



# E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 9 N. 20 Maio/Ago. 2016

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i20>

## Sumário

### *Editorial*



#### EDITORIAL

Antonio 3-  
Teixeira 4  
Barros

### *Expediente*

#### EXPEDIENTE

5

### *Artigo de Autor Convidado*

LEGISLAR E JULGAR NO SÉCULO XXI: PARA UM NOVO ESTILO DA POLÍTICA E DO DIREITO /  
LAWMAKING AND JUDGING IN

7-17

THE 21st CENTURY: TOWARDS A  
NEW STYLE OF POLITICS AND  
LAW

Afredo Attié Júnior

## **Artigos**

DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO E  
PODERES DE AGENDA: BRASIL E  
CHILE EM PERSPECTIVA  
COMPARADA / EXECUTIVE  
DOMINANCE AND AGENDA  
POWERS: COMPARING BRAZIL  
AND CHILE 18-37

Fernando Moutinho Ramalho  
Bittencourt

AGENDA DO LEGISLATIVO: QUEM  
DEFINE? / LEGISLATIVE  
AGENDA: WHO DEFINES 38-57

José Irivaldo Alves Oliveira Silva,  
Williams Martinho Soares de  
Sousa

ANALISANDO OS DISCURSOS  
DOS DEPUTADOS FEDERAIS: A  
LINGUÍSTICA DA INFORMAÇÃO  
CONTÁBIL NOS DISCURSOS  
SOBRE CONTABILIDADE  
PÚBLICA / ANALYZING THE  
SPEECHES OF FEDERAL  
DEPUTIES: A STUDY ON THE  
LANGUAGE OF ACCOUNTING  
INFORMATION IN THE  
DISCOURSE ON PUBLIC  
ACCOUNTS 58-74

Arthur Mesquita Camargo

UMA ANÁLISE DO  
COMPORTAMENTO DOS  
DEPUTADOS EVANGÉLICOS NO 75-101

LEGISLATIVO BRASILEIRO / AN  
ANALYSIS OF EVANGELICAL  
DEPUTIES BEHAVIOR IN  
BRAZILIAN LEGISLATIVE

Priscilla Leine Cassotta

COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER  
NA EDUCAÇÃO PARA A  
DEMOCRACIA: UMA REVISÃO  
BIBLIOGRÁFICA / SKILLS TO BE  
DEVELOPED IN EDUCATION FOR  
DEMOCRACY: A LITERATURE  
REVIEW

102-  
118

Maria Alice Gomes de Oliveira,  
Alexandre Ventura Caçador  
Carvalho, Gilson Vasconcelos  
Dobbin, Hérycka Sereno Neves  
da Rocha, Raquel Braga  
Rodrigues, Thaís da Costa Picchi

POLÍTICAS FAMILIARMENTE  
RESPONSÁVEIS NO BRASIL:  
INTERAÇÃO FAMÍLIA-TRABALHO  
NAS AGENDAS DE POLÍTICAS  
ESTATAIS E ORGANIZACIONAIS  
/ FAMILY-RESPONSIBLE  
POLICIES IN BRAZIL: FAMILY-  
WORK INTERACTION IN  
ORGANIZATIONAL AND PUBLIC  
POLICIES

119-  
137

Giovana Dal Bianco Perlin,  
Gláucia Ribeiro Starling Diniz

A edição de n.20 da revista E-Legis apresenta a seus leitores um conjunto de artigos que tematizam diversos aspectos relacionados à pesquisa sobre o Poder Legislativo e suas interfaces. O artigo convidado é de autoria de Afredo Attié Júnior, doutor em Filosofia e magistrado do Tribunal de Justiça de São Paulo. O texto apresenta uma reflexão sobre a relação entre o ato de legislar e o de julgar, sob a perspectiva da Filosofia, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito. O texto resulta de conferência proferida como aula magna na abertura do ano letivo do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Cefor, em agosto de 2016.

Na sequência temos um bloco de quatro textos que tratam de questões como as relações entre os poderes executivo e legislativo, os fatores envolvidos na definição da agenda legislativa, os discursos parlamentares sobre contabilidade pública e o comportamento dos deputados evangélicos. O primeiro, de autoria de Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, tem como título **Dominância do Executivo e poderes de agenda: Brasil e Chile em perspectiva comparada**. O artigo compara indicadores acerca do grau de dominância do Poder Executivo na produção legislativa do Brasil e do Chile e discute similaridades e diferenças à luz do regime presidencialista.

O segundo texto do bloco, de autoria de José Irivaldo Alves Oliveira Silva, tem como título **Agenda do Legislativo: quem define?** Trata-se de uma análise sobre o predomínio das proposições legislativas oriundas do Poder Executivo, por meio da conversão de medidas provisórias em leis pelo Congresso Nacional. O terceiro estudo é de autoria de Arthur Mesquita Camargo e tem como tema **Analisando os discursos dos deputados federais: a linguística da informação contábil nos discursos sobre Contabilidade Pública**. O foco temático o exame das informações contábeis nos discursos parlamentares pronunciados no Plenário da Câmara dos Deputados no período de 2010 a 2014 relacionados ao assunto. O último artigo deste bloco é assinado por Priscilla Leine Cassotta e tem como título **Uma Análise do comportamento do Deputado Evangélico no Legislativo Brasileiro**. O *paper* avalia em que direção o parlamentar evangélico orienta sua atuação na Câmara dos Deputados, incluindo os projetos de lei apresentados e suas preferências nas votações nominais.

Por fim a revista apresenta um bloco final com dois textos, sendo um sobre educação política e outro sobre políticas familiarmente responsáveis. O primeiro é de autoria de Maria Alice Gomes de Oliveira, Alexandre Ventura Caçador Carvalho, Gilson Vasconcelos Dobbin, Hérycka Sereno Neves da Rocha, Raquel Braga Rodrigues e Thaís da Costa Picchi. Como se vê pelo título **Competências a desenvolver na educação para a democracia: uma revisão bibliográfica**, trata-se de um estudo bibliográfico específico sobre as competências que os programas de educação para democracia devem promover, como os conhecimentos, habilidades, atitudes e valores. O último artigo, **Políticas Familiarmente Responsáveis no Brasil: Interação família-trabalho nas agendas de políticas estatais e organizacionais**, elaborado por Giovana Dal Bianco Perlin, Gláucia Ribeiro Starling Diniz, põe em perspectiva as abordagens brasileiras e internacionais sobre as propostas de conciliação entre a esfera da família e o mundo do trabalho.

Antonio Teixeira de Barros

Editor



### **Conselho Editorial**

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados, DF  
Andre Luiz Marenco dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados, DF  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF  
Rogerio Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados, DF  
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

### **Comissão Editorial**

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Avaliadores deste Número**

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Aparecido Francisco Reis, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS  
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, MG  
João Luis Filgueiras, Universidade do Parlamento Cearense, CE  
Luanda Dias Schramm, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ  
Nilson Rodrigues Assis, Câmara dos Deputados, DF  
Rildo Cosson, Câmara dos Deputados, DF  
Tânia Cristina da Silva Cruz, Universidade de Brasília, DF  
Thiago Gomes Eirão, Câmara dos Deputados, DF

### **Revisão de Texto**

André Rehbein Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Isa Lima, Câmara dos Deputados, DF  
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF  
Maria Amélia de Amaral e Elói, Câmara dos Deputados, DF  
Raphael da Silva Cavalcante, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

### **Fotografias**

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



## LEGISLAR E JULGAR NO SÉCULO XXI: PARA UM NOVO ESTILO DA POLÍTICA E DO DIREITO <sup>1</sup>

### LAWMAKING AND JUDGING IN THE 21<sup>st</sup> CENTURY: TOWARDS A NEW STYLE OF POLITICS AND LAW

Alfredo Attié Júnior \*

**Resumo:** O texto apresenta uma reflexão sobre a relação entre o ato de legislar e o de julgar, sob a perspectiva da Filosofia, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito. A interface entre política e direito é vista como uma relação de tensão que sofreu, no curso da história, várias modificações. No presente os termos “Democracia” e “Estado de Direito” (*rule of law*), mostram-se, na maior parte das vezes, adversários, mesmo que, do ponto de vista teórico, busque-se criar um modelo de compatibilidade e complementariedade. A construção dessa interface é discutida do ponto de vista diacrônico.

**Palavras-chave:** Democracia; Estado de Direito; Direito e Política.

**Abstract:** This text presents a reflection on the relationship between lawmaking and judging from the perspective of Philosophy, Sociology, Political Science and Law. The interface between politics and law is seen as a tense relationship that has suffered several modifications over time. Nowadays, in most cases, the terms "democracy" and "rule of law" are presented in opposition to one another, even though there is a theoretical effort to construct a model of compatibility and complementarity between the two. The construction of this interface is discussed from a diachronic point of view.

**Keywords:** Democracy; Rule of Law; Law and Politics.

#### “Humanidade” e “Democracia”

Duas palavras que evocam ideias caras ao imaginário contemporâneo e que dizem respeito a expressões que tencionam os humores da vida prática: “Direitos humanos” e “poder do povo”. Ao evocarem universalidades, parecem em si mesmas, paradoxalmente, nada

---

<sup>1</sup> Conferência proferida como aula magna na abertura do ano letivo do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Cefor, em agosto de 2016.

\* Magistrado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Doutor em Filosofia, Mestre em Direito e em Direito Comparado, Membro do Fórum Global de Justiça e Desenvolvimento, Titular da Cadeira San Tiago Dantas da Academia Paulista de Direito ([aattiejr@gmail.com](mailto:aattiejr@gmail.com)).

modernas, ao contrariarem o curso instaurado pela modernidade, desde o renascimento até a globalização, o movimento de individualização e subjetivação da existência, acompanhado daquilo que também chamamos de racionalização das formas da do ser social e do conhecimento.

O tema da relação entre direito e política ou das transformações sofridas pelo que chamamos de funções de julgar e legislar, perpassa esse estranho paradoxo.

Voltarei ao tema das universalidades. Deixem-me, porém, iniciar por meio de uma constatação provocadora. Recentemente, a Presidente da República – ora afastada, no curso de processo de *impeachment* – fez uma crítica ao instituto da cooperação ou delação premiada. Passaria sem notar, não fora o fato estranho de a lei que autoriza tal cooperação ter sido sancionada durante o mandato da própria Presidente. Desconheceria a própria legisladora a lei que sancionou? Isso não é um fenômeno isolado. É interessante notar a ausência de conhecimento dos legisladores (termo por meio do qual me refiro a todos os envolvidos na atividade de legislar; em geral, os membros dos chamados Poderes Legislativo e Executivo) a respeito das leis que oferecem à Nação que, supostamente, governam; assim como a ignorância a respeito da origem ou iniciativa do processo que leva à formação de tais leis.

Isto se dá, segundo minha concepção, porque houve uma alteração importante, talvez radical, da função de legislar, no mundo contemporâneo.

Do lado da função de julgamento, fenômeno semelhante se estabeleceu. Veja-se, por exemplo, da perspectiva do direito ambiental, no qual, mesmo na ausência de documentos de força normativa, juízes têm aplicado princípios estabelecidos em diplomas, em regra internacionais, sem que tenham passado pelo crivo do sistema tradicional de adaptação à normatividade e coercitividade interna dos Países. O mesmo acontece com outras disciplinas ou ramos do direito considerados de ponta, que vêm paulatinamente alterando a própria configuração do direito e dos direitos.

O presente texto, que corresponde à Aula Inaugural proferida no início de 2016, no Curso de Mestrado, no Centro de Formação da Câmara dos Deputados, no Congresso Nacional Brasileiro, é uma reflexão sobre tais mudanças, analisadas sob a perspectiva da Filosofia, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito.<sup>2</sup>

### **A relação entre política e direito**

A relação entre política e direito é uma relação de tensão. Sofreu, no curso da história, várias modificações, até chegar ao presente, no qual os termos “democracia” e “estado de

---

<sup>2</sup> Gostaria de manter, no texto, a perspectiva e o estilo oral que o gerou. Assim, somente utilizarei notas e referências quando se mostrarem essenciais para a compreensão do que se disse. Para o essencial a propósito de bibliografia e referências, remeto leitoras e leitores a meus trabalhos: “Montesquieu: tópica das paixões e estilo *moraliste*”, tese de doutoramento que defendi na Universidade de São Paulo, em 2000, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; e “*Towards international law of democracy*”, tese com a qual obtive o grau de *Master of Comparative Law*, pela *Cumberland School of Law*, em 2014.

direito“ (*rule of law*), mostram-se, na maior parte das vezes, adversários, mesmo que, do ponto de vista teórico, busque-se criar um modelo de compatibilidade e complementaridade.

Analisemos a construção dessa relação, portanto, do ponto de vista diacrônico.

A relação se inicia na democracia – que é sinônimo ou hipônimo de política. Constitua-se como unidade ou como o que denomino de “sistema de decorrência” da adoção de um regime político propriamente.

Veja-se, por exemplo, na “Orestéia”, trilogia trágica do dramaturgo grego Ésquilo. A narrativa da tragédia acompanha a história da constituição do tribunal democrático ateniense, que vem a substituir a ideia de justiça como vingança privada. A partir de tal fundação, quem diz o direito não é mais o sujeito privado, vítima de uma injustiça, que reclama a reparação privada da vingança. Em seu lugar, a Polis passa a exercer a atividade de julgamento. Quem diz o direito é o público, que adota a capacidade de impor uma sanção à alteração da ordem natural imposta pela cidade, de tal maneira a compor a solução de um conflito por meio da supressão da tensão entre os conflitantes. A cidade impõe a palavra como modo de estabelecer e restabelecer a ordem no espaço que considera público. Espaço e, simultaneamente, tempo da publicidade.

A democracia, assim a concebo, é o regime da palavra expressa no espaço/tempo público. Assim como as decisões comuns são tomadas em assembleia, o julgamento a respeito das questões comuns se estabelece pelo mesmo povo que detém a palavra no espaço/tempo das relações comuns. A lei é a palavra do povo, reunido em assembleia. A palavra é a ordem que o povo se impõe, por meio da discussão no espaço/tempo da política. Se a palavra divide, ao se expressar no debate democrático, a lei, ao assumir o modo da mesma palavra usada pelos homens, impera de tal sorte, que suprime a cisão. Os conflitos, porém, não cessam apenas porque a lei captura os termos da discussão, ao impor uma decisão, uma direção aos movimentos do *demos*. Assim, o julgamento também se estabelece por meio de uma nova cisão da palavra. Contudo, ao refazer o debate, ele reimpõe o que a lei decidira, servindo, assim, como remédio ou terapia da mesma palavra, para a reassunção da ordem da democracia.

Orestes é perseguido pelas Fúrias, que lhe desejam fazer impor a pena de morte, como perpetuação do espaço/tempo de vingança, que se estabeleceu em sua família. O Areópago, fundado pela deusa Atena, afasta as Fúrias, e julga, absolvendo o perseguido, capturando o passado e domesticando a história, por meio da cena dos argumentos, postos diante do povo, que se torna juiz.

O povo-juiz, antes, ou simultaneamente, havia estabelecido a palavra da lei: era e é o povo-legislador. Agora, dá a palavra final, absolvendo o herói, contendo o conflito, ao recontar e recompor a história que o constituiu.

Quem dá a lei, dá a sentença, sem intermediários, sem solução de continuidade.

O espaço da cidade ocupa o tempo da história e se expressa por meio da democracia, da qual decorre o direito. O humano faz a lei e a aplica. Isto é, ao mesmo tempo, política e direito.

A democracia é o regime político por excelência, uma vez que somente nela há coincidência entre poder e capacidade (ou potência). Somente na democracia, a participação, que define a política, nas decisões sobre o destino comum está, em tese, deferida a todos e qualquer um. Em tal regime, a comunicação circula no espaço/tempo público sem amarras, sem limites. A democracia é o ruído do povo na praça, na ágora. Em língua portuguesa, esse ruído que brota da multidão é chamado de bruaá. Como apontei, em meu trabalho sobre o direito internacional da democracia, esse modo de entender o bulício, a agitação humana nos espaços da vida pública, demonstra o equívoco da tradição ibérica na concepção da política. O oposto de democracia é, igualmente, o oposto de política, ou seja, a alienação da capacidade política. E, desde que, a democracia, após experimentada, permanece impressa na experiência da humanidade (como defendi, também na tese referida), a alienação da capacidade política torna-se negação da humanidade. Assim, a relação do ser humano com a política é parte essencial de sua existência. Neste sentido, ser humano é ser político. E a democracia é a expressão do humano na vida social, pública, coletiva. Assim como fora da política não há humanidade, a ausência de democracia é negação do humano. Se houver um regime melhor – digamos – do que a democracia, então esse regime não será humano; se for adotado pela humanidade, redefinirá o humano, do mesmo modo como a adoção da democracia o redefiniu. E a democracia é o regime político em que, definida pela capacidade e pelo exercício da dissensão, é o único modo que, mesmo resolvendo o conflito, preserva-o, como condição de sua existência mesma. Como regime político, ela se apropria da história, mas não a suprime, diversamente do que fazem os demais regimes, tradicionalmente chamados de políticos.

Tal relação entre política e direito sofrerá, ainda na Antiguidade, uma inflexão, no seio da história romana, na qual tanto o espaço/tempo da democracia vai se alterar enquanto o direito e a política vão sofrer um deslocamento e um descolamento. O deslocamento se dá por meio da adoção de um regime que Políbio chamou de composto, isto é, um governo em que os elementos dos três regimes tradicionais (a monarquia, a aristocracia e a democracia) estariam presentes, controlando-se mutuamente o regime da constituição espartana de Licurgo, o regime da Roma republicana, na qual se desenvolverá o direito clássico romano – cisão da prática formular dos romanos com a filosofia e a retórica gregas. Para Políbio, o regime composto seria um remédio contra a degradação dos regimes simples. Isto porque ele estancaria a sucessão dos ciclos de substituição e decadência dos regimes simples. Assim, o regime composto seria o fim do tempo exterior à política. Ao ser instaurado, faria cessar o curso da história, impondo o espaço da transação dos atores dos regimes simples combinados, e a perpetuação da *polis*, por meio do controle recíproco de um regime sobre o outro. Cada ator teria a responsabilidade e a tendência natural de formar o seu regime. Mas cada regime deteria apenas uma parte da capacidade de governar, distribuída entre todos os três: os cônsules representando a monarquia; o senado, a aristocracia; e os concílios da plebe (e as magistraturas que elegiam), a democracia.

O governo é o resultado dessa combinação engenhosa. Por conseguinte, as funções de governar o espaço/tempo da política são compartilhadas, afastando o poder do povo.

Assim, a função de julgar, malgrado permaneça ligada ao espaço público, não será mais exercida como atributo do *demos*, pois o espaço público não é mais o espaço da democracia. Há um deslocamento da presença do povo, como sujeito da composição das leis.

O termo lei refere a expressão oral da normatividade. Lei é leitura da norma estabelecida pela autoridade, para conhecimento da universalidade dos que se submetem a ela. Quando surge o conflito, os sujeitos não mais podem resolvê-lo diretamente, mas devem deferir tal resolução à autoridade republicana. No direito clássico romano, tal autoridade é o pretor, que ouve a sustentação da causa pelas partes e, depois de apreciar a questão controversa, submete uma pergunta ao juiz, que deve respondê-la no modo indicativo. O elemento popular permanece, mas na figura do juiz.

O modelo da pergunta formulada, utilizando o verbo ser, é o da propriedade. Ao julgar o conflito, o julgador deve atribuir algo a alguém. O julgador não é um órgão da República, diferentemente do pretor que lhe oferece a pergunta. Ele é o remanescente da ideia do tribunal democrático ateniense, alguém do povo, indicado pelas partes ou escolhido pelo Pretor para, com o conhecimento que tem da questão, simplesmente responder à pergunta que lhe é oferecida pela autoridade. A relação de unidade ou “decorrência” entre legislar e julgar permanece, muito embora seja substituída pelos termos de uma “expropriação”. Isso decorre do fato de o regime romano ter adotado uma configuração que transforma o próprio sentido da política, afastando dela a ideia do poder do povo ou de sua prevalência. Outros sujeitos compõem a lei e a fazem aplicar. Eles despontam do interior da sociedade política, mas se desejam distintos dela. E dela vão-se afastando paulatinamente, até chegar ao que denominamos de Renascimento, quando o político será concebido como algo exterior à sociedade humana.

Direito e política, em decorrência, descolam-se.

No curso da Idade Média, essa separação vai se acentuar, por meio da supressão da ideia de que o Direito pudesse ser autônomo em relação à expressão da autoridade política. Isso fica claro na descrição da função do direito expressa no *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano (século VI) e em sua aplicação tardia pelos glosadores (século XII), a favor do Império, e pós-glosadores (século XIV) em favor das cidades contra o Império. Trata-se do conflito a respeito das automeadas cidades do norte do território italiano em relação às reivindicações do Sacro-Imperio Romano-Germânico. No caso dos glosadores, sua opinião seguia estritamente o princípio *justinianeus* de que o território do Império correspondia a *dominus mundi*, portanto reivindicado e submetido à autoridade do Imperador, não se podendo reconhecer qualquer autonomia ao território das emergentes e ricas cidades do norte italiano.

Ora, sem autonomia, não existe política e o poder exercido, mesmo que potencialmente, pela autoridade imperial significava a negação da existência de um campo político de discussão

das razões e argumentos. E isso era afirmado pelo que se considerava o direito. Portanto, aqui, a relação, que se torna cada vez mais problemática entre direito e política deixava de ser de simples “expropriação” (a Roma de nosso modelo), e não mais se consideraria de “decorrência” (a Atenas), passando a ser de franca “negação”.

Nos modelos da “decorrência” e da “expropriação”, a qualidade e a vinculação política do direito permaneciam. O direito e a atividade que lhe é correlata de julgar permaneciam conectados à atividade política ou de legislar. O direito e a política se reconhecem, mesmo que o direito pretenda se apropriar de uma parcela da política, ou vice-versa. No modelo romano, como o defini, o Pretor embaraça o direito à política, ao se fazer funcionário da ordem política (compósita) da República. Expropria a capacidade política, todavia, ao estabelecer o afastamento do poder do povo, na criação da obrigação expressa na ideia de lei. Mas a capacidade de julgar ainda precisa da figura popular, que se apresenta na figura do juiz.

No da “negação”, obviamente, a relação se torna traumática. O jurista se apresenta como intérprete privilegiado de uma lei que se fez por autoridade do Imperador – atemporal. Justiniano, ao tempo da elaboração do *Corpus*, havia sustentado sua autoridade nos pareceres nos jurisconsultos do direito romano clássico, fazendo selecionar o que considera útil para seu projeto, cortar, suprimir, adaptar os textos remanescentes, e destruir, após seu recorte e as interpolações que empreendeu, os textos que lhe serviram de modelo e fonte. O glosador toma a autoridade de um texto que expressa o direito como vontade imperial, e a interpreta segundo o modo da eternização da mesma autoridade. O direito se faz projeção da autoridade imperial, e se aplica como submissão ao caráter negador da história e da política que o texto reconfigura.

Para o direito, assim configurado, não existe mais política. Aqui, não há afastamento entre direito e política. A política desaparece na negação.

Diferentemente, para os pós-glosadores. Com efeito, Bartolo de Saxoferrato empreenderá uma interpretação e aplicação do direito no sentido de negar o caráter de princeps do Imperador, enunciando o princípio de que haveria uma pluralidade de fontes do direito – portanto, a atribuição política se reestrutura, para admitir a legitimidade política das cidades lombardas e toscanas, contra a reivindicação do Império. Mais uma vez é a *Polis* que indica o caminho da recomposição da relação entre direito e política. Por razão óbvia, talvez, pois o termo política refere a experiência da cidade, do espaço público e do tempo público vivenciados na cidade. A questão talvez esteja na impossibilidade de se referir a política fora do âmbito desse tipo de organização coletiva – como os séculos XVIII e XIX o farão, mesmo que de modo contraditório.

Mas Bartolo fará mais, ao reconhecer que haveria uma distinção entre o poder de *iure* e o poder de *facto*: o Imperador poderia ser *dominus mundi*, de direito; mas não o era, na realidade, pois várias cidades lhe negavam tal atributo de propriedade e poder exclusivo. Mais do que isso, tais Repúblicas exerciam de fato a atividade de criar leis e de julgar. Portanto, eram

entes da política e do direito. O direito que se aplicava era correlato, novamente, à política que correspondia, uma vez mais, à ideia republicana de organização do poder (mesmo que não se fizesse democrática). A *civitate* é tal cidade dotada de capacidade política por si mesma, originária, portanto, e não derivada do poder imperial. Essa cidade é o sinônimo de república, mas não pode ser assimilada a *Polis*. Na *Polis*, a vida pública é política, por excelência, porque há nela a capacidade democrática. Na *Civitate*, a capacidade é dividida, e o poder se torna único como resultante dessa divisão, como veremos adiante. Vou chamar esse modelo de relação entre política e direito de “republicano”.

Ele será mantido naquilo que chamamos de ciência política moderna, como poderemos observar na leitura de vários de seus clássicos: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, e mesmo Rousseau. Muito embora com nuances diferentes, ele será mantido por esses autores.

Apesar de haver nascido da reivindicação e do reconhecimento das cidades como entes *sui iuris* contra o Império, esse modelo “republicano” guarda um paradoxo. A *Civitate* pode criar direito - legislar, exercer capacidade política, e aplicá-lo – por meio da capacidade de julgar. Mas o modo de criação do direito não é político, propriamente, mas derivado do modelo imperial. À autonomia da cidade não corresponde a autonomia dos cidadãos. Eles permanecem súditos e não são sujeitos da política e do direito (cidadãos). Portanto, é uma característica da modernidade, com raízes na Baixa Idade Média, e no Renascimento, a ideia de uma cidade sem cidadania, de uma *Polis* apolítica, se quisermos, de uma *a-Polis*.

Também está em jogo, nessa evolução que vou traçando, a questão da especialização da profissão jurídica, iniciada em Roma. Se o cuidado do direito cabe a juristas, dotados de uma capacidade que se nega aos cidadãos, então a democracia não se faz plenamente, mesmo que os cidadãos venham a ter capacidade efetiva de participar da vida pública e de legislar. Para a democracia, a ligação entre o direito e a política deve ser plena. Legislar e julgar têm de ser atributos do povo, expressões do poder do povo.

A distância máxima – sem levar em consideração a “negação” levada a cabo pelos glosadores e pelo projeto imperial – entre direito e política é estabelecida no seio da construção da filosofia ou ciência política modernas.

Em Maquiavel, por exemplo, no “Príncipe”, os atributos da liberdade política são deferidos aos governos que têm ou tiveram governo sobre os homens. Portanto é à *Civitate* como um todo e ao Império (“principado”) que cabe a liberdade, a capacidade de legislar e julgar. Em suma, ao governo e não aos homens (“governados”). Ele somente reconhece como formas de poder a república (*Civitate*) e o principado (Império). Não há outro modo de organizar ou de pensar a organização política a não ser pelo prisma do modo de governar, republicano ou monárquico. Portanto, não há propriamente política. Nos *Discorsi*, ele dirá que todas as leis seriam resultantes das lutas entre patrícios e plebeus, segundo o modelo romano. Assim, a capacidade de legislar não é democrática, mas decidida num conflito. Esse conflito não

instaura a política (como na democracia), mas se segue como um elemento de organização republicana: democracia e aristocracia disputam o espaço público.

Em Hobbes, o modelo da “propriedade”, que referi, quando falei sobre o modo de julgar no modelo da “expropriação” (o juiz responde à pergunta do pretor e atribui algo a alguém) será superado pelo modelo do “contrato”. No “Leviatã”, o ingresso do homem em sociedade se estabelece por meio de um pacto de alienação da capacidade política, em troca da segurança. A capacidade política é, segundo concebo, a capacidade de decidir o próprio destino com os demais membros da sociedade, portanto, o destino comum. Hobbes entende que essa capacidade também era conflituosa, desempenhava-se num conflito constante, num espaço em que todos têm direito a tudo e experimentam o medo da morte violenta, resultado desse embate constante. Não há capacidade de legislar na vida anterior à social. Ao se iniciar a vida social, a capacidade é entregue ao soberano. O corpo despedaçado do estado de natureza se compõe no soberano do estado social – *Civitas*, ou o corpo social dos *cives* (para os romanos), o soberano, no caso hobbesiano.

Em Locke, o modelo da “propriedade” retorna. Antes da passagem ao estado de sociedade, no próprio estado de natureza estabelece-se uma cisão entre proprietários e privados de propriedade. É a precedência na apropriação dos bens que justifica tal diferença, que se perpetuará no estado social. Portanto, a capacidade de legislar não é deferida a todos, mas apenas aos que possuem uma capacidade prévia de apropriação. A propriedade explica a política, numa inversão do modelo hobbesiano, em que a prevalência e o motor de qualquer desigualdade ou igualdade é política, ou o poder.

Em Montesquieu, porém, há no estado de natureza uma cooperação, derivada da necessidade de estabelecer um abrigo comum e do afeto que os entes humanos encontram na companhia uns dos outros, mormente entre os gêneros diferentes. Mas o humano nega a si mesmo e, ao ingressar em sociedade, estabelece um conflito permanente, que deve ser solucionado pelo arranjo da vida pública, segundo a paixão que nela prevaleça. Entretanto, apenas a monarquia funda um verdadeiro regime político, por meio da livre circulação de seus signos, e da liberdade, que se estende às mulheres. As leis são originadas das relações sociais, sendo a capacidade de legislar espargida no seio de tais relações. A dignidade e a precedência da política são recuperadas, assim como o modelo do “contrato”, que Hobbes inaugurara. Paradoxalmente, porém, ao comentar a Constituição da Inglaterra, o barão de La Brède reconstrói o espaço público, segundo uma tópica de alienação da capacidade política. De notar que tal modelo não serve para a democracia, regime para o qual as leis mesmas são inúteis, pois os sujeitos da política são virtuosos, inserem-se e pensam na comunidade.

Espinosa destoa dessa tradição, ao considerar a democracia como o regime natural da humanidade, e que todo tipo de alienação da capacidade política, toda renúncia a direitos é negação do humano. O seu estilo ou modelo de relação entre política e direito é o que chamarei

de propriamente “democrático”. Ele será recuperado no século XVIII, no curso das revoluções Americana e Francesa, e por Tocqueville, ao comentar o modo de organização da sociedade dos Estados Unidos.

Na Revolução Francesa, contudo, o nome conjurado foi o de Rousseau, que referia a impossibilidade de se dissociar a soberania da presença do povo, pela impossibilidade de representação da vontade geral. Tal ideia, criticada por seus sucessores, sobretudo pelos que abominaram o regime do terror que se seguiu ou compôs o processo revolucionário. Não foi outra a razão de Benjamin Constant ter feito discernir a liberdade dos antigos daquela dos modernos, alertando para a impraticabilidade de restaurar o regime de guerra e dependência dos cidadãos do regime da cidade. Essa polêmica fez acentuar as contradições da recuperação, para a relação entre política e direito, da figura do povo. Primeiro sob a égide da constituição norte-americana de 1787. Depois, sob o prisma das constituições francesas e da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, aprovada pela Assembleia Francesa, em 1789, sob a influência da “Declaração de Independência Norte-Americana”, cujo redator principal teria sido Thomas Jefferson.

### **Direitos individuais e sociais**

Os direitos passam a existir ligados à figura do indivíduo – muito embora se apresentassem também como direitos sociais –, qualificado pelo pertencimento a uma sociedade política, que já é plenamente o Estado, que virá a ser celebrado nos trabalhos de Filosofia política e jurídica de Hegel. Aqui, há o fechamento de um círculo. Da concepção imperial, necessariamente universal, do monopólio da função de legislar pelo soberano externo, passa-se a uma concepção de política interna e contrastante com outras soberanias (a soberania do Estado e seu tenso equilíbrio na ordem internacional das nações), e de direito interno, produzido com exclusividade pela autoridade soberana. Direito e política se reencontram, na perspectiva de uma sociedade de separação entre o público (pela representação) e o privado (as *jouissances*, o comércio). A ordem do “contrato” permite a cisão entre negócios a serem cuidados pessoalmente, para a obtenção de lucros e prazeres; e negócios a serem cuidados por representantes, escolhidos segundo sua capacidade de permitir a segurança na consecução do comércio. A política passa a garantir a ordem privada, por meio de uma nova forma de contrato, que garante a presença na ausência, a representação. O império do direito ou *rule of law* garante os negócios. Isto permitirá, no século seguinte, a concepção de democracia como um arranjo de empreendedores privados, bem como a evolução e hegemonia da economia política, como modo de atuação e de constrangimento da ação da máquina estatal. O direito assume a feição de um instrumento. Primeiro da economia. Depois, da biopolítica, no controle dos corpos, exercitados nas funções de governança, administração. Podemos chamar o modelo dessa relação direito/política como “instrumental” ou “processual”.

Paradoxalmente, é no momento de fortalecimento das ordens domésticas (*oikonomia*) ou nacionais, que começam a ganhar contorno e relevância dois ramos do direito que contrariam essa tendência de internalização da política e do direito: o direito comparado e o direito internacional. Primeiro, como simples garantia da consecução da segurança da ordem internacional e da relação, notadamente comercial, entre os Estados soberanos. Depois, como forma de concepção utópica da inter-relação entre os sistemas políticos e jurídicos: a construção de uma sociedade política internacional (ordem jurídica transnacional – direito) pelo relacionamento dos povos (política). Podemos chamar esse último modelo de “cosmopolita”.

O espaço/tempo de criação do direito, na atualidade, é internacional, em suas organizações, foros e agências, assim como é internacional e estrangeiro, na construção de seus contratos, estabelecidos no ambiente das corporações multi ou transnacionais.

Ao mesmo tempo, há uma inversão dos modelos de constituição do Direito: a legislação se volta para o direito privado e a contratualização, para o público.

As ficções do direito e da política se alteram. Veja-se o exemplo do direito de integração, com a dissociação burocrática do direito e da política, com a alteração da concepção e da função do povo.

Tais alterações estabelecem-se na época em que chamo, por influência de um texto seminal de Freud, de mal-estar da cultura. O indivíduo (fim do processo de conformação das subjetividades) dissocia-se da cultura ou civilização, sequer conseguindo imaginar como a criou ou concebeu. Seu aparelho psíquico lhe nega a visão da identidade e do pertencimento. Ao mesmo tempo, a cultura perde a sua função de representação, e passa a funcionar como um disfarce da impossibilidade de comunicação e migração dos signos e das paixões. O que cada obra de arte fragmentária expressa não satisfaz nem o impulso dinâmico, de reprodução erótica, nem a pulsão de morte, de estabilidade absoluta. Há apenas um prazer ou incômodo momentâneo, passível por ser superado pelo objeto seguinte, numa sequência infinita e incontrolável de produção e perecimento.

### **Democracia: julgar e legislar**

A democracia, porém, lugar autêntico de assimilação entre o político e o jurídico, de realização pública das funções de julgar e de legislar, reaparece, como uma espécie de sinal passional e pulsional, de um desejo irrealizado, embargado por uma metáfora de um mal que acomete a humanidade. Considerada como simples palavra sem sentido, um signo num cartaz de propaganda, ela reaparece, nesse desenrolar do século XXI, surpreendentemente, não nas ágoras da civilização ocidental, mas nas praças e avenidas superlotadas de tradicionais Estados autoritários, periféricos. O povo em movimento ou acomodado em performances de ocupação, abandona a passividade, decidido a estabelecer o encontro em espaços públicos, reivindicando mudanças em regimes pretensamente políticos, reconfiguração e consecução de direitos.

Confrontam rígidas instituições, estruturas estabelecidas, violência de Estado, previsíveis e inusitados obstáculos. Na África, na Ásia, na Europa Oriental, na América, povos cujo padrão de comportamento vinha sendo o de sujeição, a obediência, seja por inclinação cultural, religiosa, econômica, jurídica ou política, conformada por uma educação propositalmente autoritária e deficiente, corta antigas conexões psíquicas e sociais, trocando paixões por ações em busca de adentrar a cena política. Como regime autenticamente político, experiência sonhada ou efetiva, modelo da vida social, forma de governo, modo pelo qual o poder se legitima, exercita-se, a democracia penetra uma nova era. Os povos reconhecem a democracia como algo desejável, mesmo indispensável para alcançarem uma boa vida. Como se as ideias de *eudaimonia* e de *pursuit of happiness* indicassem pulsões irrefreáveis de um déficit civilizacional, em relação à inclinação da humanidade para a liberdade.

Neste aspecto, o foro cosmopolita permite a comunicação dos povos para além dos limites de formas políticas e jurídicas de restrição dos desejos, sem os quais a coexistência torna-se mero desconforto. E as formas jurídicas vão surgindo, como resultado da participação direta, nas discussões e nas formulações de políticas públicas internacionais, transnacionais ou mesmo *standards* para a alteração e adequação do que remanesce das ordens internas. Experiências locais migram para os foros internacionais e se tornam factíveis por pressão externa – quando antes eram travadas pelos obstáculos do monopólio do exercício de cargos e funções políticas e jurídicas internos por velhas e novas oligarquias.

Nova forma da política que implica na invenção de novos direitos e na recuperação de velhas esperanças.

A suspensão da história não se opera fora da política, nem dentro da democracia. Assim como a ficção que vive dentro da ficção. Nova política e novo direito, e nova relação entre legislar e julgar aguardam um novo estilo que descreva e amplie as possibilidades de novas realizações e múltiplas imaginações.



## DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO E PODERES DE AGENDA: BRASIL E CHILE EM PERSPECTIVA COMPARADA

### EXECUTIVE DOMINANCE AND AGENDA POWERS: COMPARING BRAZIL AND CHILE

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt \*

**Resumo:** Este artigo compara o grau de dominância do Poder Executivo na produção legislativa do Brasil e do Chile, bem como os poderes institucionais disponíveis aos presidentes dos dois países para influenciar diretamente essa produção, por meio de indicadores de diferentes dimensões do fenômeno. À luz das proposições teóricas mais destacadas sobre o presidencialismo brasileiro, constata que os dois países são, no subcontinente, os que apresentam maiores poderes presidenciais; o presidente brasileiro é o mais bem sucedido na fixação de sua agenda, não obstante o chileno ter maiores poderes formais – o que pode dever-se em parte à maior disponibilidade de poderes extraparlamentares no Brasil, ficando as prerrogativas do presidente chileno mais concentradas no procedimento legislativo interno ao parlamento (susceptíveis, assim, à maior influência dos partidos da coalizão de governo).

**Palavras-chaves:** Presidencialismo de coalizão; Poder de agenda; Relações entre Poderes.

**Abstract:** This paper compares the degree of Executive dominance in Brazilian and Chilean legislative outcomes, as well as institutional powers available to both Presidents in order to directly influence this outcome, through indicators regarding different dimensions of those phenomena. According to relevant theoretical propositions on Brazilian presidentialism, it shows that both countries are, within Latin America, those featuring greatest presidential powers; Brazilian presidents are more successful in agenda-setting, notwithstanding Chilean ones having greater formal powers – something that may occur partly because, in Brazil, extra-parliamentary powers are more available do presidents, while in Chile the president's prerogatives are centered on floor procedures within the legislature (thus, more subject to be influenced by government coalition partners).

---

\* Economista (UFRJ), Especialista em Auditoria (PUC/MG) e em Ciência Política (UFMS). Consultor legislativo do Senado Federal e docente universitário. Atua principalmente nas seguintes áreas: orçamento, controle, auditoria e assessoramento legislativo. É mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados ([fernandomrbbackup@gmail.com](mailto:fernandomrbbackup@gmail.com)).

**Keywords:** Coalitional Presidentialism; Agenda Power; Relations among Branches of Government.

### **1 Introdução: poderes de agenda e o presidencialismo brasileiro**

Os poderes institucionais envolvendo o processo de produção das leis são um dos elementos analíticos mais relevantes no estudo da qualidade e funcionamento das modernas democracias (“Institutionalists have theoretically and empirically shown that differences in veto, decree, and budgetary powers, for example, have important consequences for the executive-legislative power balance”, MORGENTHAU; POLGA-HECIMOVIICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, p. 38-39<sup>1</sup>). Com efeito, parte significativa da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro atribui às regras institucionais que definem os poderes formais do Presidente da República na elaboração das leis um papel explicativo de grande relevância na determinação final das relações entre Executivo e Legislativo, e portanto na resultante desse processo decisório em termos de políticas públicas.

Uma primeira vertente de autores (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999<sup>2</sup>) sustenta que existe uma verdadeira subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas, derivada essencialmente das regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas Legislativas. Mais precisamente, fala-se do poder de agenda: “la capacidad de iniciativa política para insertar en la agenda política alternativas que correspondan a preferencias o intereses de los actores” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 54). Esta capacidade engloba o direito de formular e expressar preferências, o direito de que essas sejam consideradas de forma igualitária nas ações de governo, o direito de propor, iniciar e modificar a legislação, e o direito de determinar os ritmos e sequências de procedimentos ao longo do processo de tomada de decisão (GARCIA MONTERO, 2009, p. 54).

Nessa linha de raciocínio, o aumento do poder de agenda do Executivo teria mesmo sido a mais relevante alteração institucional do novo regime democrático de 1988 *vis-à-vis* à Constituição de 1946<sup>3</sup>, transformando uma “agenda compartilhada” em uma “agenda imposta”

---

<sup>1</sup> “Os institucionalistas demonstraram teórica e empiricamente que diferenças nos poderes de veto, decreto e orçamentários, por exemplo, têm importantes consequências para o equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo.” (tradução nossa).

<sup>2</sup> Estes últimos autores ampliam a titularidade do poder de agenda, falando de um processo decisório legislativo centralizado no presidente e também nos líderes partidários do Legislativo. Para os efeitos do raciocínio aqui desenvolvido, porém, sua argumentação é igualmente válida.

<sup>3</sup> Um resultado que chega a contrariar um certo senso comum que vê na Constituição de 1988 uma reação direta e automática de retomada, em favor do Congresso, de todos os poderes concentrados no Poder Executivo pelo regime autoritário.

(SANTOS, 1997, p. 11, grifos no original<sup>4</sup>) – a cooperação do legislador não é negociada, mas “forçada” pelo Executivo (PALERMO, 2000, p. 8), a despeito de todos os efeitos do sistema eleitoral e partidário que tenderiam à indisciplina, à não cooperação e à atuação do Parlamento como um poder de veto (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 21-23). Esse poder de agenda passa, então, a ser um componente indissociável da capacidade governativa do presidencialismo brasileiro:

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 38).

Fabiano Santos (2003), ao concordar com esta visão geral, colocará ainda a ênfase em um tipo específico de poderes de agenda, o de iniciativa orçamentária:

[...] somente o direito exclusivo de iniciativa em matéria orçamentária pode explicar por que os partidos parlamentares brasileiros se projetaram como uma importante instituição para a coordenação do comportamento dos legisladores, desde a promulgação da Constituição de 1988. Embora as medidas provisórias sempre sejam uma ferramenta poderosa nas mãos do presidente, seus efeitos mais decisivos se restringem às situações em que as políticas ideais para o presidente divergem muito das políticas ideais do legislador mediano. [...]

O monopólio do poder executivo em assuntos distributivos retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política.[...]

Nessas circunstâncias, a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo. Isso explica por que, ao contrário do que ocorreu no regime de 1946-1964, um comportamento partidário minimamente disciplinado é essencial para os atuais legisladores brasileiros.

Em síntese, nesta visão, o poder de agenda presidencial derivado das regras institucionais formalizadas na Constituição brasileira e nos dispositivos legais e regimentais é fator preponderante para a capacidade decisória e, portanto, para a governabilidade; dentro desse poder de agenda, salienta-se aquele exercido nas matérias de natureza orçamentária.

Há outras vertentes, por outro lado, que deixam a porta aberta a outras causalidades, afirmando que o poder de agenda importa, e muito, mas não explica todo o resultado em termos de formação e manutenção da capacidade decisória (para um panorama dessas diferentes correntes teóricas, cf. PALERMO, 2000; FERRARO, 2005; BITTENCOURT, 2012; POWER, 2015; BRAGA; SATHLER, 2015).

Este artigo procura comparar, a partir de indicadores disponíveis na literatura, fatos estilizados acerca do grau de dominância do Poder Executivo na produção legislativa do Brasil

---

<sup>4</sup> Certamente, Santos não desconsidera existir o clássico componente de patronagem. No entanto, sua tese é exatamente a de que somente o controle de agenda permite superar as duas limitações básicas da utilização estratégica da patronagem (o efeito redutor da coesão partidária na própria base de apoio presidencial e a perda cíclica, ao longo do ciclo eleitoral, da capacidade da patronagem obter lealdade dos parlamentares) (SANTOS, 1997, p. 4).

e do Chile sob as regras constitucionais prevaletentes na última etapa democrática desses países, bem como dos poderes institucionais disponíveis aos dois presidentes para influenciar diretamente essa produção. As similaridades e diferenças entre os dois países serão então contrastadas com as proposições teóricas acima elencadas, com vistas ao levantamento de pontos em que essa agenda de pesquisa pode ser reforçada ou ampliada.

## 2 Porque comparar com o Chile ?

A avaliação comparativa permite um diálogo significativo com esses argumentos, buscando nos paralelismos em outras experiências do presidencialismo pontos de convergência e divergência da realidade empírica ante as razões da teoria. Para tanto, um padrão válido de comparação com o caso brasileiro é o Chile: ambos os presidencialismos tiveram uma história de momentos de construção democrática ao longo do século XX – sem prejuízo de rupturas severas com a tradição democrática nesse intervalo –, vivendo processos de redemocratização iniciados nos anos 1980 daquele século que culminaram em governos de “esquerda moderada” que acederam ao poder e nele permaneceram pela via eleitoral sem qualquer transtorno institucional (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010, p. 140-145).

Ambos os casos têm também um comprovado registro de governabilidade. Em sua atual configuração política<sup>5</sup>, Brasil e Chile têm uma trajetória de significativa capacidade decisória, ou seja, capacidade de adotar políticas públicas que impliquem considerável transformação do *status quo* social, político e econômico, sempre como produto do sistema político vigente<sup>6</sup>. No caso brasileiro, os últimos anos dessa configuração resultaram em uma política econômica fortemente liberal, marcada por abertura comercial e privatizações e redução do intervencionismo estatal no período de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), seguida por dois governos de esquerda (Lula da Silva, 2002-2010 e Dilma Rousseff, a partir de 2011) com uma forte expansão das políticas sociais (especialmente transferências condicionadas de renda), e, desde 2007-2008, uma reversão radical dos fundamentos de política econômica no sentido da expansão do gasto fiscal e do maior ativismo estatal na gestão microeconômica (KINGSTONE; PONCE, 2010, p. 98-100; 102-119). Durante aproximadamente o mesmo período<sup>7</sup>, os governos da coalizão Democrata-Cristã/Socialista chilena mantiveram de forma sistemática políticas econômicas de corte liberal, com abertura comercial e um forte conservadorismo fiscal –

---

<sup>5</sup> Definida aqui como desde o início a vigência das Constituições que marcam – ao menos simbolicamente – o fim dos últimos períodos autoritários, ou seja, a Constituição de 1988 no Brasil e a de 1989 no Chile.

<sup>6</sup> Não se está afirmando que essa capacidade de transformação seja ilimitada: com efeito, não há como não reconhecer que as possibilidades de escolhas são condicionadas pela inserção na economia internacional, pelos eventuais resíduos de poder deixados pelos governos autoritários, ou por vários outros fatores alheios ao sistema político democrático. No entanto, respeitados estes limites externos, esse mesmo sistema é capaz de decidir e implementar suas decisões, como se verá a seguir em rol exemplificativo.

<sup>7</sup> Desde pelo menos a gestão de Eduardo Frei iniciada em 1994. É razoável excluir dessa comparação a primeira experiência presidencial pós-autoritarismo de Patricio Aylwin (1989-1994), em função das maiores restrições que enfrentou, motivadas pelas pressões externas ao sistema político democrático, provenientes de setores ainda não controlados da direita militar (AGUERO, 1995, p. 370-371).

inclusive aperfeiçoando os instrumentos de política fiscal já existentes no governo autoritário<sup>8</sup> –, mesmo diante de pressões internas crescentes para um maior relaxamento fiscal. Por outro lado, mudanças profundas na política social foram alcançadas nessa mesma etapa<sup>9</sup>: a implantação gradual de uma cobertura universal e obrigatória no sistema contributivo público de saúde, o surgimento de programas mais abrangentes de transferência condicionada de renda (*Chile Solidario*), o início da universalização do seguro-desemprego, e a legalização do divórcio (HUBER; PRIBBLE; STEPHENS, 2010) (p. 82-88 para a gestão econômica e p. 88-95 para política social). Tomando uma única área de política como exemplo da capacidade decisória semelhante nos dois países — a educação pública —, o Brasil foi capaz de produzir em 1996 uma forte redistribuição da alocação orçamentária, impondo preferências e padronizando elementos básicos da conduta de milhares de governos subnacionais (a experiência do “Fundef”). No mesmo ano, o governo nacional chileno conseguiu implantar mecanismos efetivos de avaliação docente e remuneração por desempenho (o “SNED”), tema polêmico e que desperta reação dos trabalhadores em qualquer sistema educativo no mundo. A intensificação desses embates se deu especialmente em virtude da existência de um forte movimento sindical docente em nível nacional, que retirava sua força em grande parte da recriação em 1990-91, pelo primeiro governo democrático, de grande parte das garantias profissionais que haviam sido retiradas dos professores por Pinochet (STEIN *et. al.*, 2007) (p. 232-234 para o caso brasileiro e p. 234-238 para o chileno).

Por fim, é plausível admitir que essa capacidade decisória ocorre sem que seja comprometida a qualidade intrínseca das políticas públicas<sup>10</sup>: no “Índice de Qualidade de Políticas Públicas” compilado por Stein *et. al.* (1997, p. 151), o Chile ocupa isoladamente a categoria mais elevada na América Latina (indicador “Muito Alto”), seguido pelo Brasil e mais outros cinco países<sup>11</sup> (indicador “Alto”).

Em síntese, as convergências entre Chile e Brasil realçam o significado de eventuais diferenças e matizes. Essa seleção de dois casos tão próximos para comparação permitirá um

<sup>8</sup> Por exemplo, através da criação e gestão de fundos soberanos tanto para formação de poupança fiscal anticíclica quanto para a estabilização das receitas de exportação de produtos primários (cobre) e a cobertura de compromissos previdenciários futuros.

<sup>9</sup> Mais precisamente, estas foram realizações dos governos socialistas a partir de 2000 (Ricardo Lagos e Michele Bachelet).

<sup>10</sup> É evidente que a qualidade de políticas públicas é influenciada não apenas pela capacidade decisória governamental, mas também por uma série de fatores adicionais, a exemplo da *expertise* do Congresso na formulação de políticas, da independência do Judiciário, da institucionalização e abrangência nacional do sistema partidário, da vinculação programática dos partidos e do desenvolvimento do serviço civil (STEIN *et al.*, 2007, p. 151). O que aqui se pretende é apenas avaliar se os dois casos a serem comparados têm comensurabilidade em termos de seus resultados. Caso qualquer um dos sistemas políticos fosse disfuncional a ponto de comprometer a qualidade da decisão (como em regimes autoritários em que o poder é exercido sem limitações mas em benefício de interesses alheios à coletividade), a comparação entre ambos não seria adequada mesmo apresentando resultados semelhantes em termos de capacidade decisória. Portanto, faz-se necessário perscrutar algum tipo de avaliação empírica sobre essa dimensão, ainda que sujeita às inescapáveis imprecisões e incertezas que cercam uma dimensão tão complexa quanto esta em termos epistemológicos e metodológicos.

<sup>11</sup> O Brasil ostenta este valor do indicador junto com Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México e Uruguai (STEIN *et. al.*, 2007) (p. 130-138, para uma descrição conceitual e metodológica do indicador e uma apresentação dos dados para toda a América Latina).

contraste mais fino entre diferentes fatores de influência no comportamento dos seus sistemas políticos presidencialistas.

### 3. Resultados e poderes legislativos – a diferença na semelhança

#### 3.1 – Os resultados legislativos das presidências

E o que dizem os dados acerca da configuração institucional das relações entre Poderes nos dois países? Se tomarmos, inicialmente, o seu produto em termos de decisões legislativas adotadas, ambos apresentam um quadro de extrema concentração de poder no Executivo: na classificação de GARCIA MONTERO (2009, p. 106-107), o Executivo brasileiro é no período 1990-2006 um Poder “dominante”, deixando ao Legislativo papel “especialmente reactivo, que posue una escasa incidencia en la producción legislativa”<sup>12</sup>; em período praticamente coincidente (1990-2008), o Chile apresenta Executivo “preponderante” sobre um Legislativo “reativo”<sup>13</sup>.

Detalhando essa dominância no campo da produção legislativa, a tabela 1 demonstra que as taxas de êxito e participação dos presidentes são extremamente elevadas, sendo que o Brasil tem a mais alta taxa de participação de toda a América Latina, e a mais baixa taxa de êxito das proposições oriundas do Legislativo (meros 1,9 %).

**Tabela 1** – Indicadores dos Resultados da Relação Executivo-Legislativo

	Taxa de Participação	Taxa de Êxito – Executivo	Taxa de Êxito – Legislativo
Brasil (1990-2006)	89,5 %	84,6 %	1,9 %
Chile (1990-2008)	67,9 %	74,8 %	28,6 %

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009, p. 89, 91).

OBS: A “Taxa de Participação” indica a parcela das leis sancionadas cuja origem é o Poder Executivo. A “Taxa de Êxito” (Executivo e Legislativo) indica qual percentual das proposições de cada Poder foi efetivamente transformada em lei.

Assim, a agenda legislativa efetivamente implementada é aquela proposta pelos respectivos presidentes (ainda que o parlamento chileno tenha nitidamente mais influência na agenda pública, conquanto minoritária). Segundo Stein *et. al.* (2007):

O presidente chileno é muito poderoso, [...] com um controle quase monopolista sobre a agenda legislativa e com poderes de proposta e veto que fazem dele o definidor de facto da agenda. [...] Ainda assim, o Congresso

<sup>12</sup> Esta é a configuração mais polarizada em favor do Executivo em toda a América Latina dentro da citada metodologia de avaliação. Outra tipologia com esse mesmo objeto (STEIN *et al.*, 2007, p. 54-56) coincide com a colocação de Brasil e Chile no topo da escala latino-americana, mas divergirá quanto à posição relativa de ambos, considerada semelhante - ambos teriam parlamentos “reativo-constructivos” (p. 56), que “podem desempenhar as funções que caracterizam as legislaturas obstrucionistas-reativas, mas conseguem influir bastante na definição do conteúdo das políticas fazendo emendas às propostas do Executivo. Podem, também, cumprir a função de fiscalização com certa eficiência” (p. 54). O papel obstrucionista-reativo, por sua vez, é aquele “[...] de um ator com poder direto de veto, geralmente obstruindo ou aprovando as propostas do Executivo. Esse tipo de legislatura raramente participa intensamente no refinamento do caráter técnico e distribucional das políticas propostas pelo Executivo, ou na supervisão ativa da execução das políticas” (p. 54).

<sup>13</sup> Trata-se da segunda categoria mais polarizada pró-Executivo, abaixo apenas da que engloba o Brasil.

chileno é o mais forte da América Latina em seu papel no processo de formulação de políticas públicas. (STEIN *et. al.*, 2007, p. 157) (grifos nossos)

Na descrição do mesmo autor (STEIN *et. al.*, 2007, p. 158), a sequência “típica” de *policy-making* chilena (avaliada globalmente como um processo “cuidadoso e consensual” nos governos Aylwin, Frei e Lagos) envolve vários passos consecutivos: o desenvolvimento de políticas dentro do gabinete; a obtenção de consenso no partido presidencial em torno das propostas; a obtenção de consenso na coalizão governante, tendo os respectivos líderes partidários como interlocutores; por fim, a apresentação formal da proposta e os contatos abertos com a oposição no Congresso para buscar sua aprovação. Todos esses passos envolvem em alguma medida negociação e concessões (incluindo alguns “benefícios particularistas” aos membros dos partidos), mesmo com os fortes poderes presidenciais de agenda e pressão disponíveis para a defesa da agenda. Por outro lado, esse longo processo permite ao final acordos estáveis e com credibilidade, com o aval dos partidos como instituições.

Já o processo brasileiro se descreve de forma bastante diferente: partindo de poderes constitucionais “incomumente fortes” e contanto desde o início com as “ferramentas necessárias para realizar trocas políticas com os parlamentares e manter uma coalizão no Congresso”, convém ao presidente lançar diretamente a proposta no Congresso, fazendo uso de um processo legislativo extremamente centralizado que inibe as tendências descentralizadoras do sistema eleitoral e viabiliza os custos de transação dos acordos necessários em torno de suas políticas – sendo que os acordos assim estabelecidos são mantidos não pelo comprometimento *accross-the-board* dos partidos como instituição, mas por representarem um jogo muito repetido entre parceiros politicamente longevos (STEIN *et. al.*, 2007, p. 167-169). Nesse contexto, o maior poder para formar coalizões e manter a sua disciplina na defesa das posições presidenciais é o de natureza orçamentária<sup>14</sup>: mesmo que o Congresso introduza suas emendas de “pequenos projetos” (em áreas como estradas e saneamento), o presidente decide na execução “quais emendas receberão financiamento e quais ficarão de fora” e essa benesse é importante para o sucesso eleitoral dos legisladores (STEIN *et. al.*, 2007, p. 173, 247-248).

### 3.2 – Os dados sobre os recursos de poder presidencial no processo legislativo

Cabe perguntar, então, em que medida este *outcome* final tão favorável ao Executivo acompanha maiores poderes formais-institucionais do Executivo no processo legislativo. A literatura coincide em diferentes avaliações no sentido de que Brasil e Chile têm tais poderes formais em muito maior proporção do que os demais países da América Latina; as diferentes mensurações apontam, no entanto, para o presidente chileno mais poderes do que ao brasileiro.

---

<sup>14</sup> Sem tirar o protagonismo orçamentário, também é relevante o poder presidencial de distribuir cargos federais (STEIN *et. al.*, 2007, p. 173) – o que poderia ser entendido parcialmente como uma concretização do poder de execução orçamentária, na medida em que a decisão de executar ou não o orçamento será influenciada também pela atuação administrativa desses dirigentes que vierem a ser indicados pelos partidos.

**Tabela 2** – Poderes legislativos presidenciais na literatura

	SHUGART; CAREY, 1992	SHUGART; HAGGARD, 2001	SAMUELS; SHUGART, 2003	PAYNE <i>et.</i> <i>al.</i> , 2003	PNUD, 2004	STEIN <i>et</i> <i>al.</i> , 2007 (*)	Média
Brasil	0,37	0,37	0,50	0,44	0,43	0,62	0,46
Chile	0,31	0,50	0,67	0,48	0,77	0,66	0,56
América Latina	0,22	0,28	0,36	0,30	0,46	0,37	0,33

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009, p. 115). Todos os índices foram normalizados, na consolidação dessa fonte, para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto), independentemente de terem ou não escalas diferentes na sua formulação original.

(\*) A fonte consolidada (GARCIA MONTERO, 2009) faz referência à publicação original do trabalho em inglês; para fins de compatibilização com os demais pontos do trabalho em que essa fonte é citada, fazemos a referência da edição em português que consta das referências bibliográficas;

Obs: Os dados do Brasil referem-se à Constituição de 1988, e os do Chile à Constituição de 1989, nos termos vigentes à época das respectivas publicações que quantificam os indicadores. A linha “América Latina” foi obtida por meio da média simples dos indicadores normalizados de todos os países constantes das respectivas linhas na tabela original.

O esforço empírico principal deste trabalho, contido na presente seção, é a sistematização dos diferentes componentes dessas prerrogativas legislativas presidenciais, retraindo os dados originais da literatura a partir da perspectiva comparativa entre Brasil e Chile. Esta apresentação é segregada em dois grandes grupos de fatores: os relativos ao processo legislativo em geral (aplicáveis à generalidade de leis debatidas no parlamento), extraídos da compilação de Garcia Montero (2009), e os fatores específicos das leis do orçamento, obtidos do levantamento do *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2004). A técnica de coleta de dados é, portanto, a da pesquisa documental para a obtenção de dados secundários. A utilização de indicadores numéricos comparativos de poderes presidenciais tem inspiração nos desenhos de pesquisa oferecidos por Garcia Montero (2009) e Shugart e Carey (1992) para a análise comparada dos sistemas presidencialistas.

O quadro 1 apresenta o conteúdo detalhado dos dados relativos aos fatores institucionais em mãos dos presidentes no processo legislativo geral, especificando a condição prevalecente em cada país e o valor correspondente a essa condição para o indicador respectivo. Esses poderes estão ainda subdivididos em dois grupos: o do processo legislativo ordinário ou comum, e o relativo a poderes em situações consideradas como de emergência, conferindo ao Presidente poderes excepcionais ou extraordinários que diferem muito do procedimento preconizado regimentalmente como regular ou esperado em circunstâncias sociais e institucionais de normalidade. Todos os índices constantes na fonte de dados original foram normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo poder presidencial) e 1 (mais alto poder presidencial). Ao final, foi extraída a média simples do valor de todos os indicadores, compondo

um “Índice de Potência Institucional Legislativa” para cada país e, para efeito de comparação, apresentada também a média dos países latino-americanos para o mesmo índice<sup>15</sup>.

Naturalmente, qualquer utilização de uma média de indicadores dessa natureza há de ser vista como apenas um ponto de partida, pois trata-se de uma média de valores de dimensões distintas e que, portanto, não são comensuráveis. Além disso, uma média representa a consideração de vários fatores institucionais que ocorrem de forma simultânea sobre uma mesma *polity* e, por conseguinte, podem reduzir ou neutralizar entre si os efeitos individuais (WEHNER, 2010, p 18)<sup>16</sup>. A média, aqui, tem de ser tomada, portanto, apenas como uma sinalização inicial, discutindo-se a partir dela as diferenças individuais dos fatores e a possível interação e correspondência recíproca entre elas (SCARTASINI; STEIN *et al.*, 2009, p. 4-5). A despeito dessas limitações, esforços analíticos dessa natureza permanecem válidos como forma de dar mais precisão ao conhecimento dos sistemas presidencialistas: “This is not a perfect method [...] but it is preferable to a purely nonquantitative, impressionistic ranking or to no assessment of comparative presidential powers at all” (SHUGART; CAREY, p.149)<sup>17</sup>.

**Quadro 1** – Fatores dos Poderes Institucionais do Presidente no processo Legislativo

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO					
Fator	Brasil		Chile		
	Descrição do indicador	Valor	Descrição do indicador	Valor	Pg.
Iniciativa exclusiva	Presidente tem amplos poderes de iniciativa exclusiva, podendo o Legislativo modificar a legislação proposta	1,00	Presidente tem amplos poderes de iniciativa exclusiva, podendo o Legislativo modificar a legislação proposta	1,00	120
Estabelecimento da ordem do dia	Elaborada pelo Presidente da Casa Legislativa	1,00	Elaborada pelo Presidente da Casa Legislativa (Senado)	1,00	125
			Elaborada por uma comissão composta por líderes dos partidos e grupos parlamentares, mais os membros da Mesa Diretora, submetida ao Plenário para aprovação (Câmara de Deputados)	0,143	
Tipo de maioria necessária para mudar a ordem do dia <sup>18</sup>	O Plenário não pode alterar a ordem do dia	1,00	O Plenário não pode alterar a ordem do dia	1,00	128

<sup>15</sup> Para uma discussão mais profunda da relação de cada variável com seu efeito esperado sobre o êxito e a participação legislativa do Executivo, cf. Garcia Montero (2009, p. 190-192). Os dados referem-se à situação constitucional e regimental vigente nos dois países em 2009.

<sup>16</sup> “In other words, institutions are often complements of each other and their efficacy depend upon their joint presence. As a result, the comparative analysis must consider countries as ‘configurations’ of interacting institutions” (KOGUT, 2010, p. 140) (“Em outras palavras, instituições frequentemente são complementares entre si e sua eficácia depende da sua presença simultânea. Como resultado, a análise comparativa deve considerar os países como ‘configurações’ de instituições interagindo entre si.”) (tradução nossa).

<sup>17</sup> “Este não é um método perfeito [...] mas é preferível frente a uma classificação impressionista, puramente não quantitativa, ou frente a simplesmente não se ter qualquer mensuração de poderes presidenciais comparados.” (tradução nossa)

<sup>18</sup> A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que, na existência de uma coalizão governista formada nos termos de um cartel legislativo (GARCIA MONTERO, 2009, p. 226; COX; MCCUBBINS, 1993; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003) a exigência de maiorias maiores permitirá maior controle da agenda por parte desse mesmo cartel.

Escolha dos membros das comissões <sup>19</sup>	Escolha pelo Presidente da Casa, por indicação dos partidos e blocos parlamentares.	0,50	Eleição pelo Plenário, sobre nomes propostos pelo Presidente da Casa.	0,00	135
Prerrogativas de evitar a tramitação de proposições pelas comissões parlamentares <sup>20</sup>	O Presidente não pode excluir diretamente a tramitação pelas comissões, mas o pedido de urgência presidencial tem frequentemente o efeito de enviar a matéria para Plenário antes de ser possível o pronunciamento das Comissões. Os Plenários podem avocar matéria das comissões por maioria simples.	0,167	O Presidente pode excluir formalmente a tramitação por comissões como efeito da sua declaração de urgência de alguma matéria, enquanto os Plenários só podem excluir a manifestação das comissões por decisão unânime.	1,00	135
Poder das comissões para deliberar sobre projetos <sup>21</sup>	Parecer não vinculante, exceto no caso de determinadas matérias previstas em dispositivo regimental (sujeito a recurso ao Plenário) <sup>22</sup>	0,75	Parecer não vinculante em todo e qualquer caso	1,00	142
Capacidade do Executivo de forçar o tratamento de urgência para determinado projeto	Qualquer projeto, forçando cada Casa a apreciar o projeto em até 45 dias.	0,167	Qualquer projeto, exceto o orçamento, forçando cada Casa a apreciar em 3, 10 ou 30 dias	0,334	146
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas <sup>23</sup>	Senado pode modificar, rejeitar e apresentar projetos em qualquer tema. Câmara é casa exclusiva de origem para projetos versando sobre determinadas matérias.	0,25	Senado pode modificar, rejeitar e apresentar projetos em qualquer tema. Cada Casa é origem exclusiva de alguns projetos.	0,00	153
Rejeição de projetos por uma das Casas <sup>24</sup>	Projetos rejeitados por qualquer das Casas são arquivados.	0,00	Projetos rejeitados pela Casa de origem são arquivados. Projetos rejeitados pela Casa revisora vão ao arquivo, exceto se o Presidente pedir à Casa de origem que derrube a rejeição.	0,50	156
Modificações pela Casa revisora <sup>25</sup>	Prevalece a decisão da Casa de origem quando rejeitar as modificações.	0,00	A decisão final no caso de divergências é adotada por uma comissão mista paritária.	0,5	158

<sup>19</sup> Todas as Constituições latino-americanas, incluindo as de Brasil e Chile, exigem na composição das Comissões a mesma proporcionalidade partidária presente no Pleno da Casa Legislativa (GARCIA MONTERO, 2009, p. 133). Portanto, as prerrogativas de escolha deste quesito referem-se aos parlamentares individuais dentro da proporção que cabe a cada partido ou bloco. A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que um processo decisório centralizado (isto é, com menos atores) permitirá maior predominância do Executivo, pois será mais fácil à coalizão majoritária formada pelo presidente influenciar e controlar os parlamentares individuais.

<sup>20</sup> A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial é a de que, sendo as comissões um elemento central à dinâmica legislativa e à capacidade institucional do parlamento (em qualquer das vertentes de estudos legislativos), a sua supressão no processo decisório levaria necessariamente ao enfraquecimento da atuação parlamentar.

<sup>21</sup> A lógica deste quesito é a mesma do anterior relativo à tramitação por comissões.

<sup>22</sup> Na apresentação original deste quesito, a fonte confunde o poder terminativo do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (que existe também no Senado segundo o art. 101, § 1º, de seu Regimento) com o poder conclusivo genérico do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal e do artigo 24, inc. II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (que implementam em caráter geral o já constante do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal). Reformulamos a descrição do quesito de forma tal a contemplar ambas as prerrogativas das comissões.

<sup>23</sup> A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial é a de que quanto mais simétricos forem os poderes das duas Casas de um legislativo bicameral, mais poderão ambas as Casas atuar plenamente em seu papel como *veto players* (diminuindo proporcionalmente a discricionariedade do Executivo sobre a decisão final).

<sup>24</sup> A lógica deste quesito é a mesma do anterior relativo à simetria de poderes entre as Casas.

Veto total e derrubada do veto	Veto total é permitido, e só pode ser derrubado pela maioria absoluta de cada Casa em sessão conjunta.	0,125	Veto total é permitido, e só pode ser derrubado por maioria de dois terços de cada Casa em sessão conjunta.	0,5	163
Veto parcial e derrubada do veto <sup>26</sup>	Veto parcial é permitido, e só pode ser derrubado pela maioria absoluta de cada Casa em sessão conjunta.	0,334	Veto parcial é permitido, e só pode ser derrubado por maioria de dois terços de cada Casa em sessão conjunta.	0,835	166
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO					
Fator	Brasil		Chile		
	Descrição do indicador	Valor	Descrição do indicador	Valor	Pg.
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) <sup>27</sup>	Presidente pode emitir decretos não delegados (Medida Provisória) acerca de qualquer matéria, sob algumas restrições formais, passíveis de revogação pelo Congresso.	1,00	Presidente pode legislar por decreto restringido (sobre algumas matérias e em circunstâncias excepcionais).	0,60	172
Poder de convocação de sessões extraordinárias <sup>28</sup>	Presidente pode convocar períodos de sessão extraordinária. Legislativo pode autoconvocar-se por maioria absoluta de ambas as Casas. Em qualquer caso, a pauta da sessão extraordinária é definida pelo ato de convocação.	0,60	Presidente pode convocar períodos de sessão extraordinária. Legislativo pode autoconvocar-se por maioria absoluta de ambas as Casas. Em qualquer caso, a pauta da sessão extraordinária é definida pelo ato de convocação.	0,60	179
RESULTADO FINAL – “ÍNDICE DE POTÊNCIA INSTITUCIONAL LEGISLATIVA” (Média simples de cada fator)					
Brasil	Chile	América Latina	185		
0,52	0,71	0,44			
<i>Obs: o sétimo maior em 25 casos latino-americanos</i>	<i>Obs: o mais alto de todos os 25 casos latino-americanos</i>	<i>Obs: a média de todos os casos latino-americanos examinados</i>			

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009); a coluna “Pg” indica a página dessa fonte de onde se extraiu a informação). Todos os índices foram normalizados, na consolidação dessa fonte, para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

Já as tabelas 3 e 4 apresentam o detalhamento dos poderes presidenciais no âmbito específico do orçamento no Brasil e no Chile, bem como o equivalente à média dos países da América Latina, também demonstrando a situação de cada um e o valor correspondente do indicador respectivo. Todos os dados originais são apresentados em uma coluna da tabela, e na coluna ao lado são apresentados os valores normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo poder presidencial) e 1 (mais alto poder presidencial). Os valores originais da fonte estão registrados na tabela 3.

<sup>25</sup> A lógica presumida deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial centra-se em que, na existência de uma coalizão governista formada nos termos de um cartel legislativo, a existência de menos atores com iguais poderes de decisão (no caso, as Casas legislativas como um todo) permitirá maior controle da agenda por parte desse mesmo cartel.

<sup>26</sup> Ainda que a posição relativa de Brasil e Chile seja igual nos casos de veto total e parcial, considerados apenas os dois casos, o valor numérico do indicador varia nos dois quesitos em razão da diferença das escalas de medida (a escala do quesito “veto parcial” tem uma posição a mais em seu extremo, a saber, a impossibilidade do veto parcial).

<sup>27</sup> Não se incluem aqui, portanto, os casos de delegação expressa de poderes legislativos pelo Congresso em casos específicos, nem de decretos de caráter regulamentar ou administrativo.

<sup>28</sup> A lógica deste quesito, naturalmente, é que quem detém o poder de convocação tem um forte instrumento de poder de agenda, pois pode forçar a deliberação, na sessão extraordinária, sobre os projetos de sua escolha.

**Tabela 3** – Fatores dos Poderes do Presidente em relação ao orçamento – dados originais

Descrição do indicador	Brasil		Chile		América Latina	
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	Sim	1	Sim	1	Sim	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	3	1	2	0,67	1,72	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	2	1	2	1	1,50	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	2	0,67	2	0,67	1,33	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	3	1	2	0,67	1,94	0,65
<b>Média</b>		<b>0,91</b>		<b>0,73</b>		<b>0,59</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de: PNUD, 2004 (Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43).

OBS: Os dados referem-se a 2005. A primeira coluna em cada caso refere-se à escala original, e a segunda aos valores normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

C1 – Escala sim (presidente é titular da iniciativa de propor o orçamento) / não

C2: Escala de 0 a 3: 0 = Legislativo pode aumentar ou diminuir despesas ou receitas sem restrições; 1 = Legislativo não pode aumentar o déficit, mas pode aumentar despesas se aumentar as receitas; 2 = Legislativo precisa da aprovação presidencial antes da tramitação final para aumentar as despesas; 3 = Legislativo não pode aumentar despesas nem déficit, mas pode diminuir despesas ou aumentar as receitas.

C3: Escala de 0 a 3: 0 = O governo cai; 1 = É adotado o orçamento do ano anterior; 2 = É adotado o orçamento proposto pelo presidente.

C4: Escala de 0 a 3: 0 = O Presidente não pode contingenciar recursos e deve gastar o valor orçado da despesa; 1 = O Presidente pode contingenciar recursos, mas somente quando as receitas são menores que as estimadas; 2 = O Presidente pode contingenciar recursos que não tenham destinação prevista; 3 = O Presidente pode contingenciar recursos discricionariamente (por ex., por decreto).

C5: 0 = O orçamento só pode ser modificado por iniciativa do Legislativo; 1 = O presidente não pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa; 2 = O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, mas só com aprovação do Legislativo; 3 = O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, e sem aprovação do Legislativo.

Não obstante, são necessárias algumas correções factuais nos dados apresentados, que são demonstradas abaixo:

- a) Indicador C2: Utilizando a prerrogativa de “correção de erros e omissões” previstas no art. 166, § 3º, inc. III, ‘a’ da Constituição Federal aplicada à previsão de receitas, o Legislativo brasileiro termina por ter – e exercer – alguma liberdade de elevar as previsões de receitas da lei orçamentária e aumentar as despesas nessa mesma proporção, estando, portanto, o caso enquadrado no valor 1 da escala.
- b) Indicador C3: Rigorosamente, não existe no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma disposição explícita sobre a rejeição do orçamento ou mesmo o atraso na sua aprovação. Na prática, essa lacuna vem sendo suprida pela definição, nas leis de diretrizes orçamentárias (art. 165, inc. II, da Constituição Federal), da autorização provisória de execução de parcelas do orçamento proposto pelo presidente. Dentro da escala apresentada, o valor 2 é o que mais se aproxima da situação concreta, razão pela qual deve ser mantido.
- c) Indicador C4: Embora seja, a nosso ver, contrária ao ordenamento jurídico-constitucional, a prática reiterada do Poder Executivo brasileiro (que não encontrou qualquer resistência eficaz dos demais Poderes) é a do “orçamento autorizativo”, ou

seja, da prerrogativa do presidente em determinar discricionariamente a não execução de qualquer despesa constante do orçamento (BRASIL, 2013). Como o exercício desse poder de *impoundment* tem efeito concreto e poderoso nas relações entre os Poderes, para os efeitos deste trabalho é absolutamente necessário considerar a situação fática, o que exige a correção do item para o valor 3 da escala.

- d) Indicador C5: O presidente pode editar Medidas Provisórias (instrumentos unilaterais com força de lei) para modificar o orçamento (art. 167, § 3º da Constituição Federal). Embora formalmente essa medida legislativa esteja sujeita à ratificação do Legislativo, sua vigência imediata permite ao presidente criar a autorização para a despesa e comprometer os recursos antes da deliberação final do Legislativo, criando um fato consumado que retira qualquer efeito concreto da prerrogativa parlamentar da aprovação última da despesa. Esta condição configura um ponto intermediário entre os valores 2 e 3 da escala.

Como resultado das retificações procedidas, a tabela 4 registra o conteúdo validado do levantamento empírico desses poderes orçamentários.

**Tabela 4** – Fatores dos Poderes do Presidente em relação ao orçamento – dados corrigidos

Descrição do indicador	Brasil		Chile		América Latina	
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	Sim	1	Sim	1	Sim	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	1	1	2	0,67	1,72	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	2	1	2	1	1,50	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	3	0,67	2	0,67	1,33	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	2,5	1	2	0,67	1,94	0,65
Média	0,83		0,73		0,59	

**Fonte:** Elaboração própria a partir de: PNUD, 2004 (Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43).

**OBS:** Os parâmetros e escalas são os mesmos da tabela 3.

### 3.3 – Poderes presidenciais no processo legislativo comparado – síntese e discussão

Passando a destacar e discutir os elementos centrais da descrição das prerrogativas legislativas presidenciais, a tabela 5 mostra que, na maioria dos quesitos, o sistema chileno efetivamente, é mais inclinado institucionalmente a conferir poderes de agenda ao Executivo, viés este que é refletido pela sua síntese na forma do seu “Índice de Potência Institucional Legislativa”.

**Tabela 5** – Fatores dos Poderes Institucionais do Presidente no processo Legislativo: visão de síntese

<b>PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO</b>			
<b>Fator</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	
Iniciativa exclusiva	1,00	1,00	
Estabelecimento da ordem do dia (*)	1,00	1,00 / 0,143	
Tipo de maioria necessária para mudar a ordem do dia	1,00	1,00	
Escolha dos membros das comissões	0,50	0,00	
Prerrogativas de evitar a tramitação de proposições pelas comissões parlamentares	0,167	1,00	
Poder das comissões para deliberar sobre projetos	0,75	1,00	
Capacidade do Executivo de forçar o tratamento de urgência para determinado projeto	0,167	0,334	
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas	0,25	0,00	
Rejeição de projetos por uma das Casas	0,00	0,50	
Modificações pela Casa revisora	0,00	0,5	
Veto total e derrubada do veto	0,125	0,5	
Veto parcial e derrubada do veto	0,334	0,835	
<b>PROCEDIMENTO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO</b>			
<b>Fator</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”)	1,00	0,60 <sup>29</sup>	
Poder de convocação de sessões extraordinárias	0,60	0,60	
<b>RESULTADO FINAL – “ÍNDICE DE POTÊNCIA INSTITUCIONAL LEGISLATIVA”</b>			
<b>(Média simples de cada fator)</b>			
<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>América Latina</b>	
0,52	0,71	0,44	

*Obs: o sétimo maior em 25 casos latino-americanos*    *Obs: o mais alto de todos os 25 casos latino-americanos*    *Obs: a média de todos os casos latino-americanos examinados*

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Garcia Montero (2009), composição detalhada na seção anterior. Todos os índices foram normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo) e 1 (mais alto).

(\*) O valor 1,00 refere-se ao Senado chileno, e o de 0,143 à Câmara de Deputados daquele país.

Obs: Os dados referem-se à situação constitucional e regimental dos dois países em 2009. Para uma discussão mais profunda da relação de cada variável com seu efeito esperado sobre o êxito e a participação legislativa do Executivo, cf. Garcia Montero (2009, p. 190-192)

Assim, as altas taxas de dominância legislativa presidencial estão associados altos graus de “potência institucional legislativa”, como aproximação empírica ao poder de agenda desfrutado pelos respectivos Executivos. No entanto, o valor da dominância brasileira (êxito e participação) é significativamente maior que o da chilena, enquanto o seu índice de poderes legislativos é nitidamente mais baixo. Isso sugere que outros fatores além das regras institucionais do processo legislativo entram em cena para influenciar, conjuntamente, o

<sup>29</sup> É interessante destacar que, em outra das tipologias de poderes presidenciais que não se afasta muito da de Garcia Montero, a diferenciação do poder de decreto em favor do presidente brasileiro é muito mais pronunciada (1,00 contra 0,33 do presidente chileno e 0,27 para a média latino-americana (PNUD, 2005, Compendio Estadístico, p. 76, Tabla 43).

resultado decisório. Esta constatação é consistente com a avaliação de Garcia Montero para o conjunto dos casos latino-americanos:

El índice institucional elaborado (IPIL) muestra una relación claramente lineal con las dimensiones dependientes, de modo que los Presidentes que mantienen valores más altos en el índice son aquellos más exitosos y con más influencia legislativa. Por el contrario, los Parlamentos que actúan en contextos institucionales afines a su influencia son los que mantienen porcentajes más altos de participación sobre la legislación. No obstante, existen, sobretodo, dos países que sistemáticamente se alejan de toda tendencia de relación entre las instituciones y las dimensiones de la actividad legislativa que son México y Ecuador y que lleven a la necesidad de buscar otro tipo de factores explicativos” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 227) (grifos nossos)

Com efeito, não obstante nosso exame comparativo limitar-se aos efeitos dos poderes institucionais, outros fatores de origem partidária e eleitoral com impactos consideráveis na definição da produção legislativa também são captados por Garcia Montero (2009)<sup>30</sup>; Stein *et al.* (2007, p. 57-58) também categoriza dois tipos distintos de poderes presidenciais com efeito na dominância presidencial: “poderes constitucionais” e “poderes partidários” do presidente.

Continuando a apresentação dos poderes formais presidenciais, cabem duas observações adicionais. Em primeiro lugar, a tabela 4 revela que o presidente brasileiro tem poderes legislativos gerais menores que o chileno, porém o componente de “procedimento legislativo extraordinário”, ou seja, “mecanismos institucionales, más allá del procedimiento ordinario legislativo, que pueden ser cruciales en la influencia de ambos Poderes en la producción legislativa” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 168), é significativamente maior. E dentre esses poderes extraordinários, a diferença está exatamente no poder de decreto, a “autoridad del Ejecutivo para establecer leyes en lugar del Legislativo, por lo que debe ser distinguido de los decretos de carácter reglamentario y administrativo” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 168)<sup>31</sup>. Esta prerrogativa tem um grande efeito político, amplamente reconhecido pela literatura<sup>32</sup>, tanto pela condição de modificar, unilateralmente, o *status quo*, alterando completamente as condições do processo decisório legislativo, quanto pela possibilidade de servir aos legisladores superar problemas de ação coletiva pela delegação implícita ou explícita do poder de decisão ao presidente, por exemplo em matérias impopulares (GARCIA MONTERO, 2009). Dito de outra forma, os poderes presidenciais chilenos dão ao presidente maiores capacidades para barganhar dentro do parlamento, como um ator de influência na deliberação do corpo legislativo; o presidente brasileiro, ao contrário, ganha maior poder de alavancagem sobre essa deliberação a

---

<sup>30</sup> São eles a condição de maioria que ostente o governo (seja como partido, seja como coalizão), a coerência ideológica do partido ou coalizão, a fragmentação do sistema de partidos, a polarização de posições no Congresso, o ciclo eleitoral (período de sessões vis-à-vis às datas das eleições) e a distância ideológica entre Presidente e o legislador mediano no Congresso (GARCIA MONTERO, 2009, p. 228-249)

<sup>31</sup> Trata-se, no caso brasileiro, do instituto da Medida Provisória constante do art. 62 da Constituição de 1988.

<sup>32</sup> Para uma síntese da literatura sobre o poder de decreto – e sua aplicação ao caso brasileiro, cf. Pereira, Power e Rennó (2006, p. 5-6).

partir de atos unilaterais, externos ao processo deliberativo parlamentar (embora nele venham a ter, evidentemente, repercussão direta sobre tal processo).

A segunda observação é a de que a compilação de Garcia Montero, que utilizamos como base de análise, não contempla dados relativos aos poderes sobre a execução do orçamento nem prerrogativas de convocar *referenda* (GARCIA MONTERO, 2009). Ainda que o último tópico possa ser considerado inadequado como parâmetro de operação cotidiana do sistema político, dada a sua aplicabilidade centrar-se em questões graves e excepcionais<sup>33</sup>, o primeiro item é essencial para nossa análise. De fato, os poderes relativos ao orçamento são também poderes institucionais do presidente na relação com o Legislativo; mais importante, a ingerência sobre o orçamento é identificada na teoria, como apontamos na primeira seção deste texto, como uma importante ferramenta de alavancagem política na gestão de maiorias presidenciais (impactando, portanto, diretamente a dimensão partidária que, como vimos, também tem efeito direto na dominância em relação à produção legislativa). Para examinar em mais precisão a distribuição de poderes orçamentários, recorreremos à informação do PNUD (2004)<sup>34</sup> sintetizada na tabela 6, que mostra que os dois países dão aos seus presidentes poderes institucionais em relação ao orçamento público muito maiores que os disponíveis à maioria das repúblicas latino-americanas, sendo estas prerrogativas significativamente maiores no caso do Brasil (que as detêm no patamar mais alto entre os 18 casos constantes do referido estudo).

**Tabela 6 – Poderes do Presidente em relação ao orçamento**

Descrição do indicador	Brasil	Chile	América Latina
C1 - Prerrogativa de propor o orçamento ao Legislativo	1	1	1
C2 - Capacidade do Legislativo para modificar o orçamento proposto pelo Presidente	1	0,67	0,57
C3 - Resultados da rejeição legislativa da proposta	1	1	0,75
C4 - Capacidade do Presidente para determinar unilateralmente despesas depois da aprovação	0,67	0,67	0,44
C5 - Capacidade do Presidente para modificar o orçamento depois de sua aprovação legislativa	1	0,67	0,65
<b>Média</b>	<b>0,83</b>	<b>0,73</b>	<b>0,59</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de PNUD, 2004, Compendio estadístico, p. 76, Tabla 43, com as correções indicadas na seção anterior.

Obs: Valores normalizados em uma escala de 0 (menor) a 1 (maior)

Assim, os poderes orçamentários são componente relevante do poder de agenda, e convergem com os demais poderes legislativos nos dois casos. Significativamente, enquanto o Brasil tem menores índices de poderes legislativos formais frente ao Chile, a situação se inverte no caso orçamentário.

<sup>33</sup> Altman (2011, p. 112) alerta que os mecanismos de democracia direta - por mais relevantes que sejam - não podem substituir a operação normal e cotidiana dos mecanismos decisórios representativos.

<sup>34</sup> Maior detalhamento das fontes de informação e composição da tabela encontra-se na seção anterior. Os indicadores quantitativos dessa fonte são corroborados pelas descrições de Stein *et al.* (2007, p. 48) e Blöndal e Curristine (2004, p. 20-25) para o caso chileno, e de Stein *et al.* (2007, p. 173 e 247-248) e Blöndal, Goretti e Kristensen (2003, p. 114-122) para o Brasil.

#### 4. Conclusão

Vemos então um quadro em que Brasil e Chile estão na dianteira da América Latina em termos de poderes presidenciais *vis-à-vis* o Parlamento, sendo o Executivo o principal agente determinante do conteúdo e do *timing* da produção legislativa. Dentro desse protagonismo, a análise comparada mostra que a capacidade do presidente de fazer prevalecer sua agenda é consideravelmente maior no Brasil.

Esta dominância presidencial é acompanhada, em ambos os casos, de um leque de poderes constitucionais formais no processo legislativo também insuperados no universo latino-americano, leque este que é maior no caso chileno. Mesmo assim, os poderes superiores no Chile referem-se à capacidade de influência do presidente sobre o processo deliberativo parlamentar em sentido estrito; o presidente brasileiro tem maior alavancagem sobre a decisão final legislativa a partir de medidas unilaterais extraparlamentares (o poder de decreto exercido através de Medidas Provisórias), cuja influência far-se-á sentir na casa legislativa posteriormente à sua entrada em vigor. Por outro lado, em ambos os países os poderes institucionais sobre o orçamento são igualmente superiores à média do subcontinente, porém são mais fortes em mãos do presidente brasileiro.

Estas constatações vão à direção do que assinalam os autores inicialmente apontados (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) sobre a relação entre o poder de agenda e a dominância presidencial: os dois países latino-americanos com poderes formais mais fortes estão entre aqueles em que os presidentes são mais marcadamente dominantes no resultado final de sua agenda.

De outra sorte, o diferencial entre Brasil e Chile vem reforçar as múltiplas visões – resenhadas em Palermo (2000), Ferraro (2005) e Bittencourt (2012) – de que, efetivamente, o poder de agenda é apenas um dentre os fatores que explicam a dominância legislativa presidencial, devendo outros fatores – em especial os relacionados à arena partidária e eleitoral (GARCIA MONTERO, 2009; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013) – serem tomados em consideração na explicação do sucesso da formação de coalizões que fazem prevalecer a agenda presidencial. Com efeito, a dominância do presidente brasileiro no *outcome* legislativo é bem maior que a chilena, mas os seus poderes legislativos formais são menores; dito de outro modo, o processo decisório chileno envolve muito mais capacidade de intervenção dos partidos integrantes da coalizão governante, antes e durante do processo legislativo interno parlamentar. Assim, a um maior poder de agenda formal no Chile corresponde um menor grau de prevalência presidencial, o que apoia a ideia de que outras variáveis entram em cena.

Também a visão teórica de que as prerrogativas referentes ao orçamento têm um papel central na construção da dominância presidencial (SANTOS, 2003) converge com a análise

comparativa aqui procedida: poderes orçamentários maiores no Brasil coincidem com um resultado também maior em termos de predominância presidencial (mesmo sob menores poderes legislativos formais, como já mencionado). De fato, controlar o orçamento e o seu potencial de oferta de *pork* é, por excelência, uma forma de manter em mãos ferramentas de barganha para negociar com os partidos pela disciplina em torno da agenda presidencial<sup>35</sup> - especialmente se, como apontamos no parágrafo anterior, as negociações na arena partidária são um componente importante do sucesso presidencial.

Por fim, a constatação de que o poder presidencial chileno é mais forte dentro do parlamento, na interlocução direta com os partidos ao longo do exame legislativo de cada proposição, do que em arenas externas ao processo legislativo parlamentar nas quais o presidente brasileiro sobressai (poder de decreto e poderes orçamentários<sup>36</sup>) suscita uma indagação a ser respondida acerca das características intrínsecas dos diferentes instrumentos de poder de agenda presidencial: em que medida a dinâmica do seu efeito na relação entre poderes é alterada pelo fato do campo de atuação de cada instrumento ser a arena especificamente do processo legislativo – ou seja, instrumentos destinados a influenciar a decisão do parlamento dentro de seu processo deliberativo sobre uma determinada matéria – ou, ao contrário, ser de alguma forma externa à decisão específica sendo tomada no Legislativo – ou seja, instrumentos que trazem outras considerações ou pontos de barganha, como a concessão de favores orçamentários ou a implantação unilateral de medidas legislativas, a serem lançados como fatores de decisão na matéria sendo deliberada pelo parlamento.

## Referências

- AGUERO, Felipe. **Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- ALSTON, Lee; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, Apr. 2006.
- ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.

---

<sup>35</sup> Para uma síntese da literatura sobre a inserção do *pork barrel* na formação de coalizões no presidencialismo brasileiro, cf. Ames, Pereira e Rennó, 2011; Alston e Mueller, 2006; Mesquita, 2008; Nunes, 2012; Bittencourt, 2012. A questão do efeito dos poderes orçamentários sobre o equilíbrio entre os Poderes, ademais, é objeto de alertas ainda mais abrangentes na literatura: “If legislatures are prevented from even considering how to collect and distribute public moneys, then the legislature becomes little more than a forum for debate or a rubber stamp” (MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVIICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, p. 65) (“Se as legislaturas são impedidas de sequer discutir como arrecadar e distribuir os recursos públicos, então essas mesmas legislaturas tornam-se pouco mais que um foro de debates ou um simples homologador formal de decisões alheias”) (tradução nossa).

<sup>36</sup> Em ambos os casos o exercício desses poderes implica trazer explicitamente à mesa de negociação em que se discute a aprovação de alguma matéria legislativa argumentos e pontos que são explicitamente alheios ao mérito das matérias específicas sendo discutidas (no caso do poder de decreto, o elemento alheio ao mérito é a alteração do *status quo* já procedida pelo decreto unilateral). Estes poderes, neste sentido, têm dinâmica diferente dos poderes procedimentais legislativos, que representam diferentes condições de influência na negociação específica do mérito da proposição dentro do parlamento (como um pedido de urgência para uma proposição específica submetida pelo presidente).

- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- AMORIM NETO, Octávio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, n.4, p. 550-578, Jul. 2003.
- BITTENCOURT, Fernando. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Textos para Discussão**, Brasília: Senado Federal/Centro de Estudos da Consultoria Legislativa, n. 112, abr. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>> Acesso em: 12 ago 2016.
- BLÖNDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. Budgeting in Chile. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, 2004.
- BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Kromann. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, 2003.
- BRAGA; Ricardo; SATHLER, André. **Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão**. In SATHLER, André; BRAGA; Ricardo. Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Voto em separado ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006**. Gabinete do Senador Pedro Taques, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=137431&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 12 ago 2016.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan**: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.
- FERRARO, Agustín E. Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- GARCIA MONTERO, Mercedes. **Presidentes y parlamentos**: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- HUBER, Evelyn; PRIBBLE, Jennifer; STEPHENS, John. The Chilean left in power: achievements, failures and omissions. In WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- KINGSTONE, Peter; PONCE, Aldo. From Cardoso to Lula: the triumph of pragmatism in Brazil. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- KOGUT, Bruce. Qualitative comparative analysis of social science data. In: MORGAN, Glenn *et. al.* (Eds.). **The Oxford handbook of comparative institutional analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy; WEYLAND, Kurt. The policies and performance of the contestatory and moderate left. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America**: successes and shortcomings. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- MORGENSTERN, Scott; POLGA-HECIMOVICH, John; SHAIR-ROSENFELD, Sarah. Tall, Grande, or Venti: Presidential powers in the United States and Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 37-70, 2013.
- NUNES, Felipe. What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence from Brazilian State Assemblies. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 88-113, 2012.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v.43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PAYNE, J. M. *et. al.* **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. **From logrolling to logjam: agenda power, presidential decrees, and the unintended consequences of reform in the Brazilian Congress**. Working Paper Number CBS-71-06. Oxford: University of Oxford/Centre for Brazilian Studies, 2006.
- POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. Buenos Aires: PNUD; Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara, 2004. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/informe-pnud-democracia.html>> Acesso em: 06 jan. 2016.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, Jun. 2011.
- SAMUELS, David; SCHUGART, Matthew. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, p. 33-60, Jan. 2003.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SCARTASINI, Carlos; STEIN, Ernesto. A new framework. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Washington, Inter-American Development Bank, 2009.
- SCHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SCHUGART, Matthew; HAGGARD, S. Institution and public policy in presidential systems. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. (Eds.). **Presidents, parliaments and policy**. New York: Cambridge University Press, 2001.
- STEIN, E. *et. al.* **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007.
- WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control**. London: Palgrave-MacMillan. 2010.
- WEYLAND, Kurt; MADRID, Miguel; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings**. New York: Cambridge University Press, 2010.

Artigo recebido em: 15/04/2015

Artigo aceito para publicação em: 27/01/2016



## AGENDA DO LEGISLATIVO: QUEM DEFINE?

### LEGISLATIVE AGENDA: WHO DEFINES?

José Irivaldo Alves Oliveira Silva \*  
Williams Martinho Soares de Sousa \*\*

**Resumo:** Este trabalho baseou-se na necessidade e relevância de investigar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo Brasileiro. Isto ocorreu pela comparação dos requisitos de relevância e urgência dispostos no art. 62 da Constituição de 1988, levando-se em conta o desenho constitucional, a repercussão e o desempenho institucional diante da separação dos Poderes e do *checks and balances* na administração pública. Verificou-se, também, a relevância das medidas provisórias (MPs) no processo de institucionalização das políticas públicas, através do levantamento do fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares entre os anos de 1994 e 2010, e da análise do impacto das medidas provisórias no paradigma da separação dos Poderes e o *checks and balances*. A alteração do regime constitucional das medidas provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o *deficit* de legitimidade, a qual é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa. O Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda em face do Parlamento.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Medidas Provisórias; Desenho Institucional.

**Abstract:** This study was based on the need and relevance of investigating the relationship between the Executive and Legislative in Brazil. This occurred by comparing the relevant requirements and willing urgency in art. 62 of the 1988 Constitution, taking into account the constitutional design, impact and institutional performance on the separation of powers and checks and balances in public administration. It was also the relevance of provisional measures (MPs) in the process of institutionalization of public policies by raising the flow of provisional measures, ordinary laws and complementary laws between 1994 and 2010, and analysis of the impact of provisional measures on the paradigm of separation of powers and checks and balances. The alteration of the constitutional regime of the Brazilian provisional measures after

---

\* Doutor em Ciências Sociais. Professor do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande, Ciências Sociais e Educação do Campo, no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA). ([irivaldos@uol.com.br](mailto:irivaldos@uol.com.br) / [prof.irivaldo@ufcg.edu.br](mailto:prof.irivaldo@ufcg.edu.br)).

\*\* Graduado em Gestão Pública, aluno da Especialização em Gestão de Políticas Públicas pela UFCG. Assessor de Projetos na Secretaria de Ação Social na Prefeitura de Sumé (PB). ([williams\\_cgp@hotmail.com](mailto:williams_cgp@hotmail.com)).

the adoption of Constitutional Amendment No. 32, not remedied the legitimacy deficit, which is essential to any legislative anticipation mechanism. The Executive remains providing policy direction means that guarantee favored trading of its agenda in the face of Parliament.

**Keywords:** Public Management; Provisional Measures; Institutional Design.

## 1 Introdução

O presente artigo tem como finalidade investigar as relações institucionais entre Poder Executivo e Legislativo, por meio da atividade legislativa atípica do Executivo materializada nas medidas provisórias, tendo como uma das hipóteses que há uma inércia do Legislativo federal, causada pela alta produção de medidas provisórias. A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu em seu texto a possibilidade de o Poder Executivo legislar através das medidas provisórias (MPs). Entretanto, tem-se desenhado outra hipótese: há certo desvirtuamento desse dispositivo pela emissão excessiva de MPs, o que poderia configurar a usurpação da prerrogativa legiferante do Poder Legislativo, comprometendo o princípio da separação dos poderes, ou funções estatais.

O Executivo acaba atuando como legislador através da edição de medidas provisórias, sob o pretexto da “relevância” e “urgência”. Desde 1988 tem-se verificado o uso frequente das medidas provisórias, o que torna o Legislativo um cumpridor da agenda pública do Executivo. Como afirma Ros (2008), uma vez promulgada a Constituição de 1988, o que se deu foi que esse instrumento emergencial, inicialmente destinado a situações próprias desse nome, passou a ser usado como instrumento de legislação ordinária, o que pode ser danoso para a relação Executivo e Legislativo, fragilizando a separação entre os poderes ou funções estatais.

Diante das atribuições originárias e destinadas ao Poder Executivo e, além disso, da possibilidade de ele exercer atividades atípicas como a legislatura, podendo administrar por medida provisória, busca-se responder às seguintes questões no presente artigo:

- 1) Há controle da agenda política do Legislativo pelo Executivo Federal?
- 2) Existe, efetivamente, um excesso de emissões de MPs pelo Executivo?
- 3) Qual a relação dessas medidas com a administração pública?
- 4) O Poder Legislativo “abre mão” de sua função típica de legislar?

No presente artigo, foi feita uma análise da relação entre a emissão de MPs, leis ordinárias e leis complementares e o estabelecimento de políticas de estado em diversas áreas, como saúde, educação, orçamento, entre outros, comparando o fluxo desses documentos normativos entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Foi utilizado como método o dedutivo. Como procedimento para dar cabo dessa investigação, acessou-se o banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, via rede mundial de computadores, extraindo toda a produção legislativa e de MPs dos dois períodos de governo propostos nessa pesquisa, dois mandatos de FHC e dois mandatos de Lula. Isso levou à produção de um amplo diagnóstico bem realístico da produção legislativa brasileira

e acerca do equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Outro método foi o bibliográfico e a pesquisa documental, por meio de consulta aos órgãos oficiais acerca de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. O trabalho foi estruturado da seguinte forma: uma seção abordando a separação dos Poderes e *o checks and balances*; a terceira seção abordando a relevância e urgência e o equilíbrio constitucional; seguido das subseções Impacto da Emenda Constitucional nº 32/2001, excesso de medidas provisória, e uma que trata da agenda impositiva do Executivo.

## 2. Países que adotam as medidas provisórias

O texto constitucional brasileiro sobre medidas provisórias foi inspirado diretamente em instituto similar italiano. A redação é idêntica, entretanto com pequenas variações. Neste caso, em se tratando de nossa recepção Legislativa, pode-se considerar, como afirma Tavares (1987, p. 2), “a introdução, em um sistema jurídico, de normas ou institutos de outro sistema”. Não obstante, segundo Dantas (1997, p. 46):

[...] o constituinte de 87/88, preocupado mais em expurgar a expressão decreto-lei do que com o conteúdo instituído, foi buscá-las no ordenamento jurídico italiano (Constituição de 1947, art. 77), inserindo-as no atual texto constitucional de 1988 (art. 62), sem levar em conta a diferença de que naquela, a forma de governo é parlamentarista [...] enquanto que a nossa é presidencialista [...].

Não obstante, a apresentação de projetos de lei, bem como o poder de veto presidencial, são requisitos essenciais para o jogo constitucional aplicados no processo decisório entre os Poderes Executivo e Legislativo. Desta forma, cabe salientar que as medidas provisórias sob o âmbito do direito comparado evidenciam-se em regulamentos que, como afirma Carvalho (2000), são considerados uma forma disfarçada do nosso antigo decreto-lei. Sendo assim, a medida provisória não é uma exclusividade do país, sendo um mecanismo legislativo internacionalmente adotado.

### Alemanha

Utilizados em casos de necessidade ou emergência, os decretos-leis, como afirma Abreu Junior (2002), surgem na Alemanha em 1850. Como pondera Santos (1991, p. 886), “o estado de emergência legislativa não pode durar mais de seis meses com o mesmo chanceler (Chefe do Governo). Não se pode atentar contra a *Lei Fundamental* nem contra os direitos fundamentais através de projetos de lei aprovados sob esse regime”. Neste caso, o Chanceler só poderá requerer a decretação do instituto ao Presidente uma vez, em situações especialíssimas, a fim de que o país de alguma forma não tenha sua governabilidade prejudicada pelo desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo.

A Lei Fundamental da Alemanha adota o instituto do estado de necessidade legislativa. A decretação do estado de necessidade legislativa significa que o Governo entende indispensável a edição de lei sobre determinada matéria, o mais rápido possível, e avoca para si o poder de fazê-lo (CARVALHO, 2000, p. 9).

### **México**

O ordenamento jurídico no México concede ao Executivo o poder de emitir decretos com força de lei de forma esporádica, contudo, em situações especialíssimas. Segundo Carvalho (2000), as especificações expressamente direcionam-se à estabilidade econômica do país ou a casos de saúde pública.

### **Espanha**

A constituição espanhola de 1978, em seu art. 86 prescreve:

*1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I, al régimen de las comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.*

Como assegura Carvalho (2000), a constituição confere ao Executivo poderes para a edição de disposições legislativas provisórias; contudo, nas circunstâncias de “extraordinária e de urgente necessidade”. Demonstrando algumas vedações de caráter material, no que se refere ao art. 86 da constituição, a concentração de poder na figura do rei, tendo também um modelo parlamentarista bem definido, verificando que a edição de medidas provisórias é feita com cautela, não sendo capaz de gerar crises ou choques entre Governo e Parlamento.

### **França**

O sistema constitucional francês, 1958, mostra-se peculiar. Embora o regime de governo seja parlamentar, “é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo” (CARVALHO, 2000, p. 8). O “art. 16 concede ao Presidente da República poderes extraordinários, inclusive legislativos, em caso de estado de emergência” (ABREU JUNIOR, 2002, p. 79).

### **Uruguai**

A constituição do Uruguai estabelece urgência aos projetos de lei, sendo outorgados pelo Presidente justificadamente. “A única restrição material a pedido de urgência refere-se às matérias que exijam *quorum* qualificado, que deverão tramitar normalmente” (CARVALHO, 2000, p. 4). Não obstante, o Presidente não poderá enviar mais de um projeto urgente. Enquanto estiver tramitando no Congresso, outro não poderá ser enviado.

### **Portugal**

A constituição portuguesa, como afirma Carvalho (2000), distinguiu-se das anteriores e aproximou-se mais do nosso modelo; a competência originária é estabelecida às matérias em que o Executivo legisla com a Assembleia da República. Entretanto, como afirma Dantas (1997, p. 51), “a constituição portuguesa, por seu turno, fixa um limite temporal, qual seja, aquele que impede a sua reedição no decurso da mesma sessão legislativa” (art. 172º-4, da Lei Constitucional nº 1/89).

### 3 Separação dos Poderes e *checks and balances*

Os mecanismos institucionais necessários para regular a atuação de cada poder constituído estão baseados no princípio constitucional da separação dos poderes, havendo harmonia, independência e coordenação entre essas funções estatais, como também limitação entre eles, em que um poder põe “freio” em outro poder, que na verdade são funções estatais, diante da indivisibilidade do poder em si.

As bases teóricas para o nascimento da tripartição dos poderes situam-se na antiguidade grega por meio de Aristóteles, com a publicação da obra “Política”, em que o pensador grego identificou a existência de três funções distintas exercidas pela soberania, quais sejam: elaborar normas gerais (função legislativa), a aplicação das referidas normas (função executiva) e a função de dirimir os conflitos oriundos da execução das normas nos casos concretos (função do Judiciário) (DA ROS, 2008; MORAES, 2001; PAULO; ALEXANDRINO, 2010; LENZA, 2011).

O clássico modelo de divisão de poderes, cuja adaptação mais notória é localizada na obra de Montesquieu “O Espírito das Leis” (1748), concentra-se no princípio de um sistema que garanta a autonomia entre os poderes, assim como a limitação de suas capacidades ao exercício de suas funções. Isso porque essa doutrina visa propiciar o controle de um poder pelo outro, de modo a impedir a usurpação e a centralização de funções. Com isso, o objetivo é configurar um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos), aplicando controles proibitivos mútuos que inviabilizariam excessos por parte do Estado, garantindo a proteção dos indivíduos em relação a possíveis interferências indesejáveis em seus direitos e liberdades.

Nesse sentido, a teoria da separação dos poderes está definida através da reflexão de filósofos da antiguidade, desenvolvendo-se ao longo do tempo, e efetivamente se consagrando após a análise de Montesquieu, no século XVIII (BARBOSA, 2006). Não obstante, o exercício do poder começou a se estabelecer através de um sistema político-jurídico que permitisse uma eficaz aplicação do princípio da separação dos poderes.

Para tanto, Montesquieu presumiu um mecanismo que evitasse a concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos divididos em três funções estatais – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –, reunindo órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias. Essa separação não significa que não possa haver uma relação entre eles, bem como a determinação de cumprimento da legalidade pelo Judiciário frente aos demais poderes.

Em resumo, como consolidação da Teoria da Separação dos Poderes ou Teoria da Tripartição dos Poderes, a Constituição Brasileira de 1988 situa, em seu artigo 2º, que os Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, o que significa que é princípio basilar do Estado Democrático de Direito essa separação, sem subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

O sistema de separação dos poderes, já então consagrado nas constituições, obteve proeminência em meio aos que procuravam a democracia através dos seus ditames. Associando a ideia de Estado Democrático, foi determinado o aprimoramento da construção doutrinária conhecida como sistema de freios e contrapesos, *checks and balances*, bases já denotadas por Políbio e lançada por Montesquieu (BARBOSA, 2006).

Pela doutrina dos freios e contrapesos, a tripartição dos poderes passou a ganhar mais corpo. Todavia, a Teoria da Separação dos Poderes consagrou-se como pressuposto do Estado Liberal, em uma época em que a pretensão seria reduzir ao mínimo a atuação estatal em relação ao mercado, principalmente. Reclama-se, pois, uma ação estatal que atenda às exigências da sociedade por eficiência. Surge, então, a necessidade de adaptar a separação dos poderes às novas aspirações em função de “frear” a atuação do Estado na esfera individual (BARBOSA, 2006).

Hoje, a rigidez de outrora não permanece. Com a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, surgiu uma nova visão da teoria da separação dos poderes, bem como novas formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e destes com o Judiciário, levando-se em conta certa colaboração entre os poderes, que tem como principal exemplo o sistema parlamentar, em que o governo depende da confiança do Parlamento. Contudo, no presidencialismo foram desenvolvidas técnicas de independência orgânica e harmônica entre os Poderes (CASTELO BRANCO, 2007). A questão que se apresenta é se há efetivamente um descompasso entre as funções do Legislativo e do Executivo no que se refere à produção de normas, considerando a relevância de manter uma separação harmônica entre as funções do estado e que a existência de algum mecanismo que “burle” esse caminho natural do processo legislativo poderia “quebrar” essa relação.

#### **4 Problematicando a relevância e urgência**

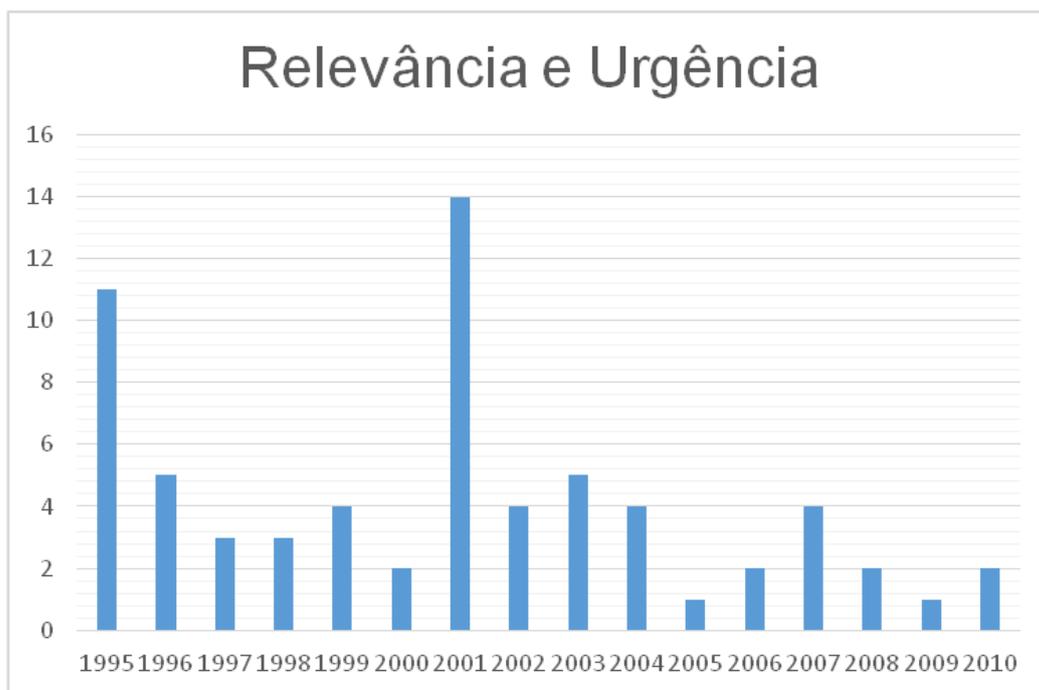
Sendo assim, é importante dizer que a MP que se conhece originou-se do decreto-lei gestado no período do regime militar e que foi disciplinada no art. 62 da CF de 1988 e instituída em casos excepcionais de relevância e urgência. Como está disposto no *caput* do art. 62, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Neste sentido, as medidas provisórias, no quadro da separação dos Poderes, obedecem a uma engenharia constitucional avessa ao processo legislativo comum pautado no debate e discussão das matérias submetidas ao Parlamento. Entretanto, a MP se submete a um regime específico. Veja-se no art. 62, § 3º:

As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Portanto, o dispositivo constitucional terá prazo máximo de eficácia 120 dias após a sua edição, devendo ser submetido ao Congresso Nacional para apreciação. Não obstante, tais medidas devem possuir caráter excepcional de relevância e urgência, sendo necessária a presença dos dois requisitos simultaneamente para que o Presidente esteja autorizado a adotar medidas provisórias.

Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea (2001, p. 3.174), o termo relevante refere-se à “qualidade do que é importante, pertinente; característica do que é relevante”. Outrossim, urgência, segundo o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, refere-se à “qualidade ou condição de urgente; necessidade que requer solução imediata; pressa; situação crítica ou muito grave que tem prioridade sobre outras; emergência”. Como afirma Balera (2009), relevância e urgência são passíveis de identificação imediata, isto é, apesar de tais conceitos serem indeterminados, é permitida apenas uma única solução no caso concreto, ao contrário dos atos discricionários.

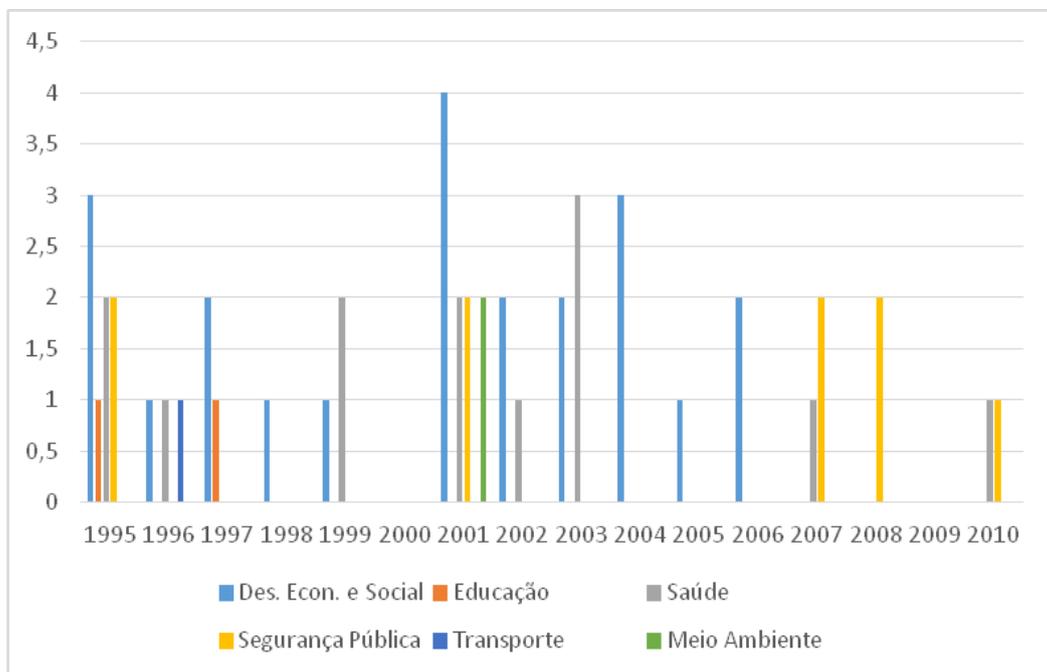
Neste sentido, o conceito de relevância está atrelado ao interesse público, não cabendo a adoção de medidas provisórias para a defesa de outros interesses. Isso se reporta aos casos mais graves e que demandam atuação imediata do Estado. Deste modo, para que a medida seja adotada, a situação deve exigir caráter urgente para que entre em vigor de imediato, do contrário seria procedente a arguição de inconstitucionalidade. Abaixo, apresenta-se uma análise empírica sobre o caráter de excepcionalidade com base nos conceitos de relevância e urgência:



**Gráfico 1** – Aspectos constitucionais de excepcionalidade  
**Fonte:** Elaboração própria.

O gráfico 1, de acordo com os requisitos postos na CF de 1988 já mencionados, versa sobre a quantidade de medidas provisórias que apresentam razoavelmente esses requisitos de relevância e urgência. Entre 1995 e 2010, pode-se observar que, das medidas provisórias

expedidas no primeiro ano pesquisado, no total de 53 MPs, apenas 11 podem ser consideradas de caráter excepcional, ou seja, que expressam matérias verdadeiramente relevantes e urgentes, equivalentes a um percentual de 20,75%. Em 2001, como se pode observar em destaque no gráfico supra, período em que foi extinta a reedição ilimitada de medida provisória, num total de 109 MPs, apenas 14 possuíam relevância e urgência, representando um percentual de 12,84%. Como pode ser visto, uma quantidade pequena de medidas provisórias seguiu rigorosamente o padrão estabelecido na constituição federal brasileira. Levando-se em conta as medidas provisórias dos anos analisados, isto é, das 830 MPs expedidas, apenas 67 MPs foram consideradas plausíveis no regime presidencial, representando apenas 8,07% de emissões, conforme análise da pesquisa que gerou esse artigo — lembrando —que os partidos arguíram pouco a inconstitucionalidade dessas MPs por descumprimento dos requisitos aqui apresentados. A MP passou a ser um mecanismo ordinário de produção de normas legais por parte do Executivo e pouco questionado por outros setores da república, o que será mais consistentemente comprovado adiante.



**Gráfico 2** – Políticas públicas setoriais: diagnóstico dos dispositivos de excepcionalidade  
**Fonte:** Elaboração própria.

Daí verificaram-se quais as matérias abordadas pelas MPs. Dessa forma, o gráfico 2 é resultante do diagnóstico de medidas provisórias com caráter de excepcionalidade e urgência, que tem relação com políticas públicas. Como se pode observar, as medidas provisórias que obtiveram um grau mais elevado de emissões no decorrer dos dois períodos governamentais estão classificadas como políticas de desenvolvimento econômico e social, o que pode ser visto com mais ênfase em 2001. De 109 MPs emitidas nesse ano, apenas 4 (3,70%) representam a política setorial em questão. No mesmo ano foram identificadas 10 MPs (9,17%), que versam sobre as políticas de saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico e

social. Em análise, apenas 1,69%, equivalente a 49 MPs, atingiram requisitos de interesse público relevante e de urgência, dentre os setores classificados.

As medidas provisórias analisadas, distribuídas e relacionadas dentre os setores específicos elencados no Gráfico 2, prestam-se, por exemplo: a alterar dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (MP 1.159, de 26.10.1995); a instituir o Programa Especial de Financiamento para combate aos efeitos da estiagem (MP 2.078-36, de 25.01.2001); a autorizar a União a criar a comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE (MP 2.209, de 29.08.2001); a autorizar o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate à febre aftosa (MP 78, de 08.11.2002); a dispor sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (MP 127, de 04.08.2003); autorizar a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã (MP 225, de 22.11.2004). Esses são alguns exemplos que se destacaram na coleta de dados dessa pesquisa.

#### 4.1 Impacto da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001

Como uma das tentativas de limitar o uso da medida provisória pelo Poder Executivo, foi instituída a EC 32, de 11 de setembro de 2001, que reformou as regras referentes à medida provisória no Brasil, que admitia renovações infinitas da vigência dessas espécies normativas. Agora está estabelecida uma espécie de cláusula temporal que limita a reedição da MP, dispondo o seguinte no art. 62, § 10 da CF/88: “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”. Nesse caso, isso ocorre se o Congresso Nacional não a apreciar no prazo máximo de 60 dias a partir da sua publicação, prorrogável por igual período. Outra alteração diz respeito ao período em que o Congresso Nacional esteja em recesso, quando a convocação extraordinária ocorreria no prazo máximo de cinco dias. Contudo, a nova regra, na redação dada ao art. 64, prevê que, havendo recesso do Congresso Nacional, o referido prazo fica suspenso. Abaixo, apresentam-se os panoramas dos dois governos a partir da edição da mencionada emenda quanto às reedições e conversões.

Dessa forma, nessa análise pode-se dizer que a restrição no número de reedições das MPs talvez tenha sido a principal mudança no regime jurídico dessa espécie normativa. Essa seria a principal conclusão ao verificar a emenda constitucional supracitada. Entretanto, quando se mergulha nos dados referentes aos dois governos em investigação no presente artigo, constroem-se duas tabelas (Tabela 1 e 2) que apresentam o real panorama das mudanças. Observando a tabela 1, que remete aos 8 anos do governo FHC, pode-se ter uma visão do quanto o Legislativo chancela a Agenda do Executivo, mesmo com os requisitos da “relevância e urgência”, disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, impondo uma análise mais

aprofundada, respeitada a autonomia do Legislativo, frisando-se o número grandioso de reedições quando não se tinha dispositivo limitativo, o que assevera a necessidade imperiosa de limitar a ação das funções estatais, para que não ocorram abusos.

**Tabela 1** – Medidas Provisórias – Convertidas e Reedições\*

<b>Governo FHC (1995 – 2002)</b>				
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Reedições</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
1995	51	223	42	82,35%
1996	19	175	15	78,95%
1997	34	303	32	94,12%
1998	46	715	43	93,48%
1999	38	524	36	94,74%
2000	30	479	16	53,33%
2001	112	2620	63	56,25%
2002	82	0	66	80,49%
<b>Total de MPs</b>	<b>412</b>	<b>5039</b>	<b>313</b>	<b>75,97%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 1995 a 2002.

A tabela 2 já demonstra a mudança, pois a partir daí a reedição ficou restrita a uma única vez. Entretanto, isso não eliminou um alto índice de conversão das MPs, que na verdade são propostas de lei do Executivo que não passam inicialmente pelo crivo do Parlamento. O que se está afirmando aqui é justamente a não mudança do controle da pauta do Parlamento brasileiro. As reedições repetidas das MPs colocavam o Parlamento em último plano, o que parece não ter mudado com a mudança desse dispositivo, como demonstra a tabela 2. Na verdade, ambas as tabelas demonstram um alto índice de conversão das MPs originadas do Executivo, o que apresenta um quadro de uma pauta legislativa desenhada a partir do Executivo, uma inversão política da engenharia constitucional e configurando uma interferência do Executivo no Legislativo, plenamente permitida pelo segundo. Desta forma, como destaca Dantas (1997, p. 60),

[...] a relevância de que trata o texto constitucional chegou ao ponto de entender ser possível ao Presidente da República lançar mão da liberdade individual e da propriedade privada (ambos direitos assegurados no art. 5º e, portanto, inalteráveis pelas vias *normais* até mesmo pelo poder de reforma) [...]

Como se pode notar, perto de 76% das medidas provisórias foram convertidas em lei, principalmente entre os anos 97 a 99. Há um grau considerável de conversões, ultrapassando 90% em alguns anos. Sobre este aspecto, destaca Barros (2000, p. 67),

Cada vez mais ganha uso o termo **presidentismo** [grifo do autor] — que é a deturpação do presidencialismo no Brasil. Entre nós, tradicionalmente, não há

presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República.

**Tabela 2** – Medidas Provisórias posteriores à EC Nº 32/2001\*

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>			
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	42	34	80,95%
2006	67	60	89,55%
2007	70	60	85,72%
2008	40	35	87,5%
2009	27	24	88,89%
2010	41	30	73,17%
<b>Total de MPs</b>	<b>418</b>	<b>366</b>	<b>87,56%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 2002 a 2010.

Compreende-se que, mesmo com a restrição das reedições do instrumento normativo da Presidência da República, não houve diminuição de medidas provisórias; além disso, o processo de conversão dessas medidas em lei também foi maior. De 418 MPs emitidas entre 2003 a 2010, 366 foram convertidas em leis ordinárias, ou seja, mais de 87% do total das medidas provisórias emitidas foram convertidas.

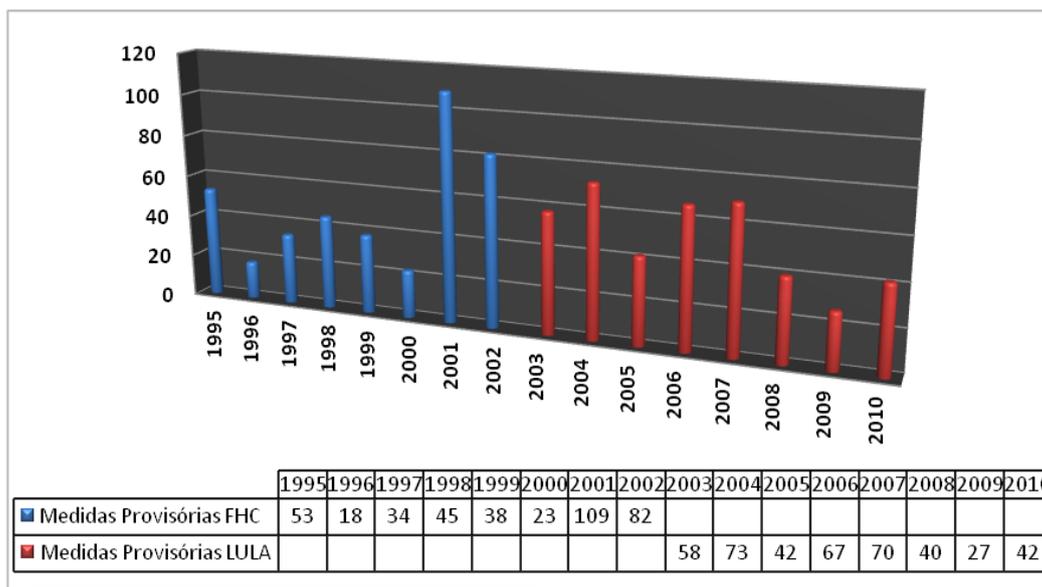
#### 4.2 Excesso de medidas provisória: uma verdade?

A medida provisória tem força de lei, devendo ser apreciada no máximo em 45 dias a partir do seu envio ao Congresso Nacional. Mesmo com a possibilidade de aprovação da MP pelo Legislativo, o princípio da separação dos poderes prevê justamente que a prerrogativa de legislar é do Legislativo, e não do Executivo ou do Judiciário, sendo os procedimentos relacionados com as medidas provisórias excepcionalíssimos. Sendo assim, torna-se extremamente importante investigar esse fenômeno que pode influenciar diretamente as relações jurídico-políticas no País, estabelecendo qual o desenho institucional e sua repercussão no equilíbrio dos poderes. Neste contexto, para Coelho (2007, p. 12),

[...] a medida provisória é exemplo adequado para ilustrar a atuação conjunta dos poderes Executivo e Legislativo no Estado contemporâneo, em que as leis são feitas diretamente para acompanhar o ritmo de vida da sociedade. O Executivo analisa a conveniência e aceitabilidade de determinada política, por meio de uma sondagem prévia do Legislativo e, encontrando acolhida, utiliza a medida provisória para ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário e criar lei, que passa a ter efeitos imediatos e fica sujeita à chancela

do Parlamento, conforme o trâmite estabelecido no art. 62 da Constituição Federal.

Na possibilidade de o Chefe do Executivo expedir medidas provisórias com força de lei em sua função atípica, verifica-se nos dois períodos analisados (FHC X Lula), em grau considerável, a emissão de MPs, mas não superando o Legislativo em sua função típica de elaboração de leis, como se verá mais à frente. Partiu-se da premissa da separação dos Poderes, como prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; com isto, permite-se analisar se, de fato, há uma relação harmônica e coordenada, ou um desvirtuamento entre as funções estatais.



**Gráfico 2** – Medidas Provisórias – FHC X Lula

**Fonte:** Elaboração própria.

Como mostra o gráfico 3, a quantidade de medidas provisórias expedidas entre os anos 1995 a 2002, governo de Fernando Henrique Cardoso, exibe um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) quanto ao nível de emissões de MPs. Como afirma Dantas (1997), ao adotar medidas provisórias, com força de lei nos termos do art. 62, em última análise, os governos apenas obedecem a uma orientação da engenharia ou técnica constitucional ao distribuir as matérias pertinentes, isso quando não se analisa o verdadeiro impacto no equilíbrio entre os poderes, o que pode causar um descompasso institucional, cujos prejuízos dependerão da base existente nesse presidencialismo de coalizão. De acordo com Chiesa (2002, p. 40),

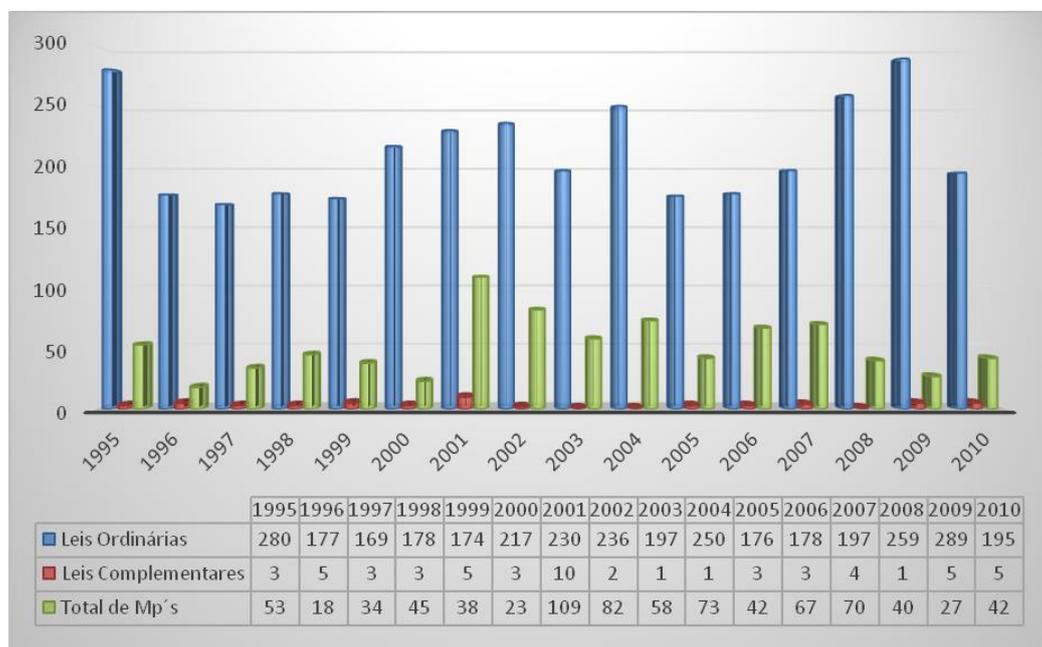
[...] as medidas provisórias não são atos administrativos e, embora se aproximem mais das leis, com elas não se confundem, constituindo um instituto com regime jurídico-constitucional, marcado pela eficácia imediata da lei e pela temporalidade [...].

Comparando os dois governos, nota-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou, entre 2003 a 2010, podendo ser constatado isso também após a Emenda Constitucional nº 32 em 2001, que visava restringir as reedições e o

estabelecimento de um prazo de 45 dias para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso, estipulando a possibilidade de trancamento da pauta do Legislativo. Essa emenda regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação.

Através dos dados coletados, é possível observar no gráfico 4 que o fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares dos governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) expressa situações semelhantes ao comparar os dois governos. Desta forma, o uso do instrumento destinado a situações de “relevância” e “urgência” permite demonstrar empiricamente a hipótese de que o chefe do Executivo atua como legislador no lugar do Parlamento, como pode ser evidenciado no gráfico acima. Desta forma, de acordo com os dados obtidos, pode-se compreender a citação de Coelho (2007, p. 8):

[...] a hipótese de que, pela sistemática banalização do instituto das medidas provisórias, o poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla, de fato, a agenda política do País, à medida que o Congresso Nacional só aprecia matérias de interesse do Executivo, e esvazia as competências originais clássicas de legislar e fiscalizar, que são próprias do poder Legislativo.



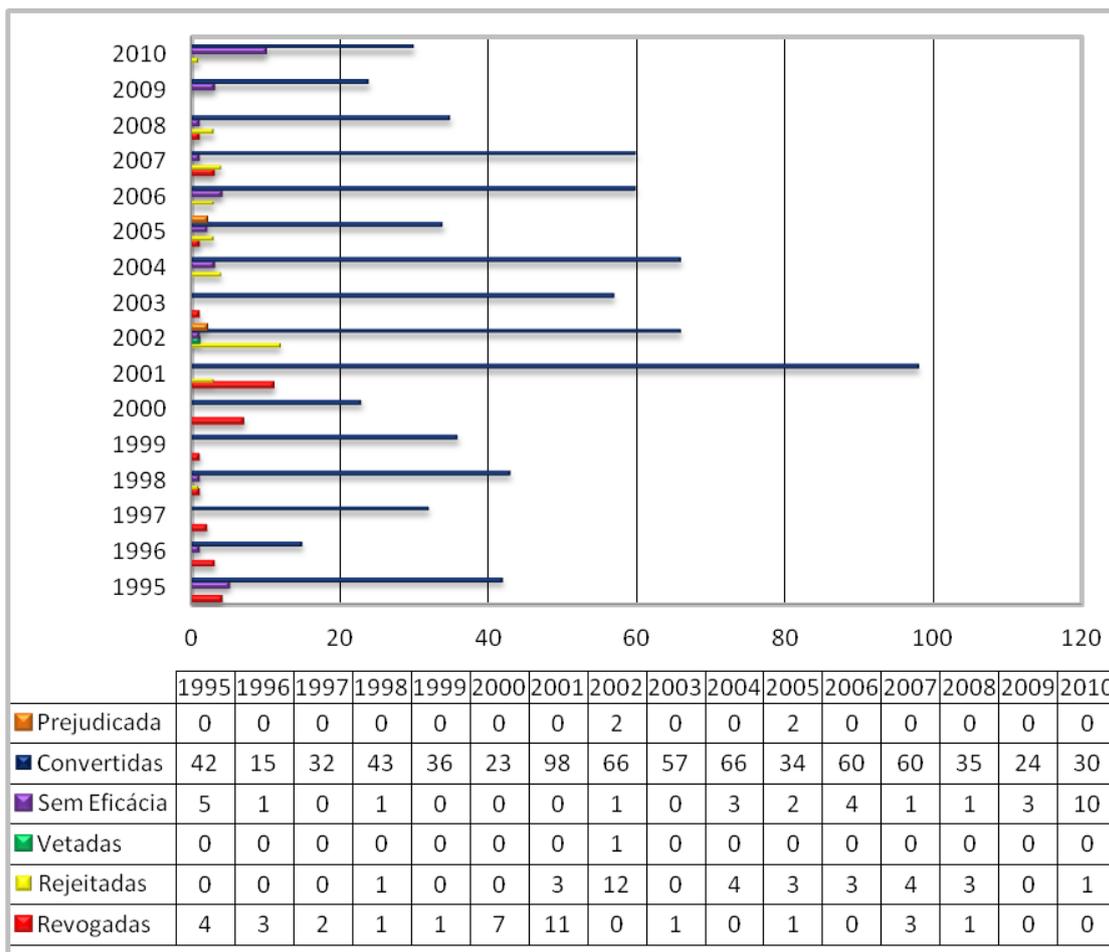
**Gráfico 4** – Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares  
**Fonte:** Elaboração própria.

Diante disso, fazendo uma comparação da função típica do Legislativo brasileiro (apreciação de leis ordinárias e leis complementares) e a função atípica do Executivo Federal em relação à quantidade de emissões de medidas provisórias, percebe-se uma quantidade de MPs bastante menor se comparada com as emissões de leis ordinárias e leis complementares. Somando-se as leis ordinárias na coluna em azul, 3.402, com a quantidade de leis complementares em vermelho, 54, ultrapassa em grande número a quantidade de medidas provisórias expedidas pelo Executivo, que estão em verde, resultando em 830 MPs.

Preocupante, como será visto, é a baixa iniciativa legislativa pelo Legislativo. O que se pode notar no gráfico 4 é justamente uma habitual emissão de leis ordinárias pelo Legislativo brasileiro; não havendo um desvirtuamento das atribuições desse poder no que se refere às produções legislativas. Deste modo, como assegura Machiaveli (2009, p. 6),

[...] mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso frequente de mecanismos legislativos de negação de *quorum* pela oposição, o governo sai vitorioso em grande parte das votações. Assim, o controle da agenda é útil para coordenar as preferências da maioria e reforçar o seu poder.

Segundo Pessanha (2000), as medidas provisórias são encaradas como instrumento de usurpação da função legislativa, embora vê-se que o diagnóstico aqui apresentado destoa dessa afirmação na medida em que se constata uma produção legislativa elevada se comparada com a produção de medidas provisórias.



**Gráfico 5** – Poder da Agenda do Executivo sobre o Congresso Nacional

Fonte: Elaboração própria.

Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 4 que, de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, totalizando 830, 81,81% foram convertidas em lei pelas casas legislativas, e apenas 18,19% não obtiveram êxito. Isso aponta para certo controle da agenda do Legislativo pelo Executivo, afetando as escolhas possíveis dos parlamentares. Segundo Machiaveli (2009, p. 22), “como as MPs alteram o *status quo* a partir da data de sua edição, os custos de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente”. Essa pode

ser uma possibilidade, com a elevação dos custos sociais da não aprovação de uma MP, o Parlamento opta por converter. Porém, um presidencialismo de coalizão como o brasileiro leva a base que apoia a Presidência a emitir uma espécie de “homologação” dos atos do Executivo, o que evidencia o controle da agenda por parte do Executivo. Pode-se depreender da leitura do art. 62 da Constituição Federal de 1988, que seria mais complexo não aprovar uma MP, sendo esse resultado danoso à sociedade:

§ 3º. As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

No gráfico 5 é impressionante o grau de conversão de MPs em lei pelo Congresso, chancelando a agenda do Executivo mais que apreciando projeto de autoria própria. Isso pode apontar para uma situação de não cumprimento de seu papel originário, o que leva a pensar que talvez não haja uma análise mais acurada desses instrumentos normativos monocráticos. A tabela 3 abaixo aborda mais a fundo essa questão quando traz dados acerca da autoria dos projetos de lei (PLs).

**Tabela 3 - Iniciativa dos Projetos de Lei**

<b>Governo FHC (1995 – 2002)</b>					
<b>Período</b>	<b>Leis Ordinárias</b>	<b>Autor: Executivo</b>	<b>Autor: Legislativo</b>	<b>Autor: Judiciário</b>	<b>Outros</b>
<b>1995</b>	281	211	60	4	6
<b>1996</b>	177	142	33	2	0
<b>1997</b>	169	143	25	0	1
<b>1998</b>	178	143	24	9	2
<b>1999</b>	175	137	36	2	0
<b>2000</b>	218	183	28	3	4
<b>2001</b>	230	176	51	1	2
<b>2002</b>	237	181	50	4	3
<b>Total</b>	<b>1665</b>	<b>1316</b>	<b>307</b>	<b>25</b>	<b>18</b>

**Fonte:** *site* do Congresso Nacional, banco de dados. Elaboração própria.

Os dados revelados na tabela 3 que podem complementar a tese do presente artigo de que existe um controle da agenda do Legislativo pelo Executivo são os referentes à iniciativa de proposição do projeto de lei (PL). Vê-se que a quantidade de PLs de iniciativa do Executivo

supera em muito as iniciativas do Legislativo e do Judiciário quanto às leis ordinárias. Simplesmente 79% dos projetos de lei que “aterrissaram” no Parlamento brasileiro entre os anos 1995 e 2002 foram de iniciativa do Executivo. A tabela 4 demonstra que a tendência continua a mesma, sendo as propostas de lei do Executivo mais numerosas, cerca de 51% contra 34% de iniciativa do próprio Legislativo.

Isso expressa, na compreensão desse trabalho, que existiu um controle da agenda do Legislativo brasileiro nos períodos analisados, o que pode apontar para um processo de inércia por parte do poder Legislativo, significando a ausência de debates mais aprofundados acerca de questões nacionais, ou seja, o Legislativo federal não tem desempenhado o seu papel principalmente político definido na Constituição brasileira.

#### 4.3 Agenda impositiva do Executivo: equilíbrio na relação Executivo-Legislativo?

A relação entre o Executivo e o Legislativo caracteriza-se pelo sistema presidencialista de coalizão em que as medidas provisórias são constituídas principal instrumento utilizado pelo poder Executivo para controlar a agenda política do País (OLIVEIRA, 2009). Este sobrestamento de pauta instituído pela EC 32/2001 e concebida para restringir a reedição de medidas provisórias, fortaleceu sobremaneira a capacidade do Executivo em controlar a agenda política do País. Como afirma Figueiredo e Limongi (1998, p. 85):

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo Organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particulares. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

**Tabela 4** – Iniciativas dos projetos de lei entre 2004 e 2010

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>					
<b>Período</b>	<b>Leis Ordinárias</b>	<b>Autor: Executivo</b>	<b>Autor: Legislativo</b>	<b>Autor: Judiciário</b>	<b>Outros</b>
<b>2004</b>	250	112	23	8	2
<b>2005</b>	176	113	58	3	-
<b>2006</b>	178	124	43	10	-
<b>2007</b>	197	141	54	3	-
<b>2008</b>	259	131	119	9	-
<b>2009</b>	289	118	146	21	-
<b>2010</b>	195	61	97	13	2
<b>Total</b>	<b>1544</b>	<b>800</b>	<b>540</b>	<b>67</b>	<b>4</b>

Fonte: *site* do Congresso Nacional, banco de dados legislativos.

Neste caso, analisando os arranjos institucionais, há certa transferência gradativa, com início no século XIX, na iniciativa de legislação para o Executivo, havendo, deste modo, uma concentração de poderes nas mãos dos chefes de governo, tomando controle maior na produção legislativa. O poder de agenda pode ser observado quando o Executivo controla o quê e quando será votado pelo poder Legislativo. Isto se configura em um dos principais fatores para a preponderância legislativa do Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 11):

[...] o Executivo se constitui no principal legislador *de Jure* [grifo do autor] e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o *timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos.

Isto pode ser verificado através do poder de veto, este podendo ser total ou parcial. O veto parcial se torna mais poderoso, uma vez que o Presidente da República pode selecionar partes da legislação e assim deixar claras as suas preferências (OLIVEIRA, 2009). Portanto, há uma inquietude em relação à falta de limites de assuntos que podem ser alterados por medidas provisórias, instaurando-se, deste modo, uma sensação de desequilíbrio que, numericamente, não se sustenta.

## 5 Considerações finais

Neste estudo, pôde-se entender que o Congresso brasileiro se submeteu ao longo desses últimos anos à agenda imposta pelo Executivo, com o considerável número de medidas provisórias convertidas em lei. Com a crescente exacerbação da competência legiferante do Executivo, no que tange à edição de medidas provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais e de relevância e de urgência, faz-se cada vez mais premente a necessidade de o Legislativo dispor de mecanismos de contenção destinados a prevenir e a permitir o controle sobre esse abuso do poder Executivo. É necessário que o Legislativo assuma um papel mais proativo, mais propositivo e que debata os grandes temas nacionais.

Constatou-se que a outorga constitucional de atribuição ao Executivo do poder de legislar, por meio do fundamento de urgência e relevância, com efeito imediato e força de lei, com o pretexto de dar maior eficiência à implementação de políticas públicas, é frequente, mas não é indispensável e nem se trata do maior fluxo de instrumentos normativos. Muitos países com realidade próxima da brasileira não adotam essa solução ou a reconhecem em situações muito restritas, destacando o papel inalienável do Legislativo.

A medida provisória admitida pelo constituinte originário de 1988 tem caráter de excepcionalidade, atribuindo ao Presidente da República competência para elaborar normas com força de lei. Esse caráter é confirmado no texto constitucional pelos requisitos e pelas características que disciplinam a medida provisória, dentre as quais a provisoriedade é indicador característico, já que sujeita a medida provisória à vigência temporal, limita a prazos de

validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do Legislativo. Assim, a medida provisória não se destina à vigência permanente nem definitiva, assim como não possui caráter permanente, como a lei.

Como já se apontou, as MPs na Constituição de 1988 não resultaram de acidente. Sabe-se, contudo, que o Executivo brasileiro dispõe ainda de outros mecanismos, como a iniciativa de projetos e o requerimento de urgência para submeter suas políticas ao Legislativo e à sociedade, com vantagem em termos de legitimidade. Também foi verificado que o ato regulamentar aprovado pelo Congresso com o objetivo de reger o procedimento de apreciação legislativa das medidas provisórias já impunha o exame prévio da relevância e urgência em comissão mista do Congresso, admitindo, igualmente, emendas, supressões e adições ao conteúdo originado no Executivo, no curso da tramitação e da votação do projeto de lei de conversão.

Vale lembrar que essa possibilidade de modificação do teor da providência legislativa urgente representa importante fator de prestígio para a atividade legislativa do Parlamento brasileiro, o que pode indicar também que o Legislativo acaba por cancelar praticamente todas as MPs. A alteração do regime constitucional das medidas provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o *deficit* de legitimidade da MP, ainda persistente. O Executivo permanece dispoindo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e de suas escolhas políticas em face do Parlamento.

Ressalte-se que o instituto das medidas provisórias tem sido distorcido frente à necessidade do chefe do Executivo de governar, administrar, intervir com mais eficácia sem se subordinar à inércia do Legislativo. Percebe-se que a MP, antes e mesmo após a emenda 32/2001, acabou sendo um instrumento de abuso do Poder Executivo, que burla o processo legislativo ordinário. Tamanho era o abuso do Executivo que o Congresso (Poder Legislativo) resolveu aprovar emenda tendente a limitar/restringir a aplicação das MPs. O que pode ser visto neste ato de limitação dos instrumentos de atuação do Executivo pelo Legislativo é que, mesmo o constituinte originário tendo previsto a necessidade, nos casos de urgência e relevância, da adoção de medidas excepcionais com força de lei pelo Presidente da República, tal instrumento banalizou-se.

Ademais, considera-se na presente pesquisa que é necessário investigar de forma sistêmica esse fenômeno da relação Executivo e Legislativo, pois um indicador que apresenta um diagnóstico mais apurado é o nível considerável de iniciativas de PLs por parte do Executivo e ausência do Legislativo nos debates importantes para a política nacional, ficando as decisões políticas para o Executivo e para o Judiciário, que assumem papéis que não são seus, acredita-se, por força do vácuo que acaba sendo ocupado pelo Executivo.

Nesse sentido, não se trata de um posicionamento político ou partidário, muito menos, esquerda ou direita, ou então governo ou oposição. O que se observa, de fato, é que, desde a época remota do extinto decreto-lei, há a tendência de o Chefe do Executivo usá-lo, na maioria

das vezes, de maneira irregular, principalmente quando se está num contexto de presidencialismo de coalizão, tendo o Executivo a maioria do Parlamento, certamente, a maior parte das MPs serão convertidas em lei e a maior parte das iniciativas de lei do Executivo serão aprovadas pelo Congresso. Assim, com vistas a coibir abusos, descortina-se a proposta de controle de constitucionalidade das medidas provisórias, seja em relação aos seus limites temporais ou materiais, seja em relação ao juízo de urgência e relevância quando eivado por arbitrariedade ou controle pelo Legislativo, ou seja, é preciso que o Legislativo possa utilizar melhor os mecanismos de controle, tanto no Legislativo e, excepcionalmente no Judiciário.

Assim, as perguntas feitas no início desse artigo foram as seguintes:

**1) Há controle da agenda política do legislativo pelo Executivo Federal?**

Sim. Tanto analisando-se por meio da expedição de MPs, como pelo viés da autoria dos projetos de lei, o Executivo domina as iniciativas.

**2) Existe, efetivamente, um excesso de emissão de MPs pelo Executivo?**

O que existe é uma grande quantidade e, até, uma banalização por parte do Executivo. Entretanto, comparativamente às outras espécies, no período analisado, a quantidade de MPs é inferior às demais. O que parece preocupante é uma baixa iniciativa legislativa por parte do Legislativo.

**3) Qual a relação dessas medidas com a Administração Pública?**

As MPs versam sobre matérias das mais diversas áreas do governo.

**4) O Poder Legislativo “abre mão” de sua função típica de legislar?**

Sim. Analisando os números, parece que há uma certa inércia do Legislativo, o que provoca a ocupação por meio de outros setores da república.

## Referências

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas\\_provisorias\\_abreu.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas_provisorias_abreu.pdf)> Acesso em: 1 Jun. 2012.

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA E FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN. **Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa**. Braga, Portugal: Verbo, 2001.

BALERA, Felipe Penteado. Medida provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 14, p. 25-52, jul./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo\\_Felipe\\_Penteado\\_Balera\\_\(Medida\\_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_(Medida_Provisoria).pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BARBOSA, Marília Costa. Revisão da teoria da separação dos poderes do estado. **Revista Científica da Faculdade Lourenço Filho**, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.flf.edu.br/revista-flf.edu/volume05/v5mono4.pdf>> Acesso em: 24 Fev. 2014.

BARROS, Sérgio Resende de. **Medidas, provisórias?** Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.contr>> Acesso em: 16 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

- CARVALHO, Kátia de. **Medidas provisórias no âmbito do Direito Comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados/ Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2012.
- CASTELO BRANCO, Alber Castelo. **A teoria da separação dos poderes na atual ordem constitucional**: atribuições, relações e perspectivas. 68 f. 2007. Monografia (Especialização em Direito Constitucional e Processual Constitucional) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.
- CHIESA, Clélio. **Medidas provisórias**: regime jurídico constitucional. 2. ed. rev. ampl. e atual. Curitiba: Juruá, 2002.
- COELHO, Silvia Regina dos Santos. **O excesso de medidas provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo**: impasses e dilemas. Brasília: UnB, 2007.
- DA ROS, Luciano da. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, n.31, p. 143-160, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2011.
- DANTAS, Ivo. **Aspectos jurídicos das medidas provisórias**. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MACHIAVELLI, Fernanda. **Medidas Provisórias**: Os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 150p, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 out. 2015.
- OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. 2009, 54 p. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4884>> Acesso em: 4 mar. 2014.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.
- PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil 1964-1992. In: VILLAS BOAS, Gláucia; GONÇALVES, Marco Antônio. **O Brasil na virada do século**: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- SANTOS, B. P. **As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil**. 1991. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Departamento de Direito da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília.

Artigo recebido em: 07/07/2015

Artigo aceito para publicação em: 22/03/2016



## ANALISANDO OS DISCURSOS DOS DEPUTADOS FEDERAIS: A LINGUÍSTICA DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NOS DISCURSOS SOBRE CONTABILIDADE PÚBLICA

### ANALYZING THE SPEECHES OF FEDERAL DEPUTIES: A STUDY ON THE LANGUAGE OF ACCOUNTING INFORMATION IN THE DISCOURSE ON PUBLIC ACCOUNTS

Arthur Mesquita Camargo\*

**Resumo:** No sistema republicano-democrático, a ciência contábil obtém um papel central no apoio à fiscalização das contas públicas. Pressupõe, então, que a Contabilidade Pública deva desempenhar um papel singular nas discussões internas das Casas Legislativas em razão de seu papel de transmutação dos atos de gestão em informações possíveis de serem examinadas. O objetivo deste trabalho é examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados. Como metodologia, optou-se por realizar uma pesquisa documental sobre os discursos pronunciados em plenário pelos Deputados no período de 2010 a 2014 e analisá-los pelo método de análise de conteúdo de Bardin. Como resultado, verificou-se que a maioria dos deputados prefere analisar a confiabilidade da informação contábil pela dimensão semântica da semiótica contábil.

**Palavras-Chave:** Linguística Contábil; Contas Públicas; Contabilidade Aplicada ao Setor Público; Estatísticas Fiscais; Câmara dos Deputados.

**Abstract:** Into a republican-democratic system, the accounting science gets a central role in supporting the supervision of public accounts. Implies, then, that public accounting should play a unique role in the internal discussions of the Legislative Houses because of its transmutation role of management actions in possible information to be examined. In this sense, the objective of this paper is to examine the language of financial reporting in Parliamentary speeches made in the plenary of the House of Representatives. As a methodology, it was decided to conduct documentary research on the speeches in plenary by members in the period 2010 to 2014 and analyzes them by Bardin content analysis method. As a result, it was found that most members prefer to analyze the reliability of accounting information by the semantic dimension of accounting semiotics.

---

\* Mestre em Administração Pública e Especialista em Contabilidade Pública (UNB). Professor da Universidade Católica de Brasília. ([arthurmesquita@gmail.com](mailto:arthurmesquita@gmail.com))

**Keywords:** Accounting Linguistics; Public Accounts; Applied Accounting to the Public Sector; Tax Statistics; Chamber of Deputies.

## 1 Introdução

No regime democrático, o Estado é dotado de soberania, despersonalização, despatrimonialização e os cidadãos elegem seus representantes. A consequência desse tipo de regime é a troca de uma administração patriarcal por uma administração impessoal e racional, orientada por funcionários anônimos que têm, como objetivo maior, a racionalidade econômica típica do capitalismo industrial (TOJAL; CARVALHO, 1997). Acrescente-se à ideia de Estado democrático a noção de república – assim, em um Estado Democrático-Republicano a gestão pública tem como pressuposto a adoção de atos estritamente a favor da sociedade.

Nessa seara, a figura da prestação de contas surge como um dos principais instrumentos de controle dos atos de gestão e tem como intuito preservar as relações de confiança entre o delegante (sociedade) e o delegado (governo), relação diversas vezes descrita na literatura pela Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

O sistema de controle de contas brasileiro é baseado na bidimensão do controle: interno e externo; e tem com base informacional um conjunto de informações de natureza orçamentária, contábil, patrimonial, operacional e financeira. O controle interno é aquele desempenhado com o foco na gestão, na tratativa das ações em prol do planejamento estratégico do órgão, enquanto o controle externo visa à legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas. O primeiro é realizado por departamentos dentro dos próprios órgãos; o segundo é feito pelos representantes do povo, no caso da União, pelo Congresso Nacional com o apoio de um Tribunal de Contas. Assim, o controle externo desempenha um papel de fiel da balança, na medida em que equilibra as forças entre o legítimo representante do povo e os burocratas.

Nesse sistema, a ciência contábil desempenha um papel singular na medida em que é considerada uma ciência específica de geração de informações de gestão. Assim, imaginando que a sociedade estará sempre interessada nos resultados gerados pelos gestores públicos, a ciência contábil agiria como mitigadora dos conflitos de agência, reduzindo a assimetria informacional.

Entende-se, por isso, que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP deva desempenhar um papel singular nas discussões internas das Casas Legislativas em razão de seu papel de transmutação dos atos de gestão do Poder Executivo em informações possíveis de serem controladas, fiscalizadas e analisadas.

Portanto, o objetivo deste trabalho é examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados – CD acerca das Contas Públicas no período de 2010-2014.

Considera-se este trabalho relevante devido ao atual cenário de discussão política da utilidade da informação contábil pelo Governo Central (VIEIRA, 2010; AMARAL; LIMA, 2012; MENESES; PETER, 2012; SANTOS; ALMEIDA, 2012; LIMA *et al.*, 2009).

## **2 O controle via informações contábeis**

Papenfuß e Schaefer (2009) afirmam que a transparência das informações contábeis no setor público deve cumprir não só os requisitos de completude da informação patrimonial como também devem abordar todas as atividades relacionadas às entidades governamentais.

Meneses e Peter (2012, p.4), analisando a legislação brasileira, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 4.320/1964, apontam que a LRF foi construída com o objetivo principal de dar “efetividade ao princípio da publicidade, envolvendo o acesso público às informações orçamentárias, contábeis e financeiras dos entes públicos”, conforme previsto no artigo 48 da LRF.

Apesar de todo o *enforcement* existente na prestação dos relatórios contábeis, Meneses e Peter (2012, p. 12) afirmam, por meio de um estudo empírico, que mesmo as “categorias já tidas como obrigatórias, pela Lei nº 4.320/64, não foram evidenciadas nas demonstrações contábeis de alguns entes da Federação” o que pode ser explicado “pela existência de uma possível discricionariedade dos gestores quanto à quantidade de informações a serem divulgadas, adicionada à falta de uma fiscalização mais efetiva. Ou seja, para Meneses e Peter (2012, p. 14) há uma falta de comprometimento do setor público em “evidenciar as informações para a sociedade, uma vez que muitas das orientações de evidenciação, estabelecidas nas normas do CFC e da STN, já eram obrigatórias na Lei nº 4.320/64”.

Embora para alguns acadêmicos o desrespeito às normas resulte da inexistência de um órgão regulador responsável pela fiscalização de seu cumprimento, Meneses e Peter (2012) rebatem tal justificativa com dois argumentos: a) a “inquestionável competência constitucional do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, bem como dos órgãos de controle interno para essa tarefa” (MENESES; PETER, 2012, p. 12); b) “a população, por meio do controle social, pode exercer esta fiscalização e exigir dos gestores informações contábeis mais compreensíveis, relevantes, confiáveis e comparáveis” (MENESES; PETER, 2012, p. 13).

A Constituição Federal, no artigo 70, define que compete ao Congresso Nacional - CN a fiscalização contábil da União e das entidades da administração direta e indireta no tocante à legalidade e legitimidade. Ora, se a Constituição define literalmente que compete ao CN a fiscalização contábil nos aspectos de legalidade e legitimidade, não há como questionar a atuação de outros órgãos como atuante principal, ou seja, a atuação de outros órgãos só poderia ocorrer de forma complementar ou suplementar à atuação do Poder Legislativo.

### 3 A Linguística da informação contábil

A contabilidade é a linguagem utilizada para registrar a história financeira e econômica de uma instituição. Dessa forma, a contabilidade serve, também, como instrumento de manutenção do *accountability* (NAKAGAWA *et al.*, 2007), pois os resultados de uma gestão serão esclarecidos através do *storytelling* da contabilidade e a responsabilidade dos gestores será demonstrada (ou quitada) pelos relatórios contábeis (NAKAGAWA *et al.*, 2007). Entende-se, assim, que a contabilidade pode ser considerada como indutora no processo de redução da assimetria de informação existente na relação agente-principal (GABRIEL; SILVEIRA, 2011; EISENHARDT, 1989; MENESES; PETER, 2012).

De toda forma, é consenso que o objetivo da contabilidade é comunicar informações econômico-financeiras aos diversos usuários da informação contábil, em especial, aos interessados diretos, os chamados *stakeholders* (LIMA *et al.*, 2012; GABRIEL; SILVEIRA, 2011; NAKAGAWA *et al.*, 2007; HENDRIKSEN; BREDA, 2010; IUDÍCIBUS, 2010). Nesse sentido, é possível definir que a contabilidade é uma linguagem e, como tal, pode ter suas mensagens interpretadas e analisadas.

A teoria da Semiótica é definida como ciência que se dedica ao estudo de todas as linguagens e, assim sendo, pode ser aplicada à Contabilidade para estudar suas informações (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012; HENDRIKSEN; BREDA, 2010).

Hendriksen e Breda (2010) expõem que uma das classificações das teorias contábeis se apoia na noção de que a Contabilidade é uma linguagem (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012) e, por isso, possui um dos três componentes da linguagem ou dimensões da Semiótica: Semântica, Pragmática e Sintática (ou sintaxe).

Para Hendriksen e Breda (2010), a relação da dimensão Semântica na Contabilidade ocorre no momento em que se pergunta qual é o significado que a informação tem para o usuário. Quanto à dimensão pragmática, esta se relaciona com o estudo do efeito da linguagem, ou seja, em “verificar o grau de adequação das informações contábeis aos objetivos de seus destinatários” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012, p. 36). Portanto, na visão pragmática, salientam Dias Filho e Nakagawa (2012, p. 45), “não adianta, pois, utilizar índices deste ou daquele tipo se os mesmos não resultam de dados afinados com os objetivos dos usuários”.

Por fim, na dimensão sintática procura-se compreender o estudo da gramática e da linguagem, ou seja, “procura-se compreender as informações contábeis à luz do conjunto de normas e princípios que regem a sua produção” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012, p.36).

Neste sentido, é necessário ponderar os efeitos da semiótica, ou seja, qual significado determinado signo é capaz de gerar no usuário, em outras palavras, qual é o efeito das informações contábeis para um determinado usuário? Esta questão se torna relevante, haja vista a necessidade de se estabelecer um padrão de comunicação entre o emissor e o receptor.

Com isso, no momento de comunicar as informações contábeis, deve-se atentar para uma série de atributos que irão tornar a informação útil ou não para o usuário, ou seja, a relação entre os sistemas contábeis e o usuário é feita essencialmente via troca de informações contábeis que são essenciais para mitigar o efeito *framing* (TVERSKY; KAHNEMAN, 1986; ALVES *et al.*, 2011) na tomada de decisão (BARRETO; MACEDO; ALVES, 2013; MARTINS *et al.*, 2013). O efeito *framing* ou efeito de formulação está relacionado com a forma como um problema é apresentado ao tomador de decisão. Segundo Tversky e Kahneman (1986), existe a possibilidade de se influenciar a decisão de um indivíduo apresentando as informações de forma verídica, sem distorções, mas com alterações em sua estruturação em um mesmo problema.

#### 4 Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza descritiva, bibliográfica e documental, pois se optou por coletar não só os discursos dos Deputados no plenário da Câmara, como também diversos documentos elaborados pelas Comissões temáticas daquela Casa Legislativa.

Quanto à natureza das variáveis, a pesquisa é qualitativa, porque buscou compreender significados e características situacionais apresentados nos discursos. Além disso, a pesquisa qualitativa figurou-se adequada para este trabalho em razão da possibilidade de entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1990).

Para a extração dos discursos, utilizou-se a ferramenta Pesquisa no Banco de Discursos, disponível no sítio institucional da Taquigrafia da CD (<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>). Como filtro para o Texto Integral, utilizaram-se os termos “contábil”, “contabilidade”, “contador”, “contas públicas” e “sistema de custos”. Como filtro de Período, utilizou-se o intervalo temporal de 01/01/2010 a 31/12/2014.

Justifica-se a escolha do primeiro filtro em razão do campo léxico das palavras que possuem nível semântico similar às discussões tratadas no referencial teórico. De outro lado, justifica-se a escolha do segundo filtro em virtude da necessidade de realizar um corte temporal para uma legislatura completa (2010-2014).

Após o filtro, extraíram-se 1.076 discursos. Contudo, após a leitura de todos os discursos, percebeu-se que parte deles foi pronunciada por convidados ou tinham sido objeto de dupla contagem. Portanto, realizou-se uma seleção de discursos que remetiam diretamente ao objetivo deste trabalho e que foram feitos por 100 Deputados no plenário da Câmara.

Os dados empíricos gerados por essa coleta seletiva foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977). A autora define análise de conteúdo como “um

conjunto de técnicas de análise das comunicações” que visa obter através de “procedimentos sistemáticos e objetivos” mensagens indicadoras “que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (BARDIN, 1977, p.38).

Os métodos de Bardin (1977) podem ser resumidos em quatro processos: organização da análise, descrição, inferência e interpretação. Na organização é definido o objetivo do trabalho, como realizar a coleta e a validação dos dados.

No processo de descrição, Bardin (1977) expõe que é necessário realizar a categorização das informações. Para este trabalho, optou-se por realizar tal processo por acervo, ou seja, optou-se por criar as categorias a partir dos resultados analisados, sempre levando em consideração o referencial teórico.

No tocante ao processo de inferência, a autora expõe que é preciso averiguar os indicadores léxicos – hábitos linguísticos. Para este processo, acrescentou-se a formação ou profissão do Deputado e a sua posição ideológica (filiação partidária) como método de avaliar o grau de conhecimento do tema.

Por fim, no processo de interpretação, Bardin (1977) expõe que este consiste em dar significado às características encontradas. Nesse aspecto, a literatura descrita foi fundamental para o desenvolvimento da análise.

## **5 Descrição da amostra**

Partindo do método de Bardin (1977), nesta seção realizou-se a descrição da amostra em categorias e iniciou-se o processo de inferências.

### **5.1 Processo de Categorização**

Após a leitura geral do material coletado, os discursos foram organizados em categorias e evidenciados por fontes. Dessa forma, por exemplo, a categoria Confiabilidade da Informação Contábil teve 60 fontes, ou seja, 60 discursos trataram do tema. No total, foram obtidas 183 fontes em 100 discursos, assim, é possível que um discurso trate de um ou mais temas da categoria, havendo dupla contagem, em alguns casos.

Além disso, em razão da similaridade dos temas descritos nas categorias, optou-se por realizar um agrupamento das divisões em dois grupos de análise para fins de aprofundamento do tema e em razão da intenção final dos discursos: Confiabilidade e Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública.

**Tabela 1** – Categorização

<b>Agrupamento</b>	<b>Categorias</b>	<b>Fontes</b>
Confiabilidade da Informação Contábil	Confiabilidade da Informação Contábil	60
	Aperfeiçoamento Institucional da CASP	10
	Discussões sobre o Balanço Geral da União	19
	Informação Contábil como instrumento Gerencial	4
	Necessidade de discussão dos modelos contábeis	12
Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública	Outros temas sobre CASP	18
	Discussão sobre a desídia do parlamento com a contabilidade	10
	Discussão sobre o regime de competência	3
	Discussão sobre o aperfeiçoamento do sistema de contabilidade	11
	Discussão sobre a situação dos Contadores Públicos	12
	CASP como indutora da transparência	8
	Reconhecimento da Precariedade das Informações Contábeis	8
	Discussão sobre o Sistema de Custos	8
<b>Total</b>	<b>183</b>	

**Fonte:** Elaboração pelo Autor

## 5.2 Processo de Inferências

Para Bardin (1977) no processo inferencial procura-se não apenas compreender o sentido da fala dos entrevistados, mas também buscar outro significado ou mensagem através ou junto da mensagem primeira. Assim, buscou-se entender o nível educacional de um Congressista sobre o tema e a sua ideologia (posição partidária). Apesar de esses dois níveis de inferências não serem suficientes para interpretar todo o sentido da fala do Deputado, podem, em parte, direcionar a análise dos discursos para um nível mais objetivo.

Quanto ao nível educacional (profissão ou nível de graduação) do orador, observou-se que a maioria dos discursos foi feita por Deputados com formação em contabilidade ou economia:

**Tabela 2** – Tabela de profissões

<b>Profissão</b>	<b>Contagem</b>
Contador	34
Economista	21
Advogado	18
Engenheiro	13
Administrador	6
Jornalista	2
Letras	2
Radialista	1
Médico	1
Industriário	1
Médico	1
<b>Total Geral</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor

O segundo ponto de inferência é a ideologia (posição partidária) do Congressista. A este respeito Mussalin (2001, p. 156), analisando as diversas técnicas de discurso, afirma que os sujeitos estão dominados “por uma determinada formação ideológica que preestabelece as possibilidades de sentido de seu discurso”.

**Tabela 3 – Relação de Partidos**

<b>Partido</b>	<b>Contagem</b>
PSDB	45
PMDB	18
DEM	11
PT	9
PPS	5
PR	3
PTB	3
PV	1
PSD	1
PSB	1
PRB	1
PDT	1
PCdoB	1
<b>Total Geral</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

**Quadro 1 – Ideologias**

<b>Partido</b>	<b>Ideologias</b>
PSDB	OPOSIÇÃO
DEM	
PPS	
PMDB	CENTRO-DIREITA
PR	
PTB	
PV	
PSD	POSIÇÃO
PSB	
PRB	
PDT	
PT	
PCdoB	

Fonte: elaborado pelo autor compilado de Melo e Câmara (2012)

**Quadro 1.1 – Ideologias Consolidado**

<b>Ideologia</b>	<b>Contagem</b>
Oposição	61
Centro-Direita	25
Posição	14

Fonte: elaborado pelo autor

Nota-se que a maioria dos discursos proferidos foi feito por parlamentares da oposição, o que demonstra certo nível de preocupação com as contas do Governo (ou com os atos de gestão do partido da situação). Nesse sentido, Limongi e Figueiredo (2002, p.334) expõem que:

Quando governos vão mal, seus candidatos à sucessão perdem eleições e seus

aliados parlamentares perdem apoio eleitoral. Como o inverso também é verdadeiro, parlamentares têm incentivos para cooperar com o governo que apoiam. Ser parte de um governo bem-sucedido é uma excelente moeda eleitoral para qualquer parlamentar de um partido aliado. Isto não é o mesmo que dizer que parlamentares pautem suas ações por rígidos princípios programáticos.

Observa-se, assim, que há um incentivo intrínseco (ganhos políticos) da oposição em investigar e discutir as contas públicas na medida em que a contabilidade é fonte de informações para averiguar os atos de gestão praticados pela administração pública (*storytelling*).

Após a apresentação dos dados, optou-se por substituir o nome dos parlamentares de todos os discursos pela profissão/área de formação e partido, diminuindo a possibilidade de uma análise com algum viés político.

## 6 Análise dos discursos

Inicialmente, ressalta-se que dos 100 discursos analisados, 38 foram proferidos utilizando como base um artigo jornalístico elaborado ou por jornalistas ou por técnicos da área:

O jornal O Estado de São Paulo, em editorial recente, datado de 3 de maio do corrente, intitulado Contas maquiadas, de novo [...] (ADVOGADO, OPOSIÇÃO)

A Contas Abertas [sociedade civil organizada] tem-se mostrado essencial para aprimorar a qualidade, a prioridade e a legalidade dos gastos públicos. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

De acordo com esse dado, entende-se que a mídia é indutora dos discursos parlamentares para temas relacionados a estatísticas fiscais e contas públicas, o que pode ser um limitante analítico ao orador, tendo em vista que não se pode confirmar ou refutar as informações originadas pela mídia apenas com informações jornalísticas.

A seguir, conforme justificado na seção 5.1, passa-se a analisar os discursos de acordo com o agrupamento realizado na tabela 1.

### 6.1 Confiabilidade nas Informações Contábeis

Observa-se que os Deputados apontam a falta de confiabilidade nas informações contábeis do Governo como um dos principais indutores da perda de credibilidade internacional do país, responsável pelo rebaixamento da nota pela agência de riscos *Standard & Poor's*, pela crise econômica brasileira e pela baixa qualidade na gestão pública.

Em uma análise sintática contábil a confiabilidade da informação contábil possui três variáveis conceituais: completude (retrato da realidade econômica por completo), neutralidade (capacidade de retratar a realidade econômica desprovida de vieses) e exatidão (a representação fidedigna deveria ser isenta de erro). Portanto, para a análise sintática, uma informação contábil é confiável quando representar de forma neutra, exata e completa um evento financeiro (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012).

Por outro lado, em uma análise semântica contábil (DIAS FILHO; NAKAGAWA,

2012), confiabilidade da informação contábil representa aquilo “que se possa confiar” (MICHAELLES, 2015), ou seja, as informações contábeis representariam com confiança a situação fiscal, financeira e patrimonial do Governo Federal tanto em termos de informações quantitativas quanto qualitativas.

Por último, em uma análise pragmática, confiabilidade da informação contábil representa uma leitura compatível com aquilo que se pretende informar (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012). Assim, uma informação contábil confiável, a nível pragmático, é aquela que pretende satisfazer as necessidades de seu leitor. Por exemplo, se o leitor não consegue sanar suas dúvidas naquela informação contábil que deveria elucidá-las, a informação não é confiável.

Analisando os discursos por esse prisma, percebe-se que na maioria dos discursos a confiabilidade da informação contábil tem respaldo muito mais na dimensão semântica da semiótica contábil (DIAS FILHO; NAKAWAGA, 2012) do que nas dimensões sintática e pragmática. Aliás, percebe-se que as análises sintáticas, quando ocorrem, ficam muito mais a cargo de Deputados que possuem formação em economia ou contabilidade. Infere-se, portanto, que ou há dificuldade na interpretação da informação contábil (em razão da baixa compreensão dos dados contábeis) ou as informações contábeis não possuem o nível de pragmatismo esperado pelo parlamento:

A necessidade de o Governo manobrar, através daquilo que ficou chamado de contabilidade criativa, revela que as contas públicas estão se deteriorando, e este é um sinal extremamente negativo que se emite junto aos investidores. (ENGENHEIRO, CENTRO-DIREITA)

[...] além de a economia estar ruim, o Governo vai perdendo, cada vez mais, credibilidade, acha que sua contabilidade criativa pode enganar investidores e os bancos que fazem rating. (ENGENHEIRO, OPOSIÇÃO)

[...] esta é mais uma das químicas construídas pelo Governo que estão fazendo com que as contas públicas percam totalmente a credibilidade. Os bancos que analisam as contas públicas do Brasil já começaram a fazer as próprias contabilidades. Ninguém mais acredita na contabilidade feita pelo Tesouro. (ADMINISTRADOR, OPOSIÇÃO)

[...] maquia números, maquia a contabilidade, faz mágicas com os números, pensando que outros vão acreditar na mágica do Governo. [...] Hoje o País sofre não só interna como externamente esta dificuldade de credibilidade [...] (LETRAS, OPOSIÇÃO)

Essa fórmula [...] está sendo vista [...] "maquiagem das contas públicas" ou "contabilidade criativa", que infla os resultados de superávit primário de maneira a afirmar ao mercado que as contas públicas estão saudáveis, que as metas estão sendo cumpridas. (ADVOGADO, CENTRO-DIREITO)

Ressalte-se que ao levar em consideração o exposto por Limongi e Figueiredo (2002) e Mussalim (2001), nota-se que quando se realiza a análise de conteúdo dos discursos da situação (partido governista), encontra-se opinião diametralmente contrária com predomínio da dimensão pragmática da semiótica contábil. Assim, os parlamentares governistas expõem que as informações contábeis possuem alta confiabilidade (a nível pragmático) e que há, de fato, um interesse financista ou opositor em diminuir a credibilidade do país:

Muito se tem falado da condução da política fiscal, do acerto ou não das formas de fechamento contábil, dos aportes ao BNDES, mas me parece que nem as agências de risco [...] discutem os resultados macroeconômicos da política da Presidenta Dilma. Então, parece-me que o resultado desse rebaixamento não diz respeito aos números da política econômica da Presidenta Dilma, mas, sim, ao processo de condução, à aderência de um programa, à maneira como são feitas as coisas com as quais essas agências que representam interesses financeiros, obviamente, não concordam. (ECONOMISTA, POSIÇÃO)

[...] é sobre a decisão da agência de classificação de risco Standard & Poor's, que rebaixou a nota de crédito do Brasil de BBB para BBB- nesta segunda. O Governo brasileiro respondeu de modo correto, demonstrando os dados e as contas públicas. Mas, para quem quer enxergar crise e plantar medo, de nada vale a técnica empregada pelo Governo brasileiro. (MÉDICO, POSIÇÃO)

De toda forma, observa-se que para discutir os níveis sintáticos da confiabilidade da informação contábil, ou seja, “verificar se tais informações obedecem a um conjunto de regras significativas” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012) nos três níveis conceituais, exige-se certo nível de compreensão.

## 6.2 Aperfeiçoamento do modelo de contabilização das contas públicas

Observa-se que dentre os motivos apresentados em plenário para aperfeiçoamento das Contas Públicas, ressalta-se aqueles relacionados à necessidade de aprimorar a transparência e a confiabilidade das contas públicas; contudo, não há uma linha profunda de argumentação sobre o tema, o que há são discussões insuladas relativas à ciência contábil que estão muito mais no foco da linguagem pragmática do que nos aspectos semânticos ou sintáticos:

[...] nós precisamos estar atentos nesta Casa para modificar e aperfeiçoar o mecanismo legal para impedir a maquiagem das demonstrações financeiras. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

[...] cobramos transparência nas contas públicas e o fim da "contabilidade criativa", que mina a credibilidade do País. (ECONOMISTA, OPOSIÇÃO)

O que temos de corrigir? Primeiro, temos que fazer imediatamente a compatibilização com os padrões internacionais. O Balanço tem que espelhar o patrimônio público, os bens da União [...] nós precisamos reverter esse quadro. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Nota-se, também, que os Deputados que possuem formação em contabilidade possuem o maior e melhor nível de discussão sobre a necessidade de aperfeiçoamento das informações contábeis, demonstrando, inclusive, conhecimento sobre as normas internacionais, sobre o desenvolvimento de um sistema de custos e sobre a necessidade de se desenvolver uma contabilidade gerencial:

A adoção das Normas Internacionais de Contabilidade - IFRS e das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - IPSAS representa um grande avanço [...]. (CONTADOR, CENTRO-DIREITA)

Se já estivéssemos adotando a contabilidade com base em padrões internacionais, saberíamos se o dinheiro investido na educação foi aplicado corretamente [...]. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Em outra análise, nota-se um posicionamento de defesa aos clamores da sociedade, no sentido de exigir transparência e sistemas contábeis mais gerenciais. Percebe-se, assim, uma demanda no sentido de aperfeiçoar a contabilidade para um padrão mais próximo das demandas do *New Public Financial Management* (WINDELS; CHRISTIAENS, 2008; GUTHRIE *et al*, 1999):

Na gestão pública, os relatórios contábeis hoje não traduzem absolutamente nada sobre a relação custo/benefício. (...) Qual é o custo/benefício? (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Os relatórios gerenciais tinham que mostrar para a sociedade o programa, o objetivo do programa, quanto foi investido no programa, qual foi o resultado desse programa. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Não obstante o debate se concentrar nos deputados-contadores, repara-se que a linha argumentativa desenhada tanto por Deputados com formação em contabilidade, economia e administração como pelos demais se concentra mais na dimensão pragmática do que na dimensão sintática ou semântica.

De toda forma, o que se observa, em qualquer dimensão, é que os parlamentares não têm ciência dos impactos da modificação dos procedimentos contábeis no sentido de levar em consideração, por exemplo, as discussões parlamentares dos congressistas neozelandeses (ROBB; NEWBERRY, 2007).

Assim, mesmo nos parlamentares com formação na área contábil, não se percebe sinais linguísticos contrários à implantação das normas contábeis ao padrão IPSAS ou no sentido de questionar as modificações contábeis promovidas pelo Governo Federal ou de sugerir a normatização estrita (via projeto de lei complementar). Supõe-se algumas razões para a falta desse tipo de análise: 1º) não há conhecimento dos parlamentares sobre o tema; 2º) há uma grande aderência ao modelo reformista; 3º) não há assessores que debatam adequadamente o tema com os Deputados; 4º) não há consultores legislativos suficientes na área de finanças públicas que publiquem internamente sobre o tema<sup>1</sup>; 5º) o plenário principal da câmara não é local adequado para esse nível de discussão. Em se tratando do 5º pensamento, observou-se um discurso que fazia referência a uma audiência pública nas comissões temáticas:

[...] ontem realizamos mais uma audiência pública. O objetivo foi discutir realmente o sistema contábil brasileiro, o fortalecimento dos órgãos setoriais e seccionais do sistema de contabilidade [...] (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Em busca das notas taquigráficas das Comissões sobre a citada Audiência Pública, pesquisaram-se os registros taquigráficos das Comissões, porém não foi possível obter os registros do conteúdo das audiências públicas. Contudo, ao averiguar os Relatórios Anuais das Atividades da Comissão de Finanças e Tributação que tem por atribuição, dentre outras, emitir relatório técnicos sobre as matérias financeiras, orçamentos e normas gerais de direito

---

<sup>1</sup> Analisando as publicações da área de finanças públicas nos últimos 14 anos (<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema10>) somente foram publicados 79 estudos, sendo somente um diretamente relacionado à contabilidade pública (PISCITELLI, 2010).

financeiro, constatou-se que no período de 2010 a 2014 não houve nenhuma audiência pública ou evento relevante sobre o tema.

Há de se ressaltar, contudo, que há registros de 18 reuniões com a Secretaria do Tesouro Nacional com a finalidade de tratar “sobre assuntos das políticas monetária, creditícia, cambial e fiscal, bem como sobre a evolução das receitas e despesas públicas brasileiras”. Aliás, mesmo que tais reuniões técnicas tratassem de reformas da contabilidade, o evento mais adequado para tratar de um assunto de interesse público relevante não seria reuniões técnicas e, sim, audiências públicas, conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012, p. 155):

Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como **para tratar de assuntos de interesse público relevante**, [...].(grifo nosso)

De toda forma, ao analisar o contexto temporal do discurso anterior, constatou-se que a audiência pública que o Parlamentar mencionou refere-se à audiência ocorrida no dia 16 de Outubro de 2013 por responsabilidade da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013). A audiência teve como tema o “Fortalecimento dos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de contabilidade e de Custos do Poder Executivo Federal” e teve como objeto, além de outros tópicos, discutir uma minuta de medida provisória (CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-DF – CRC-DF, 2013).

Pelo relatório do CRC-DF (2013), constata-se que o escopo da reunião foi discutir a reestruturação da carreira de contador público e, não, trazer para debate as mudanças na CASP, apesar de o tema ter sido levantado durante a reunião (CRC-DF, 2013). Ademais, analisando a minuta de medida provisória proposta (CRC-DF, 2013), nota-se que grande parte do texto faz referência à criação e ao aperfeiçoamento da carreira de Contador Público e à melhora nos sistemas organizacionais da Contabilidade Federal. Assim, o teor da discussão era no sentido de fortalecer a profissão, os profissionais e as unidades gestoras, não o de discutir o aperfeiçoamento técnico da matéria.

Ademais, verifica-se um aumento de discursos parlamentares relacionados à temática da audiência justamente no período em que esta ocorria, o que leva à inferência de que os discursos parlamentares são fortemente influenciados pelos eventos que ocorrem dentro da própria casa legislativa.

Por fim, apesar da relevância tratada pelos Parlamentares, percebe-se que os Deputados não têm ciência do papel do Poder Legislativo no controle das informações contábeis. Verifica-se que os Parlamentares desejam um aperfeiçoamento e um maior controle sobre os atos ligados à Contabilidade, porém, acreditam que esse tema deva ser tratado por outro órgão ou é de responsabilidade de outra instituição, como os Conselhos Federais e Regionais de Contabilidade:

Eu não sei quem fez isso realmente ou quem orientou que fosse adotado esse

artifício [da contabilidade criativa], mas é um artifício que merece uma atenção especial, principalmente do Conselho Federal de Contabilidade, dos Conselhos Regionais, **no sentido de que atuem fortemente nesses órgãos públicos** e verifiquem como estão sendo feitas essas barbaridades na contabilidade pública do Brasil. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Ora, se exigimos das empresas uma contabilidade bem transparente, com fiscalização do Poder Público, por que não exigir que as prefeituras tenham também uma contabilidade devidamente vigiada e que possa ter, **nos Conselhos Regionais de Contabilidade dos Estados, um mecanismo de controle?** (ADVOGADO, CENTRO-DIREITA)

[...] a ideia [...] de descobrir um mecanismo em que se obrigassem as prefeituras - **sempre há esses conselhos regionais dos Estados que sabem de contabilidade** - a terem uma contabilidade transparente, conhecida de todos [...] (ADVOGADO, CENTRO-DIREITA)

## 7 Conclusão

O objetivo geral deste trabalho foi examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados acerca das contas públicas no período de 2010-2014.

Para atingir o objetivo geral, optou-se por uma metodologia caracterizada como descritiva-qualitativa, utilizando-se de procedimentos da pesquisa documental e bibliográfica. Para extrair os dados, usou-se da ferramenta Pesquisa no Banco de Discursos no portal da Taquigrafia da Câmara. Para analisar os discursos, utilizou-se da análise de conteúdo de Bardin (1977).

Como resultado, notou-se que a maioria das referências concentra-se no âmbito do tema confiabilidade da informação contábil. Por consequência, no intuito de aprofundar as discussões e em razão da intenção final dos discursos, optou-se por segregar as categorias (tabela 1) em duas subseções: Confiabilidade da Informação Contábil e Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública.

Para a primeira, verificou-se que os parlamentares acreditam que a falta de confiabilidade das informações contábeis é a principal indutora da perda de credibilidade internacional, pelo rebaixamento da nota por agência de riscos, pela crise econômica brasileira e pela baixa qualidade na gestão pública. Contudo, o que se percebe é que a maioria dos discursos tem motivação gerada mais pela análise semântica da semiótica contábil do que pelas dimensões sintáticas ou semânticas.

Ressalta-se, contudo, que ao analisar os discursos da base governista, percebe-se um discurso no sentido de evidenciar que as informações contábeis possuem alta confiabilidade e padrões reconhecidos, enquanto os discursos opositoristas tendem a intensificar as situações viciantes da informação.

Portanto, e sabendo que as informações contábeis geradas pelo Governo Federal são provenientes de uma única fonte, conclui-se que a divergência de opiniões possa decorrer ou de influências advindas de um ambiente político enviesado (viés político) em que o orador está

inserido ou de diferença interpretativas na semiótica contábil, ou seja, os Deputados oposicionistas preferem analisar as informações contábeis através de uma dimensão semântica, enquanto os parlamentares governistas preferem fazê-lo pela dimensão pragmática.

Na segunda subseção, verificou-se que não há uma linha argumentativa profunda sobre o tema e que as discussões se desenvolvem mais com base na linha pragmática do que nas linhas semântica ou sintática.

De toda forma, o que se observa, em qualquer nível da semiótica contábil, é que os parlamentares não buscam discutir os impactos dos procedimentos contábeis no sentido de levar em consideração, por exemplo, as evidências encontradas em outros artigos ou pesquisas sobre reformas nos modelos contábeis.

Verificou-se, também, que os Deputados não têm ciência do papel do Poder Legislativo no controle de produção das informações contábeis, ou seja, desejam que as informações contábeis sejam controladas, porém, acreditam que este tema deva ser tratado por outro órgão ou é de responsabilidade de outra instituição, como os Conselhos Federais e Regionais de Contabilidade.

Quanto às limitações, verifica-se que não é possível generalizar os achados expostos na pesquisa para todos os representantes do Congresso, haja vista que não foi feita uma entrevista sistematizada com cada membro. Da mesma forma, optou-se por buscar a compreensão dos comportamentos e padrões vivenciados no plenário para uma legislatura, portanto, não seria possível generalizar as conclusões deste trabalho para outras legislaturas ou para legislaturas futuras.

Como uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos, sugere-se uma linha de abordagem mais próxima entre a Contabilidade Pública e temas relacionados com as políticas públicas, ciência política e finanças comportamentais em ambientes enviesados.

## Referências

- AMARAL, G.F.; LIMA, D.V.D. A contribuição da nova contabilidade pública sobre os efeitos dos ciclos políticos no Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 2, p.173-189, jul./dez. 2012.
- BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETO, P. S.; MACEDO, M. A. D. S.; ALVES, F. J. D. S. Tomada de decisão e teoria dos prospectos em ambiente contábil: uma análise com foco no efeito framing. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v.2,n.3,p.61-78,Ago.2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório de Atividades 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. **Relatório de Atividades 2012**. Brasília, 2012. Disponível em:

- <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctasp/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público**. New York: International Federation of Accountants, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Orientações estratégicas para a contabilidade aplicada ao setor público no Brasil**. 2008.
- CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE – DISTRITO FEDERAL. **Carreira de contabilidade no poder Executivo federal é tema de debate em comissão da Câmara dos Deputados**. 2013. Disponível em: <[http://www.crcdf.org.br/crcdf/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1482:carr-eira-de-contabilidade-no-poder-executivo-federal-e-tema-de-debate-em-comissao-da-camara-dos-deputados&catid=29:crc-informa&Itemid=32](http://www.crcdf.org.br/crcdf/index.php?option=com_content&view=article&id=1482:carr-eira-de-contabilidade-no-poder-executivo-federal-e-tema-de-debate-em-comissao-da-camara-dos-deputados&catid=29:crc-informa&Itemid=32)>. Data de acesso: 23 ago. 2014.
- DIAS FILHO, José Maria; NAKAGAWA, M.. Reflexões sobre a Dimensão Semiótica da Análise de Balanços: Uma contribuição à otimização de decisões de crédito. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 6, n.1, p. 33-47, 2013.
- DICIONÁRIO de Português Online Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- EISENHARDT, K.M. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n.2, p. 303-344, 2002.
- GABRIEL, F.; SILVEIRA, A. D. M. D. Qualidade da informação contábil e análise de sua relação com a estrutura de governança corporativa das firmas no Brasil. IN: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11, 2011, São Paulo-SP. **Anais...** São Paulo: USP, 2011. CD-ROM.
- GUTHRIE, J. *et al.* Debating developments in new public financial management: the limits of global theorising and some new ways forward. **Financial Accountability & Management**, v. 15, n. 3/4, p. 208-228, Aug./Nov. 1999.
- HENDRIKSEN, E. S.; BREDA, M. F. V. **Teoria da Contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IUDÍCIBUS, S.D. **Teoria da Contabilidade**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.
- LIMA, D. V. *et al.* As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 2, p. 15-23, 2009.
- LIMA, I. G. *et al.* Aspectos qualitativos da informação contábil: uma revisão analítica acerca da qualidade informacional introduzida a partir dos normativos contábeis estabelecidos pelo CPC, IASB e FASB. **Revista GeTeC: Gestão, Tecnologia e Ciências**, v. 2, n. 4, p. 1-24, 2012.
- MARTINS, J.D.M. *et al.* O efeito framing na tomada de decisão contábil: perspectiva dos profissionais de Contabilidade dos Estados do Rio Grande do Norte e Pará. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 3, n. 3, p.140-161, 2013.
- MELO, Carlos R.; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012
- MENESES, A.F.D.; PETER, M. D. G. A. Evidenciação das demonstrações contábeis: estudo sob a óptica do processo de convergência das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. **Revista de Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 3, n. 5, out., 2012.
- MUSSALIM, F. Análise do discurso. In: MUSSALIM, F.; BENTES, A. C. (Org.). **Introdução à Linguística**. São Paulo: Cortez. 2001.
- NAKAGAWA, M. *et al.* Accountability: a razão de ser da contabilidade. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 1, n. 3, p. 83-100, set./dez., 2007.

PAPENFUß, U.; SCHAEFER, C. Germany and recommendations for the reform agenda Public financial reporting in true and fair terms: discussion on shortfalls. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 4, p. 715-725, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Simplificação da contabilidade dos pequenos municípios**: nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2010. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3971/simplificacao\\_contabilidade\\_piscitelli.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3971/simplificacao_contabilidade_piscitelli.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 4 ago. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBB, A.; NEWBERRY, S. Globalization: governmental accounting and International Financial Reporting Standards. **Socio-Economic Review**, v. 5, n. 4, p.725-754, 2007.

SANTOS, C. B.; ALMEIDA, K. K. N. Análise introdutória das mudanças provocadas na contabilidade pública pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

**REUNIR**: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade, v. 1, n. 1, p. 21-38, jan./abr., 2012.

TOJAL, F.; CARVALHO, W. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan./fev., 1997.

TVERSKY, A. K. D. Rational choice and the framing of decisions. **Journal of Business**, v.59, n.4, , p. 251-278, 1986.

VIEIRA, L. M. **Nova Contabilidade governamental brasileira e a evidenciação integral do valor dos passivos no balanço patrimonial federal**: o caso dos restos a pagar não processados, das despesas de exercícios anteriores e dos passivos reconhecidos por insuficiência de crédito. 2010. 61 f. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010. (Monografia vencedora na 2ª colocação do XV Prêmio Tesouro Nacional-2010). Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/financas/2tefpXVPTN/Tema\\_4\\_2.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/financas/2tefpXVPTN/Tema_4_2.pdf)> Acesso em 16 ago. 2016.

WINDELS, P.; CHRISTIAENS, J. The adoption of accrual accounting in flemish public centres for social welfare: examining the importance of agents of change. The adoption of accrual accounting in flemish public centres for social welfare: examining the importance of agents of change. In: JORGE, S. **Implementing reforms in public sector accounting**. Coimbra: Coimbra University Press, 2008.

Artigo recebido em: 24/09/2015

Artigo aceito para publicação em: 12/01/2016



## UMA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS EVANGÉLICOS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

### AN ANALYSIS OF EVANGELICAL DEPUTIES BEHAVIOR IN BRAZILIAN LEGISLATIVE

Priscilla Leine Cassotta \*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo geral avaliar em que direção o parlamentar evangélico tem orientado sua atuação na Câmara dos Deputados do Brasil. Mais precisamente, buscamos responder as seguintes perguntas: qual é a natureza dos principais projetos de Lei apresentados pelo representante evangélico? Como o deputado evangélico tem expressado suas preferências nas votações nominais, de acordo com o partido ou mais próximo das convicções religiosas? Argumenta-se que os deputados evangélicos não formam um grupo coeso suprapartidário e, sendo assim, enviam projetos de Lei e votam de acordo com o seu partido político. Para tanto, foram analisadas proposituras desses deputados, bem como as votações nominais das seguintes legislaturas: 53ª (2007-2011) e parte da 54ª (2011-2014). De acordo com os resultados encontrados, com relação à produção de leis são poucos os parlamentares evangélicos que se comprometem com questões ligadas à religião. Em suma, as produções de leis desses congressistas são sobre questões sociais não relacionadas à religião. Com relação ao comportamento deles no plenário, o índice de disciplina deles é extremamente alto.

**Palavras-chave:** Representação Política; Partidos Políticos; Deputados Evangélicos.

**Abstract:** This article has the objective to assess to what direction the evangelical parliamentarian has guided its activities in the Chamber of Deputies of Brazil. More precisely, we seek to answer the following questions: what is the nature of the principal Act projects presented by evangelical representative? As the evangelical deputy has expressed its preferences in roll-call votes, according to the party or closer to the religious convictions? It is argued that evangelicals deputies do not form a cohesive group cross-party and, therefore, sending law projects and vote according to their political party. To this end, we analyze the propositions of these deputies as well as the roll-call votes of legislatures following: 53 (2007-2011) and part of

---

\* Doutoranda e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da Ufscar. Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo Unifesp). Membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Político Latino-Americano (NEPLA) da Ufscar. ([pri.leine@hotmail.com](mailto:pri.leine@hotmail.com)).

the 54th (2011-2014). According to the results, with the production of laws are few evangelical parliamentarians who are committed to issues of religion. In short, the productions of these congressmen are laws on social issues unrelated to religion. With regard to their behavior in the House, their discipline index is extremely high.

**Keywords:** Political Representation; Political Parties; Evangelical Deputies.

## 1 Introdução

Apesar de o Brasil ser um país predominantemente católico, salta aos nossos olhos o crescimento da participação de outros grupos religiosos na política brasileira, com destaque para a política partidária. A influência da religião na esfera pública, em pleno século XXI, não foi enfraquecida com a secularização moderna e os avanços tecnológicos. Ao contrário, não só no Brasil, mas em outros países, a religião tem ocupado diferentes espaços de representação e participação (BURITY, 2008). Entre os grupos religiosos destacamos o segmento evangélico, que têm crescido de forma significativa no Brasil, tendo como contrapartida um declínio dos cristãos católicos. Nas últimas duas eleições presidenciais os grupos evangélicos chamaram atenção pela capacidade de mobilizar os seus fiéis e, com isso, eleger os seus candidatos.

Contudo, a Ciência Política, de modo geral, tem dado pouca atenção ao crescimento desse grupo religioso nas Assembleias Estaduais e no Congresso Nacional. Os estudos sobre os evangélicos e o recente envolvimento desses na política partidária têm ficado circunscrito às análises da Sociologia (MARIANO, 2005; ORO, 2000; PIERUCCI; PRANDI, 1996; FRESTON, 1993) e Antropologia (ALMEIDA, 2009). A participação dos evangélicos na política requer uma análise mais aprofundada sobre uma possível identidade religiosa. As formas como esses políticos cristãos se relacionam com os partidos, bem como o teor de suas proposições, ainda são questões a serem esclarecidas.

O objetivo deste artigo é investigar qual a orientação do parlamentar evangélico, na Câmara dos Deputados, na 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> Legislaturas. Assim, duas questões motivaram a elaboração deste *paper*: qual é a orientação dos deputados dessa vertente religiosa – os evangélicos – em sua atuação enquanto parlamentar, há um comportamento religioso ou partidário? Quais são os temas e questões que tem recebido maior ênfase por parte desses políticos? A nossa hipótese com relação a essa questão é que, apesar de grande parte da bibliografia sobre o tema apontar para a formação de uma bancada evangélica, com vontade de legislar segundo os seus preceitos religiosos, esses deputados atuam de acordo com o partido político que estão filiados.

O texto está organizado da seguinte forma: na segunda seção apresentamos um breve histórico da participação dos evangélicos na política brasileira. Na terceira, o nosso objetivo será identificar os temas e questões de maior ênfase que nortearam a atuação parlamentar dos

deputados evangélicos. Na última seção, buscamos averiguar se há um comportamento coletivo dos deputados evangélicos em torno de questões propriamente religiosas ou partidárias. Seguem-se as considerações finais. De acordo com os resultados encontrados, com relação à produção de leis, são poucos os parlamentares evangélicos que se comprometem com questões ligadas à religião. Em suma, as produções de leis desses congressistas são sobre questões sociais não relacionadas à religião. Com relação ao comportamento deles no plenário, o índice de disciplina é extremamente alto.

## 2 Evangélicos na Política

No Brasil há três partidos políticos de inspiração confessional: Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Social Democrata Cristão (PSDC). No entanto, apesar desses partidos possuírem membros de diversas vertentes do cristianismo (católicos, evangélicos, testemunhas de Jeová, etc), não existe um partido evangélico. O que se tem observado é que os deputados que se declaram evangélicos estão espalhados por diversos partidos políticos, e não apenas entre os partidos cristãos. Ao mesmo tempo, uma vez eleitos para o legislativo, esses formam uma das maiores bancadas no plenário. Neste sentido, suas demandas religiosas ultrapassam as clivagens tradicionais e as ideologias partidárias.

Após quase trinta anos de vigência de nossa experiência enquanto regime democrático, os nossos partidos políticos e o sistema partidário são agentes que, ao longo desses anos, têm viabilizado a democracia representativa (BRAGA, 2013). Podemos entender os partidos como um elo entre a sociedade e o governo. São um vínculo importante entre a sociedade civil e o Estado. Seu papel é funcional, ou seja, como parte de um todo possuem objetivos e desempenham um papel para servir a este todo (SARTORI, 1982). Portanto, partimos do pressuposto segundo o qual os partidos são um meio de representação dessa pluralidade de interesses que conforma uma sociedade.

Porém, as demandas dos grupos evangélicos no Brasil não são canalizadas por um único partido. Apesar da presença desses grupos na arena eleitoral, não há no Brasil um partido evangélico. Mesmo o Partido Social Cristão (PSC), que concentra grande número de deputados evangélicos<sup>1</sup>, abriga deputados católicos e de outras linhas do cristianismo. Na 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados 63 deputados<sup>2</sup> se declaravam evangélicos, distribuídos entre 14 partidos políticos (PP, PMDB, PSDB, PSC, DEM, PT, PRB, PR, PTC, PV, PSB, PTB, PDT, PMN) e representavam 22 estados diferentes. Número muito superior ao das últimas Legislaturas, que, com exceção da Legislatura de 2007-2011<sup>3</sup>, demonstra o crescimento de

---

<sup>1</sup> Na Legislatura atual o PSC elegeu onze deputados evangélicos, no total foram 63 congressistas eleitos nesta Legislatura.

<sup>2</sup> Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).

<sup>3</sup> Nessa Legislatura 40 deputados foram eleitos, número expressivamente menor que a Legislatura anterior, 2003-2006, que contava 59 Deputados evangélicos. Essa queda do número de Deputados evangélicos é explicada, segundo

evangélicos na arena parlamentar. As demandas desses cristãos no Brasil não representam clivagens tradicionais, nem a questão religiosa foi tão significativa como em países europeus, nos quais surgiram grandes partidos, como os PDCs na Alemanha, Itália, entre outros. De acordo com a literatura, principalmente sociológica, esse grupo político é suprapartidário. Suas demandas também ultrapassariam ideologias partidárias. Para este artigo analisamos a 53ª legislatura, que compreende o período de 2007 a 2011 e parte da produção de leis da Legislatura 54ª, que compreende o período entre 2011 a 2015<sup>4</sup> da Câmara dos Deputados.

Não só no Brasil, mas a América Latina tem vivenciado um crescimento de grupos conservadores religiosos que passaram a se engajar na política. A religião estaria se adequando às democracias contemporâneas, ocupando espaços e formando alianças políticas com o objetivo de “reforçar a ideia de família tradicional contra as novas concepções de gênero de identidade sexual” (VAGGIONE, 2005 p. 233). Em especial, no Brasil, o segmento evangélico tem ocupado papel de porta voz da família tradicional, de modo a investir contra a união homoafetiva, legalização do aborto, questões de gênero, entre outros.

Diversos acontecimentos marcam a força da inserção dos evangélicos no jogo político: as eleições em 2010 para deputado federal, na qual foram eleitos 63 evangélicos; a eleição para presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias na Câmara, na qual foi escolhido o Deputado Federal pelo estado de São Paulo, Pastor Marcos Feliciano, do Partido Social Cristão, como presidente; a criação, em 2011, da Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida, composta por diversos deputados evangélicos; as eleições presidenciais de 2014, em que o evangélico Pastor Everaldo conseguiu ser o quarto presidenciável mais bem votado, o aumento progressivo de deputados evangélicos eleitos na Câmara, entre outros, que têm movimentado o debate acerca da relação entre política e religião.

O surgimento desse grupo religioso no Brasil, os evangélicos, é datado do início do século XX. E tem sua origem de cisões no seio protestante. Nascidas nos Estados Unidos, as primeiras igrejas pentecostais chegaram ao Brasil em 1910. Longe de representar um segmento religioso homogêneo, desde o início de sua expansão, as igrejas evangélicas mostram importantes distinções doutrinárias. Neste sentido, a sociologia da religião buscou, na tentativa de entender as diferenças entre essas igrejas, classificar o pentecostalismo no Brasil em categorias (MARIANO, 2005). Apesar de reconhecermos as diferenças teológicas entre os evangélicos separados pela tipologia de Mariano<sup>5</sup> (2005) e Freston (1993), não pretendemos

---

Mariano, Hoff e Dantas (2006) pelo envolvimento de alguns parlamentares evangélicos no escândalo da máfia das sanguessugas.

<sup>4</sup> Por conta do período desta Legislatura não será possível analisá-la por completo. No entanto, mesmo assim resolvemos mantê-la como objeto de análise uma vez que esta é a Legislatura com maior número de deputados evangélicos já eleitos no Brasil.

<sup>5</sup> O pentecostalismo clássico, conhecido como primeira onda (1910-1950) tem como característica radical sectarismo e ascetismo, negação do envolvimento na política, a crença na volta iminente de Cristo e por enfatizar o “dom de línguas” do Espírito Santo. A segunda onda, deuteropentecostalismo, iniciada na década de 1950 é marcada pelo evangelismo de massa, centrada na ideia da cura divina. Por fim, a terceira onda tem início na década de 1970 com os

adotá-las. Para as finalidades deste trabalho trataremos esse grupo, de modo geral, como evangélicos. Na mesma direção Gaarder, Hellern e Notaker (2009, p. 303), chamam atenção que no Brasil o termo evangélico é utilizado de forma muito genérica. A dificuldade em se adotar essa divisão reside na própria rapidez com que essas igrejas se adaptam às mudanças sociais e econômicas. Como exemplo, a Igreja Assembleia de Deus é considerada como pertencente ao pentecostalismo clássico. Uma forte característica do pentecostalismo clássico é o distanciamento da política partidária. No entanto, a Assembleia de Deus, ao lado da Igreja Universal do Reino de Deus, é uma das denominações com maior sucesso eleitoral. Além disso, o crescimento da chamada categoria “evangélica não determinada”<sup>6</sup>, é um dos motivos que nos levam a não adotar essas categorias.

Sendo assim, a nossa unidade de análise são os deputados evangélicos. Contudo, este não deixa de ser um “tipo ideal”, no sentido weberiano, que estamos criando. Em suma, buscamos criar um quadro ideal de características do que estamos classificando por deputado evangélico e torná-lo analiticamente compreensível por meio de um tipo ideal.

Grande parte dos deputados evangélicos por nós estudados declaram-se pertencentes a alguma denominação evangélica. Além disso, foi possível identificar que muitos desses parlamentares já haviam ocupado algum cargo político, principalmente como vereador (mas também como prefeito e deputado estadual). Aqueles que eram iniciantes na arena eleitoral, por outro lado, ocupavam papel de destaque em suas igrejas, muitos como pastores. Ainda há alguns<sup>7</sup> casos de deputados que possuem um histórico familiar de envolvimento na política. Alguns deles também possuem carreira artística, é o caso dos deputados Marcelo Aguiar e do Marco Feliciano, conhecidos como cantores *gospel*. Ainda há dois ex-apresentadores de programa televisivo: Antônio Bulhões e Marcelo Aguiar.

De modo geral, a literatura e os meios de comunicação de massa, referem-se ao grupo de evangélicos como pertencentes a uma bancada suprapartidária. Vigna (2001), ao se referir à bancada ruralista, a define como um conjunto de atores suprapartidários que se articulam em defesa de interesses localizados, sujeitos às flutuações conjecturais. Assim, o parlamentar membro de uma bancada suprapartidária não se submeteria aos interesses do partido pelo qual se elegeu, votando de acordo com os seus interesses e agindo como um grupo de pressão. Sobre a formação de grupos, a partir da 52ª Legislatura, com o ato da Mesa Diretora nº 09, do ano de 2005, as bancadas foram oficializadas na Câmara sob o nome de Frentes Parlamentares:

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder

---

neopentecostais, como característica empreendem forte guerra contra o diabo, estruturam-se empresarialmente, enfatizam a teologia da prosperidade, participam da política partidária e usam de forma exacerbada diversos meios de comunicação (MARIANO, 2005).

<sup>6</sup> O crescimento da categoria “evangélicos não determinados” é acompanhado pela perda de fiéis de algumas das principais igrejas evangélicas do Brasil: Congregação Cristã e a Igreja Universal do Reino de Deus estão entre as igrejas que mais perderam fiéis entre 2000 e 2010 (MARIANO, 2013 p. 126).

<sup>7</sup> Bruna Furlan e Jorge Tadeu, ambos possuem um histórico familiar de envolvimento na política.



Segundo Pierucci e Prandi (1996), a direita no Brasil passa a configurar uma “nova direita”, a qual soma ao conservadorismo socioeconômico os ditos preceitos cristãos sobre os bons costumes e a família. Em 1987, a formação desse bloco teria como principal objetivo, acima de qualquer diferença entre suas filiações partidárias, impedir na Constituinte iniciativas que fossem contra a moral cristã. Outro indicador da forte presença desses deputados pentecostais na Constituinte foi a participação deles nas subcomissões formadas durante a elaboração do primeiro texto. Das vinte e quatro subcomissões formadas, estiveram presentes em dezesseis (PIERUCCI; PRANDI, 1996). Assim, apesar das diferenças a respeito de questões socioeconômicas e partidárias, deveria prevalecer a conservação dos valores tradicionais e a garantia da liberdade religiosa dos evangélicos.

A organização dos evangélicos num espaço político institucional pode ser entendida como um contramovimento<sup>12</sup>. Em outras palavras, enquanto movimentos sociais buscam se organizar com o objetivo de obter mudanças sociais, tais como os direitos LGBTs e o movimento feminista, os evangélicos se organizariam enquanto um contramovimento para minar a possibilidades dessas transformações. A controversa envolvendo temas como “direitos reprodutivos, e do aborto em particular, é um caso paradigmático desse tipo de interação”<sup>13</sup> entre os evangélicos e as demandas desses grupos (RUIBAL, 2014, p.111). Assim, um contramovimento é entendido enquanto uma tentativa consciente de resistir ou converter mudanças sociais (MOTTL, 1980). Nessa direção, a participação no espaço político pode ser uma ferramenta importante de mobilização tanto do movimento, quanto do contramovimento.

Procurados por diversos partidos, as Igrejas Evangélicas passaram a desempenhar papel importante não apenas nas eleições proporcionais, mas também nas majoritárias. A eleição presidencial de 1989 foi um momento histórico de forte participação por parte dos evangélicos na candidatura de Fernando Collor de Mello, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Frustrada a candidatura do evangélico Íris Rezende à Presidência da República pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o novo “escolhido por Deus” passou a ser Collor que, nas palavras de Edir Macedo: "Após orar e pedir a Deus que indicasse uma pessoa, o Espírito Santo nos convenceu de que Fernando Collor de Mello era o escolhido" (JORNAL DO BRASIL, 1989 *apud* MARIANO; PIERUCCI, 1992 p. 94).

No segundo turno, com um discurso anticomunista, os evangélicos passaram a atacar massivamente Luís Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. A polaridade ideológica, entre os dois candidatos, Lula<sup>14</sup> pela

---

<sup>12</sup> O termo contramovimento remonta a década de 1970, quando os EUA passaram a viver uma onda de “anti-movimentos” como resposta às mudanças ocorridas em decorrência dos protestos da década de 60. Diante dessa conjuntura, alguns sociólogos passaram a estudar esse fenômeno os chamando de contramovimentos (MOTTL, 1980 p. 620).

<sup>13</sup> A interação entre um movimento social e um contramovimento é muito mais complexa e envolve desde o ambiente institucional, fatores contextuais e oportunidades no campo político. Sobre este tema ver Ruibal (2004).

<sup>14</sup> Houve um pequeno apoio por parte de alguns protestantes históricos a candidatura de Lula.

esquerda e Collor associado à direita facilitou o apoio dos evangélicos a este último candidato. Os evangélicos pró-Collor acusavam seu opositor de associação ao comunismo ateu, que perseguiria os evangélicos, além de ser favorável ao aborto e ao casamento civil entre pessoas do mesmo sexo (MARIANO; PIERUCCI, 1992). A associação de Lula ao comunismo foi a principal arma utilizada contra o PT. Para os evangélicos, comunismo significava preocupação direta com a sobrevivência de suas igrejas.

Da mesma forma, na campanha presidencial de 1994, os evangélicos fizeram forte oposição ao PT. Segundo Mariano (2005, p. 93), trabalharam fortemente contra o candidato do PT, “além de identificá-lo com o demônio e de garantirem que sua vitória resultaria em perseguição aos evangélicos [...]” acusaram tal partido de pretender legalizar a união entre pessoas do mesmo sexo e de ser favorável ao aborto. Também foram ativos nas eleições para a prefeitura de São Paulo, em 1996. A Igreja Universal do Reino de Deus que sempre esteve envolvida nas campanhas eleitorais decidiu não apoiar de forma direta nenhum candidato ao executivo municipal. No entanto, vários políticos foram em busca do apoio dos evangélicos. Em maio desse ano, Paulo Maluf e o candidato a prefeito pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) Celso Pitta participaram da Marcha para Jesus que reuniu cerca de 500 mil evangélicos em busca do apoio dos pentecostais. Contudo, a promessa por parte do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de que, em caso de vitória do candidato José Serra, a Universal ganharia a direção de uma secretária na área social garantiu uma aliança entre os tucanos e esse segmento religioso (MARIANO; PIERUCCI, 1992).

Nas eleições de 1998 pelo Rio de Janeiro, os evangélicos conquistaram diversos cargos políticos. Anthony Garotinho foi eleito para o cargo de governador pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo como vice-governadora Benedita da Silva pelo PT. Além disso, elegeram nove deputados estaduais e dez deputados federais (MACHADO, 2006). A vida política de Benedita da Silva chama atenção por ela ser evangélica e filiada ao PT, partido político que sempre foi mal visto por esse segmento religioso. No pleito de 2000, Benedita concorreu à prefeitura do Rio pelo PT lançando o *slogan* “Bota fé no 13”, que lhe rendeu apenas a terceira posição no primeiro turno.

Importante destacar que a participação de candidatos evangélicos em eleições para cargos legislativos é numericamente superior quando comparado a disputas por cargos do Executivo. No entanto, o Rio de Janeiro foge a esse panorama, a chapa vencedora para governador e vice do Rio, como já foi citada acima foi integrada por Garotinho e Benedita. Em 2002 Garotinho também concorreu ao cargo de presidente da República; no mesmo ano duas mulheres do mesmo segmento religioso disputaram o cargo de governador do Rio: Benedita da Silva e Rosângela Matheus, esposa de Anthony Garotinho (MACHADO, 2006).

No pleito de 2006, Lula, candidato à reeleição pelo PT, buscou em sua campanha eleitoral o apoio dos grupos pentecostais. Dessa forma, participou de reuniões com lideranças

evangélicas, prometeu ampliar as parcerias na área social entre o governo federal e as igrejas desse segmento, pediu votos e contou com um comitê destinado a esses religiosos (MARIANO; HOFF; DANTAS, 2006). Em evento realizado pelo Senador do Partido Republicano Brasileiro (PRB/RJ) Marcelo Crivella, Lula se encontrou com diversos cantores *gospel* e discursou: “Quis Deus que fosse esse, que era chamado de demônio, que fosse lá sancionar o Código Civil que permite total liberdade de religião neste país” (MARIANO; HOFF; DANTAS, 2006, p. 66). Lula estava se referindo a sanção do Projeto de Lei 10.825, que mudou o caráter jurídico das organizações religiosas (MARIANO; HOFF; DANTAS, 2006). Para conseguir apoio da Igreja Universal Lula apoiou o candidato ao Governo do Rio, Marcelo Crivella, pelo PRB. A coligação do PT com o partido de Crivella foi oficializada em março de 2006. Em setembro do mesmo ano, na Convenção Nacional das Assembleias de Deus, foi declarado o apoio oficial dessa igreja ao candidato petista.

É notável que a procura de políticos, de diversos partidos, pelo voto dos evangélicos é um fator de estímulo à inserção desses religiosos na política *stricto sensu*. Na Câmara dos Deputados o crescimento desse segmento religioso na política é visível:

**Tabela 1** – Deputados Evangélicos na Câmara

Ano	Legislatura	Nº Absolutos	Porcentagem*
2003 - 2007	52 <sup>a</sup>	59*	11,50%
2007 - 2011	53 <sup>a</sup>	40**	7,50%
2011 – 2015	54 <sup>a</sup>	63***	13,64%

\*Fonte: ORO (2006); \*\* Fonte: Câmara dos Deputados; \*\*\*Fonte: Diap

\*Porcentagem com relação aos 513 deputados que compõe a Câmara.

Em menos de 20 anos os evangélicos duplicaram a sua base parlamentar. Com exceção da 54<sup>a</sup> Legislatura, onde houve queda significativa dos parlamentares pentecostais, os demais anos mostram o crescimento desses religiosos na política. Segundo Mariano, Hoff e Dantas (2006), esse recuo da bancada evangélica sofrida no ano de 2007 é o resultado do envolvimento desses políticos no escândalo da Máfia dos Sanguessugas<sup>15</sup>. A Máfia dos Sanguessugas foi um esquema de corrupção onde houve superfaturamento, entre outras irregularidades, na venda de ambulâncias para diversas prefeituras. A CPMI<sup>16</sup> dos Sanguessugas, criada em junho de 2006, pouco tempo depois publicou a lista com os nomes dos setenta e dois parlamentares envolvidos, dos quais 28<sup>17</sup> eram evangélicos. Destes, 27 estavam na lista de recomendados a terem o mandado cassado (MARIANO; HOFF; DANTAS, 2006).

Na 54<sup>a</sup> Legislatura, a plataforma evangélica na Câmara obteve sua maior expressão política desde o seu envolvimento nessa esfera. Conseguiu eleger 63 deputados federais, estes

<sup>15</sup> Segundo depoimentos colhidos pela Justiça Federal e CPMI, acredita-se que a bancada evangélica participou ativamente do esquema, arrecadando uma média de R\$ 53 milhões (MARIANO; HOFF; DANTAS, 2006).

<sup>16</sup> Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

<sup>17</sup> Dos vinte e oito deputados envolvidos, dez eram da Igreja Assembleia de Deus e 14 da Igreja Universal do reino de Deus.

provenientes de 14<sup>18</sup> partidos políticos representando 22 estados diferentes. Nessa Legislatura alguns fatos envolvendo os evangélicos foram alvo da mídia: a nomeação do evangélico Marco Feliciano do PSC, no ano de 2013, para presidência da Comissão dos Direitos Humanos e Minorias. Deputado Federal eleito para o seu primeiro mandato em 2010, Marco Feliciano é um pastor da Igreja Ministério Tempo de Avivamento, denominação ligada à Igreja Assembleia de Deus. A nomeação de um evangélico para presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias causou comoção na sociedade civil, com manifestações de insatisfação de diversos movimentos sociais, artistas e cantores.

Ainda no ano de 2013, na Comissão, Feliciano conseguiu aprovar o fim da Resolução que obriga os cartórios a realizarem casamento entre pessoas do mesmo sexo. Também foi contra o projeto que prevê ao parceiro homossexual a condição de dependente do INSS. Foi a favor do projeto apelidado de “cura gay”, apresentado pelo deputado federal João Campos, do PSDB-GO, sobre tratamento psicológico para pessoas que se declarem homossexuais. Além disso, criou polêmica em suas redes sociais como *Twitter* e *blogs* ao atacar a comunidade LGBT, ser favorável à censura e à redução da maioria penal. Apesar do seu empenho na Comissão em levar uma pauta “anti-gay”, considerada uma vitória pelo segmento evangélico, não houve grandes avanços dessas pautas fora da Comissão. Muitos evangélicos foram contra as declarações do Marco Feliciano, colocando em dúvida a existência de um grupo religioso coeso.

### **3 Projetos e Leis: prioridades legislativas**

Os estudos sobre o Poder Legislativo, em suas diversas subáreas, são um dos pilares fundadores da ciência política como a conhecemos atualmente (INÁCIO; RENNÓ, 2009). Estes estudos primariamente ocorreram ao redor do Congresso Norte-Americano, sob a asserção de que os Congressistas se envolvem em atividades políticas relacionadas à sua reeleição, de acordo com os incentivos institucionais. Em outras palavras, políticas distributivas para os redutos eleitorais seriam realizadas de forma irresponsável pelos congressistas como estratégia para a reeleição (MAYHEW, 1974).

A premissa adotada pelos estudos Legislativos de que todo parlamentar tem por objetivo a sua própria reeleição é anterior a estes estudos, podendo ser detectada já no trabalho de Schumpeter (1984) em sua definição de partidos enquanto agrupamentos de políticos que se estruturam com o “objetivo de lutar de forma competitiva pelo governo e que, portanto, não poderiam ser distinguidos em termos de seus princípios” (MELO, 2000 p.3). Ainda nesta linha, para Downs (1947), os políticos sempre agem de modo racional, interessados não na política em si, mas na utilidade destas para maximizar os seus objetivos visando à reeleição.

---

<sup>18</sup> Partido Progressista, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido da Social Democracia Brasileira, Partido Social Cristão, Democratas, Partido dos Trabalhadores, Partido Republicano Brasileiro, Partido da República, Partido Trabalhista Cristão, Partido Verde, Partido Socialista Brasileiro, Partido Trabalhista Brasileiro, Partido Democrático Trabalhista e Partido da Mobilização Nacional.

Seguindo a literatura clássica sobre o tema, Katz (1980) analisa como determinado sistema eleitoral afeta o papel dos partidos políticos e, por consequência, as preferências dos parlamentares. De fato, é o sistema eleitoral que estabelece o conjunto de regras que definirá como “em uma determinada eleição o eleitor pode fazer as suas escolhas e como os votos podem ser contabilizados para serem transformados em mandatos” (NICOLAU, 2011, p. 10). No caso da nossa Câmara dos Deputados, o sistema proporcional adotado, segundo os seus defensores, espelha a diversidade da população. Esse ponto se torna mais importante se acrescentarmos o tamanho dos distritos eleitorais brasileiros, que possuem grande magnitude. Para este trabalho foram investigados 111 deputados distribuídos por diversos partidos.

Em vista do nosso sistema eleitoral e a influência deste sobre os partidos políticos, segundo Ricci (2003), há dois tipos de custos que um deputado enfrentará caso adote uma política paroquialista: custo de informação: ligado à relação entre candidato – eleitor, quando o número de eleitores aumenta, crescem também os custos para manter o contato entre representante/representado; e custo de competição: diz respeito à arena eleitoral e a relação entre os candidatos ligados à ação coletiva. Neste sentido, as decisões dos parlamentares dependem das instituições. Ou seja, os fatores internos intrínsecos à dinâmica do processo decisório possuem grande destaque para compreensão dos *outputs* legislativos (RICCI, 2003). Sobre este ponto, apesar das conquistas advindas com a nova Constituição, o nosso processo legislativo, assim como no período do governo militar, ainda continua controlado por um número pequeno de parlamentares, os membros do Colégio de Líderes. Institucionalizado em 1989, o Colégio de Líderes é formado “pelo Presidente da Câmara, líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos e dos Blocos Parlamentares” (LIMONGI, 1996, p. 7). Os líderes partidários devem comandar pelo menos 1% dos assentos na Câmara. Entre as principais atividades desse grupo, cabe destacar o trabalho de auxiliar a Mesa Diretora, de modo a elaborar a agenda com as proposições a serem apreciadas. Este é órgão de decisão mais importante da Câmara (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Ou seja, é o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora que decidem o que irá para apreciação do Plenário. Cabe a este primeiro grupo, ainda, o papel de decidir o caráter das proposições em pauta. Em outras palavras é ele quem decidirá se o projeto de lei a ser votado tramitará de forma normal, em caráter de urgência ou, por fim, de urgência urgentíssima. A tramitação em *status* de urgência é importante por bloquear agendas alternativas defendidas pela oposição, de modo a limitar a concorrência pela definição da agenda política aos membros da coalizão do governo (INÁCIO, 2009)

Outro fato curioso, descrito segundo os estudos de Limongi (1996), é que os projetos elaborados pelo Legislativo demoram até três vezes mais para serem aprovados, quando comparados com os projetos de iniciativa do Executivo. O tempo de tramitação de um projeto de iniciativa do Legislativo inclui o período de apreciação e seleção do projeto, diferente das proposições de iniciativa do Executivo, que já chegam, em alguns casos, negociados. Isso

justifica o porquê das mais de 2500 propostas analisadas por nós, incluindo as propostas realizadas em conjunto, arquivadas ou devolvidas ao autor, 1059 ainda estarem em tramitação. O processo de seleção de propostas individuais aumenta de forma assustadora o tempo de tramitação de matérias.

As normas e resoluções que regulam a dinâmica interna da Câmara dos Deputados traçam uma complexa estrutura que fortalece as lideranças partidárias e o Poder Executivo quando nos referimos à ação desses atores nos Legislativo (MIRANDA, 2010). Ainda que as escolhas individuais dos parlamentares sejam importantes, de acordo com as premissas da escolha racional, não há como saber quais estratégias serão adotadas pelos parlamentares apenas com base em suas preferências, é preciso somar a essas escolhas a forma de organização dos trabalhos Legislativos (GOMES, 2006). Sendo assim, como os parlamentares dependem dos recursos distribuídos por ambos os atores – Colégio de Líderes e Poder Executivo – diante deste panorama, um parlamentar pode apresentar uma grande quantidade de projetos, mas tem ciência de que muitas de suas propostas nunca serão discutidas (RICCI, 2003).

Para o objetivo por nós proposto, buscamos desenvolver critérios que nos ajudassem a classificar os projetos leis a fim de encontrar maior interesse em certas áreas. A definição do conteúdo das propostas por nós analisadas foram inferidas a partir das ementas destas. Dessa forma, mesmo sendo adequadas para classificação por categorias, ainda assim a classificação proposta é passível de erros. Para tanto, as categorias desenvolvidas por Limongi e Figueiredo (1995) e Santos e Amorim Neto (2003) foram de grande ajuda. Após dividir as propostas por categorias, recorreremos à análise de conteúdo. Em nossa análise classificamos os projetos de lei de acordo com as seguintes categorias:

1. **Administrativa:** são projetos que dizem respeito ao conjunto de normas que organizam a forma de se governar, tais como: desmembramento de Estados, cidades e ou municípios; definição de competências públicas; regulamentação de concursos públicos, critérios para ascensão funcional de servidores; instituição de planos diretores metropolitanos, criação ou extinção de órgãos públicos; regulamentação das defensorias públicas quanto à sua autonomia; regulamentação de centrais de atendimento de órgãos públicos, administração de bens da união, etc.

1. **Econômico:** são projetos relacionados ao controle de despesas e receitas da União, tais como: regulamentação de atividades econômicas; leis tributárias; instituição de fundos monetários.

2. **Social:** estas não dizem respeito apenas as leis relacionadas a projetos sociais. Dessa forma, englobam os projetos que se referem ao conjunto de direitos sociais: tais como leis trabalhista, direito à saúde, educação, moradia (LIMONGI; FIGUEIREDO,1995). Contudo, como esta categoria é a de maior concentração de projetos propostos, a fim de analisar de modo

mais minucioso os conteúdos propostos pelos deputados evangélicos, criamos subcategorias: trabalhista, educação e saúde.

3. **Político – Institucional:** são propostas relacionadas ao nosso desenho institucional ou que regulem a ação e organização dos poderes: reforma política, reeleição, orçamentário, data de posse de políticos, tempo de mandatos, financiamento de campanhas eleitorais, fidelidade partidária, criação de CPIs.

4. **Ecológico:** refere-se à relação entre o homem e a natureza. São propostas sobre utilização de matérias nocivos ao meio ambiente, descarte de lixo, preservação das nossas matas, regulamentação de exploração ou habitação de áreas em torno a matas e florestas.

5. **Cultura – Científico – Tecnológico:** refere-se aos projetos de incentivo as artes (cinema, teatro, literatura, dança, música) e de incentivo as pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico.

6. **Honorífico:** projetos que procuram homenagear pessoas por meio de nomeações de pontes, ruas, praças e instituições de datas comemorativas

7. **Religioso:** projetos que se situam em outras categorias mas tem como base princípios religiosos, bom como projetos sobre a regulamentação da atividade religiosa, relação entre o Estado e as igrejas.

8. **Outros:** são propostas que não se encaixam em nenhuma das categorias descritas. Como exemplo: obrigatoriedade de banheiros em agências bancárias, cobrança de taxa de conveniência de ingressos comprados pela internet; dispõe sobre a regulamentação de despesas com condomínio, entre outro. Também classificamos como outras propostas que não forma possível encontrar a sua ementa.

Aparentemente parece simples identificar o tema de um projeto. Porém, muitas vezes um projeto trata de vários assuntos, sendo necessário interpretar qual é o tema, dentre eles, mais proeminente. Poucos estudos analisaram o conteúdo das propostas dos deputados. Em pesquisa sobre as consequências da relação entre os poderes Executivo e Legislativo para a estruturação dos trabalhos legislativos, Limongi e Figueiredo (1995) analisaram a produção legal do período pós-Constituinte. Segundo os autores, com relação à Câmara é privilegiada uma agenda “social” que diz respeito a projetos que acrescentem artigos à CLT, proteção ao consumidor e segurança, regulamentação dos direitos civis e cidadania.

Sobre o conteúdo da produção legislativa brasileira, Ricci (2003) sugere que as teses de que os parlamentares sempre buscam garantir benefícios locais a um reduto eleitoral devem ser repensadas. Além disso, as propostas analisadas pelo autor, em sua maioria, são projetos distributivos de amplo alcance, que tendem a beneficiar grupos espalhados pelo território nacional. Esses dados sinalizam sobre a lógica da ação coletiva. Visando maximizar as suas chances à reeleição, na interação entre candidato-eleitor, este primeiro, dentro do seu distrito, “deve levar em consideração os maiores estímulos para o envolvimento direto em políticas

distributivas de impacto amplo” (RICCI, 2003, p. 708). Assim, essas evidências mostram um legislador envolvido com questões de amplo impacto e com pouca atenção a políticas paroquialistas. Para o autor, a demora na tramitação de um projeto e a organização dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista dos deputados, que diante desse quadro, preferem investir em demandas gerais. Ricci (2003), ainda pontua sobre a importância de outras variáveis para o sucesso e teor de uma proposição, como a relação entre o parlamentar com os líderes partidários e a experiência na Câmara por tempo de mandato.

Para os objetivos por nós propostos, analisamos todos os projetos lançados pelos deputados evangélicos da 53ª Legislatura e parte dos projetos da 54ª Legislatura (2011-2013). As tabelas 5 e 6 mostram os resultados encontrados. É interessante notar que assim como as pesquisas acima citadas, quase metade das propostas são da temática social. Também é perceptível o interesse deles pelo tema “político-econômico”.

**Tabela 2** – Temas da Produção Legislativa dos Deputados 54ª Legislatura (2007-2011)

<b>Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Religioso	33	3,24
Ecológico	40	3,84
<b>Social</b>	<b>449</b>	<b>43,13</b>
Orçamentário	1	0,09
Político	107	10,27
Científico	64	6,14
Econômico	76	7,3
Outros	164	15,75
Honorífico	37	3,55
Administrativo	70	6,72
<b>Total</b>	<b>1.041</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 3** – Temas da Produção Legislativa dos Deputados 53ª Legislatura (2007-2011)

<b>Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Religioso	13	0,86
Ecológico	39	2,61
<b>Social</b>	<b>685</b>	<b>45,64</b>
Orçamentário	9	0,60
Político	233	15,595
Científico	75	5,02
Econômico	107	7,10
Outros	144	9,57
Honorífico	32	2,14
Administrativo	165	10,96
<b>Total</b>	<b>1.502</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria

É importante pontuarmos que tivemos que enfrentar alguns percalços por conta da disposição dos dados no *site* da Câmara. O levantamento das propostas dos parlamentares foi realizado visualizando-se a produção legislativa de cada deputado. Para nossa surpresa, todos eles duplicavam parte de seus projetos de lei, sendo assim, ao abrir a página de um deputado X muitas vezes a quantidade das propostas que apareciam eram reduzidas em até 30%. Outro problema foi com relação às ementas, algumas propostas não apresentavam ementa. Nestes

casos, buscamos investigar mais a fundo, mas nem sempre foi possível encontrá-las. Assim, o número alto de propostas da categoria “outros” se justifica, também, mas não somente, pelo número de propostas sem identificação.

**Tabela 4** – Subtemas da área social –53ª Legislatura

<b>Assunto</b>	<b>Nº Absoluto</b>
Saúde	51
Educação	10
<b>Social</b>	<b>369</b>
Trabalhista	79
Segurança	176
<b>Total</b>	<b>685</b>

Fonte: Elaboração própria

Sobre o tema “social” destacam-se projetos que abordam saúde, educação e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Também encontramos muitos projetos sobre programas sociais de erradicação da à fome, analfabetismo e programas de moradia para famílias de baixa renda. De modo geral, são projetos de impacto nacional. Os poucos projetos de impacto local eram vinculados a categorias profissionais, tais como garantia de aposentadorias especiais para pescadores ou profissionais expostos a agentes químicos, físicos e biológicos acima do permitido pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Como grande parte das propostas foram sobre o tema “social”, com o objetivo de investigar de forma mais detalhada, criamos 5 subdivisões: saúde, educação, segurança, trabalho e programas sociais e demais assuntos.

**Tabela 5.** Subtemas da área social 54ª Legislatura

<b>Assunto</b>	<b>Nº Absoluto</b>
Saúde	76
Educação	2
Social	187
Trabalhista	58
Segurança	109
<b>Total</b>	<b>432</b>

Fonte: Elaboração própria

Sobre o tema *saúde* encontramos propostas com referência a autorização ou recolhimento de medicamentos, programas de prevenção ao câncer, programa de controle de natalidade, campanhas sobre doação de sangue e regulamentação para o consumo de certos alimentos. De modo geral, os projetos classificados como *segurança* buscavam o controle do porte de arma, mudanças no código penal, regulamentação das atividades das polícias civil, estadual e federal, etc. Os projetos sobre o tema *trabalho* abordaram, principalmente, a CLT e regulamentação de horas trabalhadas, condições de trabalho por categorias profissionais e trabalho escravo. O subtema projetos *sociais e demais temas* foi o mais difícil de classificar, pois, em muitos casos, se encaixariam em outro subtema ou em nenhum. São projetos como de erradicação das favelas, criação de cadastros para pessoas com deficiências e pessoas de baixa renda, complementação e controle do Programa Bolsa Família, criação de programas de

incentivo a prevenção de doenças neonatais, garantia de benefícios aos idosos, etc. Para nossa surpresa, poucas propostas foram destinadas à educação, as poucas encontradas, por sua vez, abordam sobre as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, como a inclusão de matérias no currículo escolar ou mudanças na carga horária dos alunos.

Sobre o tema que mais nos interessa para esta pesquisa – religioso – encontramos pouquíssimo material. As poucas propostas encontradas apesar de serem sobre o tema religioso não beneficiam exclusivamente os evangélicos. Como exemplo o PL 2756/2011 que “Assegura aos clérigos o exercício dos atos litúrgicos em estrita conformidade com os respectivos ordenamentos religiosos”. Outro projeto na mesma linha, PL3991/2008 que “concede aos templos religiosos a isenção das contribuições destinadas à seguridade social”, sem discriminação de qual religião. Há ainda projetos religiosos em parcerias com as Universidades. O Projeto de Lei 5818/2013 de autoria do deputado federal Erivelton Santana do PSC, em parceria com a Universidade Federal de São Paulo oferece curso de capacitação à prevenção de uso de drogas para lideranças religiosas, independente da religião.

Também encontramos propostas religiosas relacionadas aos trabalhos legislativos. O deputado Filipe Pereira do PSC possui proposta sobre mudança no regimento interno da Câmara. Seu Projeto de Resolução 118/2008, pretende que em todo início de sessão plenária, o Presidente deverá proferir as seguintes palavras: "Sob a proteção de Deus e em nome do povo brasileiro iniciamos nossos trabalhos". Proposta parecida, o PL 4724/2012, do deputado Marcos Feliciano (PSC) estabelece que nas cédulas de dinheiro, fabricado pela Casa da Moeda, deva constar: "Deus seja louvado".

Uma das propostas mais interessantes encontrada foi o PL 2024/2007 de autoria dos deputados Henrique Afonso (PV) e Rodovalho (DEM). O projeto de lei propõe a revogação do Código Penal e tipifica “o crime de escarnecer de alguém por motivo de religião, impedir ou perturbar cerimônia religiosa e vilipendiar objeto de culto religioso, transferindo-o para a Lei Antirracismo”. Este projeto é inovador devido ao histórico de intolerância religiosa que os evangélicos possuem.

Algumas propostas, no entanto, podem ser um retrocesso às conquistas dos Direitos Humanos, como o PL 7924/2010, de autoria do deputado Manato (SDD) que “atribui às igrejas a exclusividade para realizar culto para a celebração de união, independente do sexo”. Apesar de parecer uma abertura para a celebração de casamentos homoafetivos, conceder exclusividade dessa prerrogativa à religião pode ser arbitrário tendo em vista os critérios para a execução da união. Porém, de modo geral, as demais propostas religiosas eram sobre atendimento religioso, mais uma vez, sem discriminar qual religião e sobre datas religiosas comemorativas, como o Dia da Oração (PL 881/2011). Ou propostas de reconhecimento de entidades religiosas como beneficentes de assistência social e colaboradores de interesse público. A única proposta que menciona diretamente o segmento evangélico foi de autoria do deputado Marcelo Aguiar

(DEM), o PL 2766/2011 que tem como objetivo instituir a Semana Evangélica em todo território nacional.

Mesmo assim, encontramos algumas propostas que podem ser relacionadas com a religião dos deputados. Apesar de não as classificamos como religiosas, em alguns casos é possível fazer a associação com a influência da religião pelos nomes envolvidos na proposta. São propostas elaboradas em conjunto por mais de um evangélico. Como o projeto de Lei 5069/2013 que “tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio abortivo e prevê penas específicas para quem induz a gestante à prática de aborto”, essa proposta foi elaborada por cinco evangélicos<sup>19</sup> em parceria com deputados católicos. Sobre o mesmo tema a PEC 168/2012 que estabelece a inviolabilidade do direito à vida desde a concepção, também foi elaborada por mais de um deputado evangélico. Sobre o tema aborto, encontramos outras propostas em conjunto reivindicando o direito à vida (PDC 566/2012, PEC 164/2012, PL 5069/2013), contra a Marcha da Maconha (PDC 312/2011), comemoração do dia do nascituro (PL 1190/2011).

Da mesma forma, podemos relacionar alguns projetos individuais à religião de seus autores. São propostas parecidas com as citadas acima e elaboradas pelos mesmos autores, só que de forma individual. Como o projeto de Decreto Legislativo 232/2011 que dispõe sobre a convocação de plebiscito para decidir sobre a união civil de pessoas do mesmo sexo respondendo a seguinte questão: "Você é a favor ou contra a união civil de pessoas do mesmo sexo?" Ou o projeto PDC 871/2013, de autoria do deputado Arolde de Oliveira (PSD) que “Susta os efeitos da Resolução nº 175, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo”. Ainda encontramos propostas contra os avanços científicos que envolvam clonagem de animais (PL 2269/2007). De fato, muitas propostas são direcionadas contra os direitos dos homossexuais, como a instituição do dia do orgulho heterossexual a ser comemorado no mês de dezembro (PL 1672/2011) e a penalização da discriminação do heterossexual (PL 7382/2010). O tratamento psicológico para homossexuais (PDC 234/2011) e a proibição de adoção de criança e ou adolescente por casal do mesmo sexo (PL 7018/2010).

Apesar de algumas dessas propostas serem alarmantes, nenhuma delas foi transformada em norma jurídica. Neste caso, assim como descrito pela literatura sobre o tema (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; RICCI, 1993; AMORIM NETO; SANTOS, 2003) grande parte dos projetos elaborados pelo legislativo nunca chegam à votação em plenária. A tabela abaixo nos mostra a situação em que se encontram as propostas dos evangélicos.

---

<sup>19</sup> Os deputados evangélicos que elaboraram essa proposta foram: Arolde de Oliverira – PSD, Eduardo Cunha – PMDB, Lincoln Portela – PR, Marcos Rogério – PDT e Roberto de Lucena – PV.

**Tabela 6** – Status das propostas por Legislatura

Legislatura	53 <sup>a</sup>		54 <sup>a</sup>	
	N	%	N	%
Aguardando parecer	215	14,29	227	21,80
Tramitando em Conjunto	615	41,02	435	41,78
Arquivada	432	28,72	152	14,60
Retirada	5	0,35	24	2,3
Devolvida ao Autor	51	3,39	11	1,05
Pronto para pauta	172	11,43	186	17,86
Transformado em Norma	12	0,79	6	0,57
<b>Total</b>	<b>1502</b>	<b>100,0</b>	<b>1041</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria

A maioria dos projetos está tramitando em conjunto, ou seja, em andamento na Câmara juntamente com outros projetos que tratam de temas análogos. O processo de tramitação se inicia com a apresentação do projeto à mesa diretora. Não foi possível analisar em qual parte do processo de tramitação esses projetos estão. A grande quantidade de projetos arquivados da 53<sup>a</sup> Legislatura é justificada pelo término da mesma. Com o fim de uma Legislatura todos os projetos que não foram aprovados pelas respectivas comissões, de acordo com o tema, são arquivados. Nestes casos, a tramitação da matéria só é retomada mediante apresentação de recurso de um deputado. Mais alarmante é o número de projetos aprovados. Nenhum projeto aprovado foi sobre o tema religião ou que poderia ser relacionado à religião.

#### 4 Votações nominais: disciplina dos cristãos

Alguns críticos de estudos realizados apenas com votações nominais afirmam que há um viés de seleção. Neste sentido, votações nominais seriam apenas uma amostra tendenciosa de outras formas de se votar no Congresso (HIX, NOURY, ROLAND, 2014). Para Carey (2005), as votações nominais são intrinsecamente importantes, pois em todas as democracias questões sobre orçamentos e impostos devem ser aprovadas pelo voto legislativo. Ademais, as votações nominais não nos dizem tudo sobre os parlamentares, mesmo assim, podem nos fornecer valiosas informações, como a disciplina partidária.

Votações nominais nos remetem ao debate sobre coesão e disciplina partidária. Sobre este tema, Tsebelis (1995, p. 311) faz a seguinte distinção: “Cohesion refers to the difference of position within a party before a discussion and a vote take place inside the party. Party discipline refers to the ability of a party to control the votes of its members inside parliament”. Ainda, segundo o autor, alguns fatores podem afetar a coesão partidária: estrutura institucional, sistema eleitoral e o tamanho dos *vetos players*. Segundo Kitschelt (2000), um partido pouco coeso e indisciplinado nas votações nominais pode indicar uma instituição pouco programática e formada por parlamentares com relações clientelistas com o seu eleitorado.

De fato, para os partidos é importante que um legislador esteja subordinado às lideranças do partido. Mas estes também, em graus diferentes, estão sujeitos a diversas outras

pressões (como de sua base eleitoral), que podem entrar em conflito com as orientações do líder partidário. Neste ponto, Carey (2005) ao investigar 16 países com diferentes arranjos institucionais, argumenta que as instituições formais exercem grande influência na coesão partidária. Para o autor, países que possuem sistema de lista aberta e, conseqüentemente maior concorrência intrapartidária, possuem menor grau de coesão.

No Brasil, os estudos de Limongi e Figueiredo (1999) apontaram para o importante papel desempenhado pelas estruturas micro institucionais, como o papel das lideranças partidárias e os poderes legislativos do Executivo (editar medidas provisórias e pedidos de urgência para alterar a tramitação de PL) na contribuição para o controle de parlamentares rebeldes. O que, deste modo, subsidia a disciplina e coesão partidária.

Neste sentido, eles apontam para o alto índice de disciplina dos nossos parlamentares nas votações nominais. Para Santos (2002), é razoável sustentar que os deputados brasileiros têm interesses particularistas, mas após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir grau razoável de disciplina nas votações nominais. Com tal característica, há fortes indícios que os conflitos no Legislativo se estruturam em linhas partidárias, de modo a ser possível discernir a clivagem dos partidos governista e oposição. O autor ainda completa que os poderes decisórios do executivo que foram ratificados pela nova constituição criaram forte estímulo para a organização dos deputados em “partidos parlamentares” que, conseqüentemente, aumenta a disciplina e a previsibilidade da ação dos parlamentares em plenário.

Assim, é crucial destacar que no Brasil o conceito de disciplina partidária envolve a direção de um líder, sendo necessário avaliar os recursos que este possui para conseguir a obediência de seus orientandos e, também, no que diz respeito ao seu capital político (NEIVA, 2011).

Para esta pesquisa utilizamos como fonte de dados, exclusivamente, as votações nominais dos 257 deputados em plenário. Nossa análise é longitudinal, o que corresponde ao período de 2007 a 2013 referente a 53ª. Nesse período foram encontradas 913 votações na Câmara, destas 624 da 53ª Legislatura. Não analisamos os dados da 54ª Legislatura uma vez que, durante a elaboração desta pesquisa os seus dados ainda estavam em processamento e, sendo assim, o seu resultado poder ser enviesado, caso fosse trabalhado apenas com parte das votações nominais. O banco de dados que utilizamos está disponível online na base de dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP/UERJ. Nossa análise será centrada nas votações dos parlamentares evangélicos tendo como base, para cada seção plenária, a orientação do líder do partido.

No entanto, de forma assertiva, segundo Olson e Mezey (1991), o envolvimento de um parlamentar no plenário pode depender de qual dimensão da questão posta em votação torna-se mais saliente ao debate. Neste sentido, nem todas as matérias geram oposição e são aprovadas

de forma consensual. Para tentar diminuir o viés que esse panorama pode gerar, diversos pesquisadores têm lançado mão de diferentes formas de como analisar as votações nominais. Sendo assim, primeiramente efetuamos o levantamento de todas as matérias que foram para votação em plenário. O nosso objetivo foi selecionar propostas de projetos de lei (MP, PEC, PLN, PDL) que poderiam criar algum tipo de conflito com os congressistas evangélicos e ou que fossem da satisfação deles, tais como: questões sobre aborto, homossexualidade e LGBTs, menoridade penal, pesquisas com célula tronco, regulamentação sobre atividades religiosas, projetos de lei sobre outras religiões, entre outros. Para nossa surpresa, encontramos apenas uma proposta o PL N° 696/2007 que institui o "Dia de Santo Antônio de Sant'Anna Galvão", a ser comemorado no dia 11 de maio. A orientação dos líderes partidários foi livre. Porém, a votação era para pedido de urgência para votação deste projeto. Contudo, todos os evangélicos votaram “não” ou se abstiveram.

Como selecionar as votações influi diretamente nos resultados da pesquisa, excluímos as votações consensuais, pois elas enviesariam os resultados, dando a falsa impressão de uma unidade de consenso. Ao excluir essas votações estabelecemos um limiar de menos de 10% de discordância, medida geralmente utilizada por pesquisadores que analisaram o Legislativo brasileiro (FIGUEIREDE; LIMONGI, 1999; NICOLAU, 2000; NEIVA, 2011). Além disso, esse limiar nos permite definir um nível de oposição e avaliar se uma votação foi mais controversa e ou polêmica pelo seu grau de discordância (MAINWARING; LINÑAN, 1998). Sendo assim, da 53ª Legislatura, após este recorte, analisamos 315 votações nominais, ou seja, praticamente metade das votações teve menos de 10% de discordância.

Fica visível que os congressistas evangélicos aqui estudados estão vinculados, em grande parte, a partidos mais conservadores e com pouca representatividade na Câmara dos Deputados. Estes dados corroboram pesquisa de Maia (2012), que também fez um levantamento sobre a distribuição partidária dos congressistas evangélicos. A disposição dos partidos no espectro ideológico emerge de maneira clara. Neste sentido, “a probabilidade de dois partidos adjacentes votarem de maneira análoga é sempre maior do que a de partidos não adjacentes” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 500).

Sendo assim, como a nossa unidade de análise é o parlamentar evangélico, adaptamos o método utilizado por Mainwaring e Linñan (1998), no estudo para comparação entre a disciplina dos partidos brasileiros e a dos norte-americanos. O método por eles utilizado consiste na mensuração da quantidade de vezes em que um parlamentar votou junto com a maioria do seu partido nas votações nominais. Dessa forma, “o nível de disciplina será a média dos valores da lealdade individual de todos os parlamentares de um partido” (MAINWARING; LINÑAN, 1998, p.114). Para tanto, eles estabeleceram um corte de 25% para o patamar de oposição mínima contra uma votação majoritária. Na aplicação dos autores, por conta do recorte, 90% das votações foram excluídas. Outro problema da pesquisa dos autores, bem observado por Coelho

(1999) são os pressupostos que orientaram os dados, entre eles foram considerados disciplinados os parlamentares que acompanharam a posição majoritária dos parlamentares da sua bancada.

Essa forma de aferir a disciplina proposta por Mainwaring e Linã (1998) considera coesão e fidelidade partidária como a mesma coisa. Para Coelho (1999), é por esse motivo que os parâmetros deles são as votações da maioria da bancada e não a orientação da liderança do partido. Contudo, “em alguns casos, baixa coesão pode não ser sinônimo de baixa fidelidade, embora baixa fidelidade se traduza sempre em baixa coesão” (COELHO, 1999, p.194).

Um parlamentar que vota de forma contrária às orientações do líder de seu partido, ou vota quando o partido está em obstrução, é evidentemente infiel. Por outro lado, o congressista que não vota com a maioria do seu partido quando não há direção da liderança partidária, ou seja, quando o voto é livre, de forma segura não pode ser considerado infiel (COELHO, 1999). Neste ponto Coelho (1999) destaca a importância em se diferenciar coesão de disciplina, pois apenas o segundo diz respeito à relação entre congressista e a liderança do seu partido. Dessa forma, adaptamos o modelo proposto por Mainwaring e Linã (1998) e mantivemos os 10% de discordância. Como as votações nominais são sempre precedidas pela orientação de votação por parte dos líderes, prerrogativa assegurada pelo Regimento da casa, utilizamos esse posicionamento para contabilizar a quantidade de vezes em que o deputado votou com o seu partido. Assim, buscamos aferir a disciplina dos deputados não por meio das vezes em que ele votou com a maioria da bancada do partido, mas sim por meio do posicionamento oficial do partido de orientação à bancada (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995).

Enfrentamos alguns problemas com os dados utilizados, alguns deputados migraram de partido, contudo não conseguimos em todos os casos encontrar as votações nominais desses deputados depois que migraram de legenda. Outro ponto é que no início da legislatura 3 deputados evangélicos faziam parte do Partido dos Aposentados da Nação (PAN) que foi incorporado ao PTB em 2006 por conta da cláusula de barreira. Sendo assim, contabilizamos as votações desses três deputados apenas até o setembro de 2006.

Como forma de calcular<sup>20</sup> a disciplina/coesão de um partido pode influenciar no seu resultado, Mainwaring e Linã (1998) buscaram traçar dois níveis de disciplina: relativa e absoluta. Os níveis de disciplina relativa que consistem em considerar apenas as votações em que o parlamentar está presente. Portanto, se um deputado participou de 80 votações e votou 75 com o partido, o seu nível de lealdade é 93 ( $(75/80) \times 100 = 93$ ).

Neste caso, consideramos as abstenções como indisciplina nos casos em que a votação não era livre. Isso porque quando há necessidade de uma maioria de votos “sim” para aprovar uma matéria ou “não” para barrar, os votos de abstenção podem ter um efeito prático negativo.

---

<sup>20</sup> Sobre diferentes formas de analisar as votações nominais ver Neiva (2011, p.299).

Também foram considerados como indisciplina os casos em que o partido entrava em obstrução, mas mesmo assim o parlamentar votava.

**Tabela 7** – Disciplina por Partido

<b>Partido</b>	<b>Média Relativa</b>	<b>Desvio Padrão</b>
DEM-PFL	66,99	38,00
PMDB	94,68	3,44
PTC	88,42	*
PP	92,6	4,19
PV	85,15	*
PSC	96,27	1,41
PT	94,8	1,17
PSDB	96,2	2,88
PAN	87,23	10,54
PR	93,5	3,14
PRB	91,65	1,82
PTB	91,28	3,93
PDT	92,61	1,55

Fonte: Elaboração própria

O resultado acima nos permite concluir que a despeito de parte da literatura que sinaliza uma bancada suprapartidária, nas votações nominais, a média relativa de todos os partidos é muito alta. Cabe destacar o alto índice de desvio padrão do DEM. Este dado se deve a atuação do deputado Rodovalho que teve disciplina atípica votando de acordo com a liderança em apenas 2% do total.

Ainda analisamos os níveis de disciplina absoluta, proposto pelo modelo metodológico que utilizamos. Este nível considera as ausências dos deputados como voto indisciplinado.

**Tabela 8** – Disciplina por Partido

<b>Partido</b>	<b>Média absoluta</b>	<b>Desvio Padrão</b>
DEM-PFL	33,9	19,60
PMDB	72,07	10,01
PTC	68,37	
PP	64,75	3,62
PV	65,71	
PSC	57,39	10,80
PT	73,37	1,44
PSDB	69,88	11,26
PAN	59,23	10,18
PR	65,39	13,99
PRB	76,59	3,71
PTB	58,36	8,09
PDT	74,62	9,36

Fonte: Elaboração própria

Este resultado pode ser problemático, pois o número de faltas dos congressistas evangélicos é muito alto. Não conseguimos dados suficientes para investigar se essas faltas são decorrentes da presença desses parlamentares em outras atividades na Câmara, como a presença em Comissões, que muitas vezes realizam reuniões em dias e horários de sessões deliberativas no Plenário. Mesmo assim, estes dados são importantes para avaliar a assiduidade dos congressistas, pois qualquer grupo é enfraquecido pela ausência de seus participantes. Essa

ausência também pode ser uma estratégia articulada visando protelar ou ainda, reduzir as chances de uma matéria ser votada.

### **Considerações finais**

É inegável que desde a redemocratização o Brasil conta com a participação de políticos evangélicos muito atuantes. O advento do crescimento evangélico tem extrapolado a arena religiosa, difundindo-se por outros espaços como a política partidária. Sendo assim, a formação de vínculos identitários entre as elites políticas e o conjunto da sociedade é fundamental para a emergência das organizações partidárias. A participação de religiosos evangélicos na política partidária, dessa forma, pode ser compreendida como uma resposta às novas demandas da sociedade civil.

Como vivemos num sistema representativo, os partidos políticos possuem papel fundamental, pois eles são a instituição que por meio do respaldo do voto realiza a ligação entre o Estado e a sociedade civil, de modo a representar os interesses do povo. Embora não haja no Brasil um partido evangélico, a religião tem se tornado uma clivagem importante para a formação de identidades políticas.

Ao longo deste artigo, direcionamos à resolução do seguinte problema: do ponto de vista político, qual é o comportamento do deputado evangélico na Câmara? Com relação as propostas legislativas investigamos toda produção de projetos de lei dos deputados evangélicos. Como resultado encontramos parlamentares mais preocupados com questões gerais. Assim, embora existam incentivos eleitorais a políticas paroquiais, os parlamentares estudados mostraram maior preocupação com questões universais. Esse resultado encontrado está diretamente relacionado com as regras institucionais e as estratégias que os deputados têm que lançar mão para maximizar os seus ganhos e a sobrevivência num mercado eleitoral muito competitivo. Em outros termos, as regras internas da Casa convergem para os deputados agirem como um time na defesa de questões gerais cujos resultados podem beneficiar a reeleição da bancada partidária, não facilitando a defesa de uma produção legislativa específica de um segmento, no caso o evangélico, por parte dos deputados. Embora nas comissões possa haver espaço de defesa dessas prioridades desse grupo. Esse é outro campo de pesquisa a ser desenvolvido em outras pesquisas por meio de métodos qualitativos.

Apesar da baixa quantidade de propostas relacionadas direta ou indiretamente a religião, ainda assim encontramos material em que esses políticos buscam beneficiar o seu grupo religioso. Embora essas propostas não possam ser caracterizadas como uma política paroquial, claramente elas sinalizam para um eleitorado específico. Em suma, são propostas bandeiras que por serem anticonstitucionais não conseguem passar pelas portas das comissões plenárias. Para uma análise mais detalhada sobre esse tema, seria necessário investigar as propostas de emenda ao orçamento, que poderiam nos indicar em que direção o dinheiro está sendo requerido para ser

aplicado.

Outro ponto importante a ser destacado é que nem todos os deputados evangélicos apresentaram comportamento comprometido com a causa evangélica, 50% deles sequer apresentaram propostas ligadas à religião, esse número é reduzido de forma mais drástica se excluirmos as propostas que tratam sobre religião de modo geral, não relacionadas diretamente com o cristianismo evangélico. Neste caso, observamos que em alguns momentos, como na elaboração de proposições, ocorria a formação de um grupo cristão, que envolvia católicos e evangélicos. Portanto, com relação às propostas dos congressistas evangélicos podemos concluir que, assim como outras pesquisas sobre produção legislativa têm demonstrado, há maior interesse por questões gerais sobre a temática social. Mesmo assim, parte desses congressistas religiosos tem dispensado grande energia em conquistar benefícios e ou sinalizar, por meio de projetos de leis, para um segmento evangélico. Se eles formam um grupo religioso, a atuação deles é desigual, pois muitos, no que tange a produção legislativa, nem chegam a atuar em benefício da religião.

Com relação às votações nominais fica mais difícil concluir sobre uma bancada suprapartidária. Como não houve nenhuma votação controversa, que conflitasse diretamente com questões religiosas, fica difícil inferir o comportamento dos deputados aqui estudados. Os dados encontrados demonstram altos índices de obediência partidária. As orientações dos líderes de seus partidos, com exceção de um caso, têm sido seriamente respeitadas. Esse fato indica que a formação de grupos suprapartidários com força na arena parlamentar seria contraditório, pelo menos nas votações nominais aqui estudadas. De modo geral, podemos dizer que os deputados não legislam de forma individual, ao contrário, os partidos políticos apresentam, de acordo com a coesão de seus parlamentares, disciplina partidária.

Os resultados alcançados demonstram que pouco sabemos sobre a atuação de parlamentares religiosos. Grande parte da imprensa e alguns trabalhos acadêmicos sustentam que esses formam uma bancada coesa. Contudo, de modo contrário, esta pesquisa aponta para um parlamentar mais preocupado com questões gerais. Isso não exclui a atuação de alguns desses políticos que tentam, de forma normativa, conquistar mais espaço para questões religiosas, diga-se, morais e comportamentais. Mas indicam que a atuação desses é desigual.

Concluimos, então, que os congressistas evangélicos, de modo geral apresentam interesse por questões mais gerais e, nas sessões planárias seguem as orientações dos líderes dos seus respectivos partidos. Esta pesquisa, por fim, termina indicando para o fato de que ainda muito há para estudar acerca dos evangélicos no Legislativo; é preciso investigar sua atuação nas Comissões e em outros espaços de atuação no Legislativo. Também há uma grande lacuna nos trabalhos sobre os partidos políticos no Brasil, quando nos remetemos aos partidos cristãos. Essa lacuna se torna ainda mais nítida quando se trata de estudos sobre a estrutura decisória interna dos partidos políticos.

## Referências

- ALMEIDA, Ronaldo de. **A Igreja Universal e seus demônios**. São Paulo: Terceiro Nome, 2009.
- AMORIM NETO, O; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 1-46, Jul. 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2006.
- BORGES, Tiago Daher Padovesi. **Representação Partidária e a Presença dos evangélicos na Política Brasileira**. 2007. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BURITY, Joanildo A. Religião, política e cultura. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 20, n. 2, nov. 2008.
- CAREY, Jonh. **Political institutions, competing principals, and party unity in legislative voting**. Berkeley: Center for Institutions and Governance Working Papers Series, 2005. Disponível em: <<http://igov.berkeley.edu/workingpapers/index.html>> Acesso em 14 nov. 2014.
- COELHO, Ricardo. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomadas de decisão na Constituinte**. 1999. 280 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Downs, Anthony. **An Economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.
- FRESTON, Paul. **Protestantes e política no Brasil: da Constituinte ao impeachment**. 1993. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- HIX, Simon; NOURY, Abdul; HOLLAND, Gerard. **Is there a strategic selection bias in roll call votes in the European Parliament?** 2014. Disponível em: <[http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Hix-Noury-Roland\\_Selection\\_EP\\_22July2014.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-Roland_Selection_EP_22July2014.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2014.
- INÁCIO, Magna. Mudança procedimental, oposição e obstrução na Câmara dos Deputados. In: \_\_\_\_\_; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- KATZ, Richard S. **A theory of parties and electoral systems**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- KITSCHOLT, H. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 6/7, p. 845-879, Sept. 2000.
- LIMONGI, Fernando. Câmara dos Deputados: organização interna e processo legislativo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 5, 1996.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989–1994. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- MACHADO, Maria das Dores Campos. Política e religião: a participação dos evangélicos nas eleições. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- MAIA, Eduardo Lopes Cabral. **A política evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010)**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia

- Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, n. 44, p. 107-136, 1998.
- MARENCO, André. Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- MARIANO, Ricardo. Mudanças no campo religioso brasileiro no Censo 2010. **Debates do NER**, v. 14, n. 24, p. 119-137, jul./dez. 2013.
- MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- MARIANO, Ricardo; HOFF, Márcio; DANTAS, Souza de Y. Toty. Evangélicos sanguessugas, presidenciáveis e candidatos gaúchos: a disputa pelo voto dos religiosos. **Debates do NER**, v. 7, n. 10, p. 65-78, jul./dez. 2006.
- MARIANO, Ricardo; PIERUCCI, Antônio Flávio. O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. **Novos Estudos Cebrap**, n. 34, p. 92-106, nov. 1992.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na Câmara Dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v.43, n.2, 2000.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201-225, out., 2010.
- MOTTL, Tahi L. The analysis of coutermovements. **Social Problems**, v. 27, n. 5, p. 620-635, 1980.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1985-1998). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 4, p. 709-734, 2000.
- NICOLAU, Jairo M. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- OLSON, David; MEZEY, Michael. **Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo. **A realidade social das religiões no Brasil: religião, sociedade e política**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RUIBAL, Alba M. Feminismo frente a fundamentalismos religiosos: mobilização e contramobilização em torno dos direitos reprodutivos na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 111-138, maio/ago. 2014.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.
- SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, v. 2, n. 24, p. 215-237, jul./dez, 2012.
- TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism. **British Journal of Political Science**, v. 25, p. 289-325, 1995.
- VIGNA, Edélcio. **A bancada ruralista: um grupo de interesse**. Brasília: INESC, 2001. (Argumento, n. 8)
- PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pesquisa sobre os deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69407.html>> Acesso em: 24 nov. 2014.
- PORTAL FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA. **Pesquisa sobre o estatuto da frente parlamentar: artigo 2ª**. Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/a->

frente/estatuto-da-fep> Acesso em: 24 nov. 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Evangélicos crescem no Congresso; PSC tem mais representantes..** Disponível em:

<[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14637-evangelicos-crescem-no-congresso-psc-lidera-em-numero-de-parlamentares](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14637-evangelicos-crescem-no-congresso-psc-lidera-em-numero-de-parlamentares)> Acesso em: 24 nov. 2014.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Pesquisa sobre a assiduidade dos deputados.

<<http://www.excelencias.org.br/@casa.php?plen&casa=1>> Acesso em: 01 jan. 2015.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pesquisa sobre a institucionalização das Frentes Parlamentares.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd.html>> Acesso em: 24 nov. 2014.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pesquisa sobre a declaração do Deputado Antonio Bulhões.** Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=218.4.54.O&nuQuarto=100&nuOrador=1&nuInsercao=17&dtHorarioQuarto=12:18&sgFaseSessao=OD&Data=03/09/2014&txApelido=ANTONIO%20BULH%C3%95ES,%20PRB-SP>> Acesso em: 24 nov. 2014.

Artigo recebido em: 08/10/2015

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2016



## COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER NA EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### SKILLS TO BE DEVELOPED IN EDUCATION FOR DEMOCRACY: A LITERATURE REVIEW

Maria Alice Gomes de Oliveira  
Alexandre Ventura Caçador Carvalho  
Gilson Vasconcelos Dobbin  
Hérycka Sereno Neves da Rocha  
Raquel Braga Rodrigues  
Thaís da Costa Picchi \*

*Nossa habilidade de alcançar a unidade na  
diversidade será a beleza e o teste da nossa civilização*  
Mahatma Gandhi

**Resumo:** O trabalho tem como objeto de reflexão a educação para democracia, considerando um contexto no qual é tida como um elemento essencial para propiciar a participação ativa e consciente dos cidadãos em um regime democrático. O objetivo foi realizar um levantamento sobre os recursos vistos como importantes para uma efetiva participação cidadã em uma democracia. Adotou-se a perspectiva das competências para identificar esses recursos, compreendendo que abrangem os conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que seriam relevantes para a vivência democrática. O levantamento foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica no campo da educação para democracia. O resultado é uma categorização dos recursos, que traz uma visão panorâmica sobre o que tem sido considerado como prioritário pelos pesquisadores da área.

**Palavras-chaves:** Educação para a Democracia; Educação para a Cidadania; Letramento Político; Competências.

**Abstract:** The work aims to reflect on education for democracy, seen as an essential element to stimulate the active and conscious participation of citizens in a democratic regime. The objective of the study was to conduct a survey on which resources are taken as important for effective citizen participation in a democracy. The competence perspective was used to identify

---

\* Especialista em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes e Terapia Comunitária ([mariaalice.oliveira@camara.leg.br](mailto:mariaalice.oliveira@camara.leg.br)); Graduado em Ciências Econômicas e Especialista em Processo Legislativo ([alexandre.carvaho@camara.leg.br](mailto:alexandre.carvaho@camara.leg.br)); Gilson Vasconcelos Dobbin ([gilson.dobbin@camara.leg.br](mailto:gilson.dobbin@camara.leg.br)); Graduada em Estudos Sociais, Especialista em Gestão Estratégica e em Psicopedagogia Reeducativa; Mestre em Poder Legislativo ([herycka.rocha@camara.leg.br](mailto:herycka.rocha@camara.leg.br)); Graduada e Mestre em Administração ([raquel.braga@camara.leg.br](mailto:raquel.braga@camara.leg.br)); Graduada em Psicologia e Mestre em Psicologia Social Organizacional e do Trabalho ([thais.picchi@camara.leg.br](mailto:thais.picchi@camara.leg.br)). Servidores da Câmara dos Deputados.

these resources, considered as knowledge, skills, attitudes and values that would be relevant to the democratic experience. The survey was conducted through a literature research in the education for democracy field. As a result, a categorization of competences elements is presented and provides an overview of the field's researches priorities.

**Keywords:** Education for Democracy; Education for Citizenship; Political Literacy; Competences.

## 1 Introdução

A relação entre democracia e participação social tem sido apontada como um dos fatores essenciais para a avaliação da qualidade e da legitimidade dos processos democráticos, assim como para o fortalecimento da cidadania.

Dahl (1995, 1989) indica pré-requisitos para se considerar que uma democracia está consolidada. Em geral, referem-se a institutos ou ferramentas institucionais como eleições livres e frequentes, igualdade de voto e liberdade de expressão, entre outros. Mas, além destes, para o autor, a participação efetiva da população também vigora como um pré-requisito.

Bobbio (2000), por sua vez, defende, em sua definição mínima de democracia, que, além de um elevado número de cidadãos aptos a participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas e a existência de regras de procedimento, é indispensável que aqueles que participam decidindo ou elegendo representantes, tenham alternativas reais de participação e, mais ainda, tenham condições de escolher.

O autor defende a tese de que uma das promessas não cumpridas da democracia pode ser observada no declínio da formação para cidadania. A democracia dependeria de sujeitos que, por um processo formativo, assumiriam o papel de cidadãos ativos. E para exercer a cidadania ativa seria preciso estar apto para o debate e para a realização de escolhas. Assim, a informação e o conhecimento seriam indispensáveis para o exercício da cidadania e, conseqüentemente, para a democracia.

Reforçando uma visão mais ampliada sobre a caracterização de um sistema democrático, o estudo denominado *Democracy Index*, realizado pela The Economist (2013) propõe uma classificação dos países quanto ao seu índice de democracia. Para tanto, considera cinco indicadores para mensuração: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política. Neste estudo, a partir dos resultados dos indicadores, os países são classificados quanto ao tipo de regime como: democracias plenas; democracias imperfeitas; regimes híbridos; e regimes autoritários.

A partir destas referências, ressalta-se, portanto, a participação como um requisito essencial em um regime democrático e a formação para cidadania como elemento indispensável nesse processo.

A esse respeito, Benevides (1996) resgata o que John Dewey afirmou sobre a

necessidade de uma sociedade democrática desenvolver em todos os seus membros a capacidade de pensar, participar na elaboração e aplicação das políticas públicas e julgar seus resultados. Ao trazer esta ideia, a autora afirma que o filósofo americano se refere, sem dúvida, à educação para a democracia. Esta consiste, por um lado, na formação para a cidadania ativa, ou seja, a formação para a participação na vida pública e, ao mesmo tempo, “para viver os grandes valores democráticos que englobam as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade” (BENEVIDES, 1996).

De acordo com Cosson (2008), é mundial a preocupação com a educação para a democracia e, tendo em vista o número crescente de países se transformando em democracias, ela tem adquirido um sentido de importância e urgência. Com essa visão, escolas, empresas, órgãos governamentais, instituições sem fins lucrativos e parlamentos ao redor do mundo têm trabalhado em favor de estabelecer ações educativas voltadas ao letramento político e ao fortalecimento do regime democrático.

No entanto, algumas pesquisas apontam para níveis preocupantes de apatia, ignorância e cinismo a respeito da vida pública. Também o declínio da participação dos jovens na política institucional é motivo de preocupação (CRICK, 1998; KAHNE; WESTHEIMER, 2003).

A falta de tradição democrática em países que recentemente adotaram tal regime, as mudanças culturais, como a exacerbação do individualismo, em países com democracias já mais consolidadas e também nas novas democracias, o multiculturalismo e a chamada crise do sistema representativo, são alguns dos fatores que contribuem para um perfil de cidadão afastado da política e da res pública. Esta é uma conjuntura desafiadora para uma democracia sadia, que necessita da participação popular.

Analisando o caso brasileiro, Benevides (1996, p. 3) afirma que:

Com o movimento de democratização do país e com o reconhecimento universal de que não há desenvolvimento exclusivamente no campo econômico, sem concomitante desenvolvimento social e político, a questão da educação política se tornou de fundamental importância.

Um dos resultados brasileiros marcantes nos indicadores mensurados pelo *Democracy Index* aponta para um déficit justamente nos itens impactados pela educação: participação política e cultura política (THE ECONOMIST, 2013).

Mas quais capacidades o cidadão necessita para efetivamente exercer essa atuação? Que competências devem ser desenvolvidas em processos de educação para democracia? O que a literatura traz como competências mais importantes para a formação cidadã?

Uma visão geral do que está sendo desenvolvido na área de educação para a democracia pode ser útil para responder de forma descritiva as questões acima colocadas. Neste sentido, **a presente pesquisa teve como objetivo levantar os recursos considerados importantes para uma efetiva participação do cidadão em uma sociedade democrática por meio de uma pesquisa bibliográfica no campo da educação para democracia.** Para identificar estes

recursos adotou-se a perspectiva das competências, que abrange tanto a dimensão dos conhecimentos, quanto das habilidades, atitudes e valores que seriam relevantes para a vivência democrática. Espera-se obter como resultado uma referência para uma análise do campo.

Assim, este artigo apresenta, primeiramente, uma revisão a respeito da educação para democracia que orientou o levantamento realizado. Em seguida, conceitua competências e discute sua inserção na área da educação, justificando a utilização desta abordagem para o objetivo proposto. Na seção destinada à metodologia, estão descritos todos os procedimentos utilizados para o levantamento bibliográfico realizado e posterior categorização dos resultados. Na seção seguinte, são apresentados de forma sistematizada os resultados do levantamento bibliográfico e sua discussão. Por fim, apresentam-se as conclusões do estudo.

## **2 Educação para a Democracia**

A educação para a democracia pode ser definida como conjunto de ações e metodologias voltadas para o desenvolvimento de cidadãos capazes de viver em um regime democrático, vivenciando plenamente suas práticas e valores. Dentro do mesmo campo semântico, mas com diferentes nomenclaturas, vários autores trabalharam o conceito de educação para a democracia. Gutmann (1999) define como o desenvolvimento de virtudes, conhecimentos e habilidades necessárias para a participação política. Crick (1998, p.41) a define como “aprendizagem sobre e como nos fazer atuantes na vida pública por meio de conhecimentos, habilidades e valores”.

No Brasil, alguns autores também trabalham esse conceito. Benevides (1996), por exemplo, o expressa como segue:

A Educação para Democracia é constituída de: formação intelectual e informação, que atribuem aos indivíduos a capacidade de conhecer para melhor julgar; educação moral, que diz respeito à internalização de valores essenciais à democracia; e educação do comportamento, que refere-se a adoção de atitudes condizentes com os valores democráticos (BENEVIDES, 1996).

Já Cosson (2010, p. 195) define como “processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para manutenção e aprimoramento da democracia”. Ambas as definições apontam para a centralidade da questão dos valores e do conhecimento, ou, mais apropriadamente, de um conhecimento fundado em certos valores.

Muitos países têm buscado, por meio dos seus sistemas educacionais, encontrar uma forma de preparar seus cidadãos para a vivência democrática e, assim, reverter o suposto cenário de apatia e, muitas vezes, aversão em relação à política e à participação na vida pública. A inclusão dessas temáticas no sistema de ensino, no entanto, deveria fornecer aos estudantes algo mais do que a informação sobre o funcionamento do sistema democrático. Não basta ter acesso a dados e informações, nesse cenário é necessário o desenvolvimento de competência informacional que, segundo Prata (2007, 2007, p. 6), é

[...] a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informação para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão.

Também é necessária a internalização de valores democráticos, com cidadãos que saibam e queiram atuar individualmente e coletivamente na vida pública. Fundamentalmente, a grande preocupação é desenvolver um cidadão mais ativo e crítico.

Para além da educação formal, na esfera pública brasileira, inúmeras instituições têm se preocupado em desenvolver ações de educação para a democracia. No Judiciário, por exemplo, os Tribunais Regionais Eleitorais desenvolvem sistematicamente atividades com o objetivo de instruir e sensibilizar o cidadão para o exercício do voto. a Escola de Administração Fazendária (ESAF) do Ministério da Fazenda desenvolve, já há alguns anos, o programa de Educação Fiscal, buscando incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos.

No Legislativo, essa atuação se mostra ainda mais premente, tendo em vista os questionamentos acerca do sistema representativo e, principalmente, tendo seu funcionamento e sua estrutura justificada principalmente pela adoção do regime democrático. Além disso, o Poder Legislativo “é ponto de convergência e de convivência dos modelos e instrumentos de representação, participação e deliberação política, essenciais para o adequado relacionamento entre Estado e sociedade” (MARQUES-JUNIOR, 2009, p.83). Assim, diversas casas legislativas brasileiras têm desenvolvido ações de aproximação com a sociedade por meio de eventos educativos que buscam disseminar conhecimentos sobre as funções e papel deste poder.

No entanto, falar em educação para a democracia é algo amplo e claramente tal ação não é limitada a uma fase da vida ou a um único espaço, ou seja, a educação para a democracia se dá em diversas situações, momentos e ambientes. O próprio fato de se viver em um Estado democrático já é uma forma de transmissão de conceitos e valores sobre a democracia, embora a qualidade da vivência democrática seja determinante nesse complexo processo de aprendizado.

Outro aspecto a ser observado nas definições de educação para democracia apresentadas é justamente a articulação de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores a serem desenvolvidos. Nesse sentido, o conceito de competência emerge como um constructo importante nesse campo, visto a existência de um reconhecimento de que a vivência democrática exige dos cidadãos um conjunto de competências que vão além do mero conhecimento formal como afirmou-se anteriormente.

### **3 Competências**

O início da discussão sobre competências está ligado ao contexto da gestão organizacional. Autores como Hirata (1994) e Ruas (2005) relacionam o surgimento do conceito às transformações na lógica da atividade produtiva, que implicam em formas mais complexas de conceber e organizar o trabalho. As inéditas situações laborais demandam das pessoas novas

capacidades, além de uma maior autonomia para realização do trabalho, de maneira que possam lidar com eventos e problemas complexos.

Quando se aprofunda no estudo do conceito, observa-se na literatura grande diversidade de definições. Boyatziz (1982) e Spencer e Spencer (1993) adotam a definição de que a competência é um conjunto de características que definem o perfil do indivíduo, determinando um desempenho em um trabalho ou em uma situação, a partir de uma referência. Spencer e Spencer (1993) defendem que estas características são divididas em visíveis – constituídas pelos conhecimentos e habilidades – e ocultas, formadas pelas atitudes, valores, traços pessoais e motivação.

Para Zarifian (2003), o conceito de competência está centrado na autonomia do indivíduo e na iniciativa que toma em diferentes situações ou problemas a serem resolvidos, em determinado contexto, a fim de alcançar um resultado esperado. Este resultado está sempre ancorado por um objetivo.

Algumas abordagens enfatizam sua expressão em termos práticos e não apenas potencial. Sandberg (1994), por exemplo, afirma que a definição de competência não é apenas de que constitui o conjunto de todos os conhecimentos e habilidades das pessoas, mas se refere a este conjunto colocado em prática quando as pessoas realizam o trabalho. Ruas (1998; 2005), na mesma linha, defende que a noção de competência se relaciona aos conhecimentos, habilidades e atitudes que estão disponíveis para serem mobilizados em uma situação específica de forma direcionada para um resultado desejado.

Bitencourt (2001), após ampla revisão teórica sobre o tema, apresenta 21 diferentes conceitos de competências encontrados na literatura, demonstrando a diversidade conceitual do termo e as diferentes ênfases que são atribuídas pelas correntes teóricas. Enquanto algumas enfatizam o comportamento, outras chamam atenção para o resultado, ou, ainda, para a aprendizagem individual e o desempenho.

Embora as abordagens sobre competências tenham surgido no ambiente organizacional, foram transpostas ao contexto educativo, onde encontraram terreno fértil para seu desenvolvimento.

Para Perrenoud (1999), um dos expoentes dessa abordagem no contexto escolar, um processo educativo centrado no desenvolvimento de competências estaria ligado a uma substituição do modelo tradicional de transferência de conhecimentos por se tratar da mobilização de saberes para aplicação em situações complexas, em situações reais, no trabalho e fora dele (família, cidade, lazer etc.). A transferência e a mobilização das capacidades e dos conhecimentos exigem tempo, etapas didáticas e situações apropriadas.

No Brasil, a inserção no campo educativo das abordagens centradas em competência está ligada à reforma educacional implementada a partir da Lei n. 9394/1996 (LDB) e, logo após, nos dispositivos de regulamentação no que se refere à educação profissional, como o

Decreto-Lei n. 2208/1997 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional (DELUIZ, 2001).

Sobre este processo, Sobral (2000) aponta que, partir da década de 1990, a educação passa a ser vista em nosso país como promotora da competitividade, passando a ser avaliada em função de sua capacidade de possibilitar aos estudantes em formação as condições para garantir sua empregabilidade em uma sociedade cada vez mais complexa.

Nesta perspectiva, a noção de competência alcançaria os currículos escolares com a intenção de desenvolver sujeitos autônomos, capazes de se adaptar a mudanças e enfrentar novas situações, atuando de forma ativa: “Numa lógica de competências, a escola do século XXI, preocupa-se com a preparação de todos os alunos para a vida” (DIAS, 2010, p.155).

Além do currículo, a abordagem ao ensino-aprendizagem na perspectiva das competências considera os saberes como recursos a serem mobilizados para solução de problemas, e valoriza a utilização de novas metodologias, incentivando o protagonismo e a integração disciplinar (DIAS, 2010).

Há, por outro lado, uma perspectiva crítica em relação à aplicação do conceito de competência ao contexto educativo (RICARDO, 2010; DUARTE, 2010; BIESTA; LAWY, 2006). Tais críticas apontam para a subordinação do processo educativo e da construção do conhecimento às exigências do mercado cada vez mais dinâmico e com menos garantia e segurança de empregabilidade. Nas palavras de Gnecco (2005, p. 5): “aborta-se a educação para cidadania em detrimento da educação produtiva, procedimental”.

No cerne dessa crítica, está a leitura de que as abordagens centradas no conceito de competência estariam alinhadas a um modelo neoliberal de sociedade, no qual é reforçada a todo o momento a responsabilização individual em detrimento de aspectos mais coletivos. Construiria, dessa forma, um processo educativo no qual os indivíduos são convidados a um esforço permanente de adaptação ao mercado, com poucas oportunidades para fazer uma leitura transformadora dessa realidade.

Entretanto, o conceito de competências pode trazer contribuições importantes para se pensar programas de educação para democracia e cidadania especialmente porque aborda a perspectiva da prática, da ação e, portanto, da aplicação de conhecimentos e habilidades. Segundo Dutra, Hipólito e Silva (1998, p. 2), “[...] pode-se falar de competência apenas quando há competência em ação, se traduzindo em saber ser e saber mobilizar conhecimentos em diferentes contextos”. Ainda, que a competência é apreendida diante de uma situação concreta na qual se mobiliza recursos para atingir um resultado; pressupõe uma consciência da ação realizada; e está relacionada a um resultado gerado.

Assim, a ideia da ação e da mobilização de conhecimentos e habilidades para uma aplicação concreta é encontrada nos dois conceitos, o de competência e o de educação para a democracia. Pois o que se espera dos cidadãos não é que apenas conheçam e entendam o

funcionamento do governo e das instituições políticas, mas que desempenhem um papel ativo, e que, como diz Paro (2000, p. 9),

[...] diuturnamente o cidadão comum sinta que sua vida está integrada a um todo social para o qual ele contribui com suas ações, com suas opiniões e sua participação em múltiplas instâncias do tecido social, em que seus interesses e sua vontade manifesta sejam levados em conta. Mas, para que isso aconteça é preciso, dentre outras coisas, que ele seja formado para assim agir e interagir.

Portanto, a partir do arcabouço teórico apresentado, e compreendendo que a abordagem das competências pode apoiar a definição de ações estruturadas de educação para democracia, realizou-se um levantamento na literatura a respeito dos conhecimentos, habilidades, atitudes e valores considerados relevantes para uma participação efetiva dos cidadãos em uma democracia a fim de construir um quadro de referência que auxiliará na compreensão sobre como este tema vem sendo tratado pela literatura e, ao mesmo tempo, poderá subsidiar futuras pesquisas sobre o letramento político. A seguir, apresentamos a metodologia utilizada para realização deste levantamento.

#### **4 Metodologia**

Para o alcance do objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa do tipo exploratória. De acordo com Gil (1999), este tipo de estudo visa proporcionar familiaridade com um problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses sobre determinado tema. O mesmo autor destaca que este tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, para o aprimoramento de determinados conceitos preliminares sobre uma temática e, assim, contribui para descobrir novos enfoques sobre o assunto ao reunir mais conhecimento e incorporar características inéditas, bem como buscar novas dimensões até então desconhecidas.

Quanto ao procedimento escolhido, o estudo pode ser classificado como pesquisa bibliográfica, a qual recupera o conhecimento científico acumulado sobre um determinado tema utilizando dados secundários. As fontes de dados na pesquisa bibliográfica abrangem todo o referencial já publicado sobre determinado tema, desde livros, teses, dissertações, artigos científicos, até jornais e revistas, dentre outros. No caso do presente estudo, foram utilizados primordialmente artigos científicos nacionais e internacionais sobre o tema educação para democracia.

##### **4.1 Fontes e forma de coleta de dados**

A pesquisa de artigos científicos foi feita a partir das seguintes bases e serviços de bases de dados: Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional (Rede RVBI), EBSCO, Proquest, Scielo, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e outros textos que fazem parte do referencial adotado pelo grupo de pesquisa. Os termos utilizados para pesquisa foram: “educação para democracia”; “educação para cidadania”; “educação política”; “educação legislativa”; “*teaching democracy*”, “*civic education*”, “*citizenship education*”, “*political*

*education*". Esta primeira etapa retornou o total de 47 artigos.

Na segunda etapa, foi realizada uma seleção dos trabalhos que constituíram a base de dados da pesquisa. Para a seleção, levou-se em conta a relevância do artigo para o tema, ou seja, se "educação para democracia" ou conceito correlato era o tema principal do artigo e, ainda, se ele tratava de iniciativas de educação para democracia em diferentes contextos. Também foi levado em conta o número de citações deste artigo em outros trabalhos acadêmicos. Ao final desta etapa, foram selecionados 21 trabalhos que estão relacionados no quadro a seguir.

#### Quadro 1 - Obras selecionados para o levantamento

1. AI, JOY CHEW OON. Civics and moral education in Singapore: lessons for citizenship education? **Journal of Moral Education**, v. 27, p. 505-524, 1998.
2. BENEVIDES, Maria V. M. Educação para democracia. **Revista Lua Nova** n. 38, 1996.
3. CASSEL, Carol A.; LO, Celia C. Theories of political literacy. **Political Behavior**, v. 19, n. 4, 1997.
4. COSSON, Rildo, COSSON, Rildo. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. **E-Legis**, n.7, p.49-58, 2. Sem. 2011.
5. DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
6. DUDLEY, Janice; ROBISON, Judith; TAYLOR, Anthea. Educating for an Inclusive Democracy: critical citizenship literacy. **Discourse: studies in the politics of education**, v. 20, n. 3, 1999.
7. CRICK, Bernard. Education for citizenship and teaching of democracy in schools. **Final report of the Advisory Group on Citizenship**. London: Qualifications and Curriculum Authority (QCA), 1998.
8. EDELSKY, Carole. Education for democracy. **Language Arts**; v. 71, n. 4; p. 252-257, 1995.
9. FINKEL, Steven E, Can democracy be taught? **Journal of Democracy**, v. 14, p. 137-151, 2003.
10. BIESTA, Gert; LAWY, Robert. From teaching citizenship to learning democracy: overcoming individualism in research, policy and practice. **Cambridge Journal of Education**, v. 36, n. 1, p. 63-79, 2006.
11. GOMES, Wilson, Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.
12. HAHN, Carole L, Citizenship education: An empirical study of policy, practices and outcomes. **Oxford Review of Education**; v. 25, n. 1-2, p. 231-250, 1999.
13. HERBERT, Yvonn. Citizenship education: towards a pedagogy of social participation and identity formation. **Canadian Ethnic Studies Journal**, 29, 82-96, 1997.
14. HUNTER, Susan; Brisbin, Richard A, Jr. Civic Education and Political Science: a survey of practices. **Political Science & Politics**, v. 36, n. 04, p. 759-763, 2003.
15. YOUNISS, James. Civic Education: What schools can do to encourage, civic identity and action. **Applied Developmental Science Journal**, v. 15, n. 2, p. 98-103, 2011.
16. KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel Teaching Democracy: What schools need to do. **Phi Delta Kappan**, v. 85, n. 1, p. 34-40, set. 2003.
17. KERR, David. Changing the political culture: The Advisory Group on Education for Citizenship and the Teaching. **Oxford Review of Education**, v. 25, n. 1-2, p. 275-284, 1999.
18. LIMA, João Francisco. Educar para a democracia como fundamento da educação no Brasil do século XX: a contribuição de Anísio Teixeira. **Educar em Revista**, n. 39, p. 225-239, jan./abr. 2011.
19. TAYLOR, Julie Anne; Trepanier-Street, Mary, Civic Education in Multicultural Contexts: New Findings from a National Study. **The Social Studies**, v. 98, n. 1, 2007.
20. WALLING, Donovan R. The return of civic education. **Phi Delta Kappan**, v. 89, n. 4, p. 285-289, Dez 2007.
21. WESTHEIMER, Joel; KAHNE, Joseph, What kind of citizen? The politics of educating for democracy. **American Educational Research Journal**; v.41, n. 2; p. 237-269, jun. 2004.

Fonte: elaboração dos autores.

Nos artigos selecionados, foi realizado um levantamento das competências consideradas

importantes para a formação de cidadãos atuantes. É preciso destacar que a literatura pesquisada nem sempre utiliza o conceito “competência”. Para fins deste trabalho, o termo foi empregado de forma abrangente para se referir a todos os elementos (conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) encontrados neste levantamento.

#### **4.2 Organização e categorização dos dados**

Para análise dos dados provenientes da pesquisa bibliográfica, foi realizada a organização temática e teórica do conteúdo em categorias de análise. Segundo Maroy (1997), esta técnica consiste em descobrir categorias ou classes pertinentes de objetos, de ações, de pessoas ou de acontecimentos e definir as suas propriedades, a partir das quais se constrói um sistema ou um conjunto de relações entre essas classes. Neste tipo de análise, distinguem-se três atividades cognitivas: a redução dos dados; a apresentação/organização dos dados; e sua interpretação/verificação.

Assim, no presente trabalho, a categorização das informações foi realizada nas seguintes etapas:

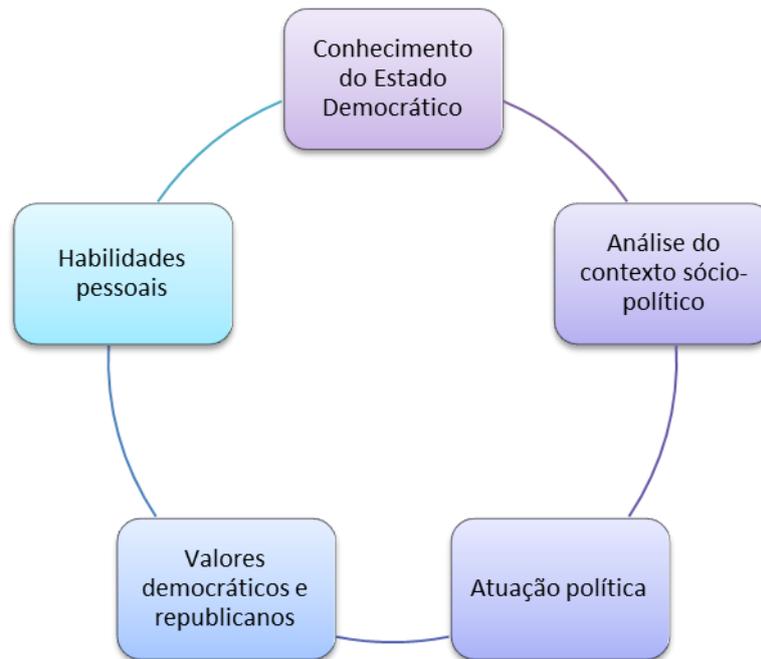
- Primeira: listagem das competências/elementos de competências levantadas e classificação quanto ao tema ao qual cada uma delas se referia;
- Segunda: revisão para uniformização dos temas identificados na primeira etapa de classificação;
- Terceira: agrupamento dos temas em grandes categorias, que foram renomeadas e descritas de forma a identificar as temáticas abordadas em cada uma delas.

A etapa de tratamento dos dados deu origem a um quadro no qual se identificam cinco categorias temáticas de competências. Para cada categoria há uma descrição e uma lista de exemplos de competências/elementos de competências encontradas no levantamento realizado.

A análise dos dados foi feita a partir deste quadro, buscando identificar abordagens e tendências dentro do tema educação para democracia.

#### **5 Resultados e Discussão**

Após a organização temática do conteúdo encontrado no levantamento bibliográfico, foi possível a identificação de cinco categorias relacionadas à educação para a democracia. Referem-se a conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que são citados e reconhecidos pela literatura pesquisada como sendo importantes para o processo educativo dos cidadãos para a vida democrática e em comunidade. A figura 1 ilustra as categorias identificadas.



**Figura 1** – Categorias de competências identificadas  
Fonte: elaboração dos autores.

Na categoria **Conhecimento do Estado Democrático**, foram agrupados os elementos referentes ao conhecimento, em geral, teórico, sobre os conceitos de democracia e cidadania, assim como organização do Estado Democrático.

Já na categoria **Atuação Política**, foram agrupados os itens referentes à ação política enquanto cidadão ativo. Referem-se a comportamentos e atitudes de engajamento em ações voltadas para a coletividade, no âmbito de uma comunidade ou grupo social.

Na categoria **Análise do Contexto Sócio-Político**, foram agrupados os elementos referentes ao conhecimento e à compreensão do contexto político, econômico e social nos âmbitos local, nacional e mundial. Também estão nessa categoria os itens sobre os processos envolvidos na busca e interpretação de informações sobre tal contexto. Essa categoria agrega exemplos que ressaltam a importância de se manter informado acerca do contexto sócio-político, mas não apenas isso, incluindo a interpretação e análise de diferentes posicionamentos acerca de uma questão, percebendo a complexidade de temas.

Na categoria **Valores Democráticos e Republicanos** foram agrupados os itens referentes ao respeito à valorização da igualdade, às leis e ao bem público e responsabilidades individual e social. Também o acatamento à vontade da maioria, respeitando os direitos humanos e das minorias.

Por fim, na categoria **Habilidades Pessoais**, foram agrupados os itens referentes a habilidades pessoais de comunicação, negociação, interação grupal e liderança, importantes em várias esferas da vida e também para participação social como cidadão.

A seguir, apresentamos uma listagem de exemplos de itens de cada categoria. É necessário ressaltar que se trata de uma listagem não exaustiva, ou seja, ilustra os tipos mais

comuns de itens considerados pertinentes para dada categoria. Além disso, os itens tentam reproduzir, ao máximo, a linguagem utilizada pelos autores dos trabalhos consultados.

### **Categoria: CONHECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO**

- Conhecer os direitos e deveres dos cidadãos;
- Conhecer o ideal de democracia;
- Conhecer os processos democráticos;
- Compreender as responsabilidades dos cidadãos em uma democracia;
- Compreender como se fazem as leis;
- Compreender o processo de eleição de representantes;
- Conhecer como a distribuição de poder se organiza e funciona em uma sociedade democrática;
- Conhecer as formas e espaços institucionais de participação dos cidadãos;
- Conhecer como está organizado o Estado.

### **Categoria: ANÁLISE DO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO**

- Estar informado sobre as questões de interesse, eventos e notícias de sua comunidade e região;
- Conhecer o contexto político e econômico atual do país e seu desenvolvimento histórico;
- Reconhecer os diferentes grupos sociais e suas causas;
- Analisar criticamente o ideal de democracia frente seu contexto real;
- Examinar causas estruturais de problemas sociais e buscar soluções;
- Avaliar criticamente as estruturas sociais, políticas e econômicas para ver além das causas superficiais;
- Realizar pesquisas, selecionar, relacionar, interpretar dados e informações para construir argumentação e posicionar-se diante das situações de interesse do país e de sua comunidade;
- Analisar situações, relações e campos de força de forma sistêmica;
- Conhecer métodos usados historicamente para gerar mudanças e promover justiça social.

### **Categoria: ATUAÇÃO POLÍTICA**

- Mobilizar esforços individuais e da comunidade para o alcance dos resultados pretendidos;
- Engajar-se em esforços coletivos da comunidade;
- Participar de esforços para ajudar pessoas com necessidades;
- Desafiar as normas existentes ao invés de reforçá-las;
- Gerenciar e superar conflitos advindos da convivência democrática;
- Disseminar informações sobre atividades políticas;
- Demonstrar desejo de participar nas questões da comunidade;
- Reconhecer-se pessoalmente responsável em ajudar os outros;
- Atuar como voluntário em momentos de crise;
- Interessar-se por política;
- Assumir posições de liderança dentro de sistemas estabelecidos e estruturas comunitárias;
- Promover seus objetivos como indivíduos e grupos no contexto de controvérsias políticas;
- Organizar ações de protesto e/ou pedido de mudança;
- Conduzir projetos e desenvolver estratégias dentro da comunidade.

**Categoria: VALORES DEMOCRÁTICOS E REPUBLICANOS**

- Demonstrar respeito às leis acima dos interesses individuais;
- Reconhecer a responsabilidade no exercício do poder;
- Mostrar preocupação com o bem comum;
- Valorizar a identidade nacional;
- Demonstrar respeito ao bem público, acima do interesse privado;
- Adotar a tolerância em suas ações;
- Adotar a solidariedade em suas ações;
- Comprometer-se com a garantia das liberdades individuais;
- Estar atento às tensões inerentes entre pluralismo e assimilação;
- Respeitar a vontade da maioria, com devido respeito aos direitos das minorias;
- Zelar pela igualdade de direitos e oportunidades;
- Demonstrar integridade;
- Conviver com as regras estabelecidas pela sociedade;
- Identificar as práticas que ferem os princípios de igualdade.

**Categoria: HABILIDADES PESSOAIS**

- Entender o ponto de vista dos outros;
- Conhecer estratégias para o alcance de objetivos/tarefas de forma coletiva;
- Tomar decisões para alcance dos objetivos pretendidos;
- Fazer apresentações;
- Falar em público, comunicando ideias e objetivos;
- Compreender e administrar a tensão entre os indivíduos e o grupo;
- Saber como satisfazer as necessidades individuais ao mesmo tempo em que ajuda a entender as necessidades do grupo;
- Tecer coalisões entre interesses variados;
- Trabalhar em grupo;
- Aprender a pesar as diferentes opiniões e argumentos;
- Partilhar a liderança;
- Demonstrar tolerância à ambiguidade;
- Mediar/conduzir debates, administrando conflitos e ideias divergentes;
- Defender seus objetivos em arenas políticas controversas;
- Respeitar a variedade de vozes e opiniões, inclusive contrárias às suas;
- Demonstrar autodisciplina;
- Ouvir e aprender com aqueles que têm opiniões diferentes.

Observa-se que as cinco categorias são interligadas e interdependentes, pois abordam aspectos complementares de uma formação cidadã para atuação no contexto democrático. Além disso, no processo de categorização foi encontrada grande convergência na bibliografia consultada, ou seja, não foi percebida grande diferença entre os autores com relação às competências/elementos de competências considerados importantes para a formação cidadã. No entanto, apesar de tal convergência, o trabalho de categorização não foi simples, já que alguns elementos poderiam estar em mais de uma categoria simultaneamente.

Uma questão interessante é se, entre as categorias identificadas, há alguma que seria mais determinante para a atuação cidadã, ou se haveria alguma hierarquia entre elas. Nesse sentido, outras questões também se colocam: um cidadão com competências mais desenvolvidas na categoria “Valores Democráticos e Republicanos” poderia ser mais disposto a adquirir e desenvolver as competências das outras dimensões? Haveria um ponto de partida para um processo educativo de educação para democracia? A categoria “Atuação Política” refere-se a competências que devem ser buscadas em um processo educativo ou descreve justamente a expressão em um contexto das competências desenvolvidas, ou seja, o resultado do processo de educativo?

A categoria “Análise do Contexto Sócio-Político” traz a dimensão contextual de conexão com a realidade e poderia ser vista como um ponto de partida para as ações de educação para democracia. No entanto, os exemplos dessa categoria são, em sua maioria, no âmbito mais macro (cidadão nacional), com poucas ações no nível das microrrelações (cidadão comunitário).

É preciso ressaltar que, ao observar o conjunto de competências identificadas na literatura, é necessário cautela para não reforçar a visão descontextualizada de um cidadão ideal. Além disso, acredita-se ser muito difícil uma única pessoa ter condições de desenvolver plenamente todas as competências mapeadas nesse estudo. Sobre estes aspectos, as categorias encontradas expressam uma tendência da literatura da área em abordar aspectos individuais em detrimento de aspectos coletivos.

Nesse sentido, a crítica feita por Biesta e Lawy (2006) nos parece pertinente. Esses autores compartilham a visão de que a educação para a cidadania tem sido realizada a partir de uma perspectiva neoliberal centrada nos atributos e desenvolvimento de competências individuais. Defendem que a cidadania democrática não pode ser vista como um atributo individual, mas como algo indissociável do contexto no qual as pessoas estão inseridas.

Reforçando este alerta, Cosson (2011, p.55) afirma que:

Os estudos que se preocupam com o ensino da democracia se dedicam majoritariamente aos conhecimentos e valores a serem ensinados e às formas como eles são ensinados. Todavia, o letramento político não depende apenas de conteúdos e metodologias, ainda que esses sejam aspectos essenciais de qualquer processo educativo. Também é importante entender o contexto em que a democracia é ensinada. O pressuposto é que o ensino formal da democracia é favorecido por um ambiente democrático e vice-versa.

O aspecto contextual parece, portanto, fundamental para que as categorias de competências identificadas no presente estudo possam ser utilizadas para a reflexão sobre o que deve ser ensinado no planejamento de ações de educação para democracia. Assim, acredita-se que esse levantamento de competências deve ser visto sempre considerando o contexto educativo em questão e utilizando estratégias pedagógicas que favoreçam a conexão entre a coletividade e a vida dos cidadãos. Além disso, é preciso considerar que a educação formal,

tanto escolar quanto extraescolar, é responsável apenas sobre uma parte do que se aprende sobre democracia.

Outro aspecto contextual que nos parece fundamental é a inerente influência de fatores ideológicos e políticos nos processos de educação para democracia. Assim, embora tenha sido possível extrair da literatura especializada um conjunto de competências a serem desenvolvidas, em uma ação concreta de educação, o desenvolvimento dessas competências será permeado pela visão de mundo, de cidadania e de democracia do contexto no qual estiver inserida.

## 6 Conclusões

A presente pesquisa realizou um levantamento bibliográfico sobre as principais competências descritas pela literatura como sendo importantes para a formação cidadã. É preciso considerar como uma limitação deste estudo o escopo de artigos considerados na pesquisa. Assim, trata-se de uma primeira sistematização das competências encontradas em uma amostra limitada de artigos da área.

Com a sistematização das competências/elementos de competências encontrados, foi proposta uma esquematização com cinco categorias: Conhecimento do Estado Democrático; Análise do Contexto Sócio-Político; Habilidades Pessoais; Atuação Política; e Valores Democráticos e Republicanos. Observou-se que as categorias preconizam competências individuais e, em geral, não levam em consideração aspectos contextuais e coletivos. No entanto, podem ser interessantes para o planejamento de ações de educação para democracia caso essas limitações sejam levadas em consideração.

Tais categorias também ressaltam a importância de se trabalhar as várias perspectivas da competência (conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) ao abordar as características e atuação de um cidadão ativo.

Para estudos futuros, sugerem-se pesquisas que:

- busquem explorar a articulação entre o desenvolvimento de competências individuais e coletivas;
- identifiquem, descrevam e avaliem metodologias e práticas pedagógicas que favoreçam o desenvolvimento das competências identificadas, levando em consideração as ponderações realizadas quanto aos aspectos coletivos e contextuais;
- levantem ações concretas de educação para democracia na realidade brasileira para verificar se e como as competências identificadas na literatura estão presentes em tais ações; e
- abordem de que maneira o desenvolvimento das competências identificadas poderia ser inserido no ensino formal.
- e, por fim, que analisem que competências devem ser enfatizadas em cada contexto educacional (ONGs, diferentes setores do governo, partidos, ensino formal, entre outros).

## Referências

- BENEVIDES, Maria V. M. Educação para Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 38, p. 223-237, dez. 1996.
- BIESTA, Gert; LAWY, Robert. From teaching citizenship to learning democracy. **Cambridge Journal of Education**, v. 36, n. 1, p. 63-79, 2006.
- BITENCOURT, Cláudia C. A gestão de competências gerenciais e a contribuição da aprendizagem organizacional. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v.44, n. 1, p. 58-69, jan./mar. 2004.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.
- BOYATZIZ, R. **The competence manager: A Model for Effective Performance**. New York John Wiley & Sons, 1982.
- COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia**. Brasília:Edições Câmara, 2008.
- \_\_\_\_\_. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. **E-Legis**, n. 7, p. 49-58, 2. sem., 2011.
- CRICK, Bernard. **Education for citizenship and teaching of democracy in schools: final report of the Advisory Group on Citizenship**. London: Qualifications and Curriculum Authority (QCA), 1998.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Tradução de Beatriz Sidou
- DELUIZ, Neise. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do Senac**, v. 27, n. 3, p. 13-25, 2001.
- DIAS, Isabel. S. Competências em Educação: conceito e significado pedagógico. **Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, v. 14, n. 1, p. 73-78, 2010.
- DUARTE, Nilton. Limites e contradições da cidadania na sociedade capitalista. **Pro-Posições**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 75-87, jan./abr. 2010.
- DUTRA, Joel S.; HIPÓLITO, José A. M.; SILVA, Cassiano M. Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANOAD, 1998.
- EDUCATION, AUDIOVISUAL AND CULTURE EXECUTIVE AGENCY – EACEA. P9 Eurydice and Policy Support. **Citizenship Education in Europe**. Brussels: 2012.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo. Atlas, 1999.
- GNECCO, José B. A Educação por competências: um olhar crítico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO EM PSICOLOGIA (ABEP), 5., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Conselho Regional de Psicologia de São Paulo, 2005.
- GUTMANN, Amy. **Democratic education**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETI, C. (Org) **Novas tecnologias, trabalho e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MAROY, Christian. A análise qualitativa de entrevistas. In: ALBARELLO, Luc et al. **Práticas de investigação em Ciências Sociais: trajetórias**. Lisboa: Gradiva, 1997.
- MARQUES-JUNIOR, A. M. Educação legislativa: as escolas do Legislativo e a função educativa do Parlamento. **E-Legis**, Brasília, n. 3, p. 73-86, 2. sem. 2009.

PARO, Vitor H. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 13, n. 1, p. 23-38, 2000.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PRATA, Nilson Vidal. Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis. In: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/legistica/informacao\\_democracia.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/legistica/informacao_democracia.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2013.

RICARDO, Elio C. Discussão acerca do ensino por competências: problemas e alternativas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 605-628, maio/ago. 2010.

RUAS, Roberto. **Gestão de competências gerenciais e a aprendizagem nas organizações**. Porto Alegre: UFRGS/PPGA, 1998. Documento de estudo.

\_\_\_\_\_. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Aprendizagem organizacional e competências**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SANDBERG, J. **Human competence at work**. Gotebork: BAS, 1994.

SOBRAL, Fernanda A. F. Educação para a Competitividade ou para a Cidadania Social? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 3-11, jan./mar. 2000.

SPENCER, L. M.; SPENCER, S. **Competence at work**. Boston: John Wiley, 1993.

THE ECONOMIST: Intelligence Unit (2013). **Democracy Index 2013: democracy in limbo: a report from The Economist Intelligence Unit**. Disponível em: <[http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy0814](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0814)>. Acesso em 20 dez. 2013

URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

ZARIFIAN, P. **O modelo da competência**. São Paulo: SENAC, 2003.

Artigo recebido em: 05/05/2015

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2016



**POLÍTICAS FAMILIARMENTE RESPONSÁVEIS NO BRASIL:  
INTERAÇÃO FAMÍLIA-TRABALHO NAS AGENDAS DE POLÍTICAS ESTATAIS E  
ORGANIZACIONAIS**

**FAMILY-RESPONSIBLE POLICIES IN BRAZIL: FAMILY-WORK INTERACTION  
IN ORGANIZATIONAL AND PUBLIC POLICIES**

Giovana Dal Bianco Perlin\*  
Gláucia Ribeiro Starling Diniz\*\*

**Resumo:** Este artigo propõe realizar uma análise crítica sobre as políticas familiarmente responsáveis no cenário brasileiro a partir da apresentação do panorama internacional das ações voltadas à conciliação família-trabalho. A estratégia metodológica utilizada foi pesquisa bibliográfica e documental. Constatamos a existência de políticas concentradas na proteção à maternidade e à mulher e a escassez de políticas voltadas para a família. Com base na análise realizada propomos uma revisão das políticas estatais e organizacionais brasileiras no sentido de ultrapassar o modelo de atenção focalizado na gravidez e puerpério e ampliar as ações voltadas para o suporte da interação família-trabalho.

**Palavras-chaves:** Políticas Familiarmente Responsáveis; Gênero; Família; Trabalho.

**Abstract:** The objective of this paper is to provide a critical analysis of family-responsible policies in the Brazilian context, in view of the international actions geared towards promoting family-work interaction. The methodological strategies used were literature review and documental research. The analysis revealed that Brazilian policies are geared towards the

---

\* Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília (2005), Mestre em Psicologia, Psicóloga e Bacharel em Psicologia pela mesma Universidade (2001, 1997, 1996). Docente do Mestrado em Poder Legislativo do Cefor, Analista Legislativo da Câmara dos Deputados e Diretora de Igualdade de Gênero do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União ([giovanaperlin@gmail.com](mailto:giovanaperlin@gmail.com)).

\*\* Professora Adjunto da Universidade de Brasília, (Departamento de Psicologia Clínica, Instituto de Psicologia). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura da UnB. Desenvolve projetos de pesquisa sobre a interação gênero, casamento e trabalho; gênero e violência; gênero e saúde mental. ([glauciadiniz13@gmail.com](mailto:glauciadiniz13@gmail.com)).

protection of women and maternity. Few policies are directed towards family protection. Based on these findings, we propose a review of both state and organization policies. These policies need to move beyond the protection of the pregnancy and post-partum periods to include actions to support the family-work interaction.

**Keywords:** Family-responsible Policies; Gender; Family; Work.

## 1 Introdução

Questão atual que tem gerado muita discussão, a relação entre duas grandes instituições sociais – o trabalho e a família – aparece hoje como tema controverso e de difícil manejo. Mudanças numa e na outra área repercutem de forma significativa em praticamente todas as estruturas sociais. Diversos processos sociais aparentemente irreversíveis, como a diminuição do número de filhos, o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, têm levado as sociedades a compatibilizar família e trabalho de maneira não só a preservar esses espaços como também a torná-los acessíveis a ambos os sexos de forma equitativa.

Diante deste desafio pós-moderno (ANDERSON, 1999), Estado, organizações e sociedade são forçados a enfrentar o desafio de criar estratégias para lidar com a dramaticidade deste panorama. Em 2003, o Parlamento Europeu aprovou a Resolução sobre a conciliação entre vida profissional, familiar e privada (UNIÃO EUROPEIA, 2004), após identificarem, entre os fatores com maior influência na queda da natalidade, a dificuldade para compatibilizar família e trabalho. Posteriormente, comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, de 2006, com o título “O futuro demográfico da Europa – Transformar um desafio em oportunidade (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006) aponta as políticas familiarmente responsáveis como primordiais em um plano de ação:

[...] os Estados-Membros da União Europeia podem prevenir o declínio demográfico ou reagir à diminuição da natalidade que, em alguns deles, atinge proporções preocupantes. Estas reacções são simultaneamente necessárias e realistas. Necessárias porque as sondagens mostram que em todos os países da União os casais querem ter mais filhos. Realistas porque as comparações internacionais sublinham a eficácia das políticas, nomeadamente na área da família, que certos países seguem desde há várias décadas com o objectivo de criar condições favoráveis para a concretização dos projectos de parentalidade.

Estas políticas são múltiplas e variadas, mas comportam em geral três dimensões comuns, com vista a (i) reduzir as desigualdades de oportunidades entre os cidadãos com e sem filhos, (ii) garantir um acesso universal dos pais aos serviços de apoio, designadamente para a educação e o acolhimento dos filhos pequenos e (iii) organizar o tempo de trabalho para dar a homens e mulheres melhores possibilidades de formação ao longo da vida e de conciliação da vida profissional e familiar. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006)

O foco das políticas recai na compatibilização família-trabalho, já que pesquisas, inclusive brasileiras, apontam que as mulheres têm pago o ônus pela inserção no mercado de trabalho ao acumular múltiplas jornadas de trabalho (PERLIN; DINIZ, 2005; DINIZ, 1999; DIOS, 1997). Neste contexto não só a família é a prejudicada ou sobrecarregada, mas em curto, médio e principalmente longo prazo, a sociedade e as organizações. Sistema complexo e dinâmico, a família dos trabalhadores deveria ser compreendida, como bem sinalizam Chinchilla e Torres (2006), como mais um dos *stakeholders* da empresa. Deveria ser vista também como um local no qual se desenvolvem habilidades e competências de futuros trabalhadores, já que é no contexto familiar que a maior parte das crianças se desenvolve. Para os autores, a família possui um dos mais importantes papéis sociais e, neste sentido, as empresas também são responsáveis por garantir condições para que o desenvolvimento da pessoa na família seja o mais saudável e promissor possível.

Em vários países, apresentados adiante, políticas estaduais e algumas vezes organizacionais se voltam para a família, possibilitando que ambos os pais decidam como irão utilizar licenças e remunerações. Ampliam os benefícios com vistas a promover o desenvolvimento saudável da criança e não apenas visando garantir condições de cuidados físicos e alimentares, focalizados compulsoriamente na mãe. Em outros países observamos a completa ausência de benefícios ou movimentos incipientes e/ou insuficientes (EVANS, 2001; SORJ; FONTES; MACHADO, 2007).

Evans (2001) propõe quatro indicadores importantes para avaliar o posicionamento de empresas e do Estado em relação ao que chama de estratégias e políticas de reconciliação família-trabalho. São eles: licença para cuidar da criança que está enferma; licença maternidade; licença parental para ambos os pais; e dias tirados para o cuidado da criança.

Esses indicadores mostram um posicionamento sensível ao fato de que a articulação necessária para ambos os cônjuges manterem um trabalho remunerado e uma família vai além da atenção ao parto e puerpério. Na verdade, o parto é apenas o início de uma longa jornada de investimento e demandas familiares que só ficaram visíveis quando mulheres entraram no mercado de trabalho.

De forma sistêmica e complexa, as mudanças e as demandas do mundo do trabalho impactam o mundo familiar que, em movimento integrado, geram novas demandas de organização laboral. Representam não apenas novas formulações subjetivas e representativas, mas também questões de ordem prática. Quem deve cuidar da estrutura doméstica e do subsistema filial? Como redimensionar a divisão de papéis e funções? Como pensar em uma forma de trabalhar que não entre em conflito com a vivência saudável da família ou mesmo com a possibilidade de construção de uma vida familiar? Como viver em família com qualidade mantendo bom desempenho e satisfação no trabalho? Quem são os atores sociais que devem estar implicados neste processo de revisão da interação trabalho-família?

Essas problematizações, que já fazem parte das agendas de políticas públicas de vários países, mas apenas começam a entrar na agenda das organizações, são chamadas de políticas familiarmente responsáveis (CHINCHILLA; TORRES, 2006), e se mostram como uma tendência temática de discussão tanto na esfera do Estado quanto no âmbito das organizações.

Apresentamos neste artigo, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, um breve panorama geral das políticas familiarmente responsáveis no cenário internacional, com vistas a problematizar especificamente o contexto brasileiro.

## **2 Um mundo feito por homens para ser habitado por homens: o mundo do trabalho**

O mundo do trabalho caracterizou-se, por séculos, como sendo hegemonicamente masculino. O formato do trabalho, a estrutura de tarefas, o espaço organizacional, a jornada de trabalho, entre outros, foram desenvolvidos e projetados por homens para, inicialmente, serem operados e habitados por homens. De acordo com Chinchilla e Torres (2006) o trabalho continua basicamente concebido para os homens trabalhadores, como aconteceu durante o último século. Por outro lado, as mulheres fazem número expressivo no cenário laboral. Estima-se hoje que no Brasil em torno de 45,4% das mulheres em idade ativa participam do mercado de trabalho, enquanto os homens representam 62,6% da população economicamente ativa (IBGE, 2015).

Além do emergente posicionamento feminino no trabalho formal, que no Brasil se torna visível a partir do início da década de 1980 (IBGE, 2009), as famílias também estão apresentando, nas últimas décadas, mudanças em suas estruturas. De acordo com a PNAD (IBGE, 2008), há um incremento no número de lares monoparentais, principalmente os chefiados por mulheres e também um aumento do número de lares unipessoais. Constata-se também uma diminuição dos domicílios compostos pela conhecida família nuclear tradicional – pais e filhos – além de uma queda significativa dos lares compostos por esta família e parentes coabitando.

Ao voltarmos a atenção para as mulheres cônjuges que trabalham, identificamos o que chamamos na literatura de casal de duplo-trabalho. Este termo se refere a um estilo conjugal no qual ambos os cônjuges estão envolvidos em trabalho remunerado (PERLIN; DINIZ, 2005; DINIZ, 2004, 1999, 1993; DIOS, 1997). De acordo com a PNAD a taxa de participação das mulheres cônjuges passou de 27,4% para 37,7% entre 1981 e 1990, e continuou crescendo nos anos 1990 alcançando a taxa de 58,5% em 2005. A participação de mulheres chefes de família também apresentou aumento, variando de 44,6% de participação em 1981 a 59,4% em 2005. O estilo de vida políticas familiarmente responsáveis no Brasil de duplo-trabalho é um formato emergente e em plena expansão.

É neste panorama que estamos interessadas. As instituições familiares brasileiras têm passado, nos últimos 20 anos, por mudanças importantes em sua estrutura e função. O

engajamento da mulher no mercado de trabalho, como já amplamente discutido na literatura, gerou um impacto profundo sobre a interação matrimonial e familiar (DINIZ, 2004, 1999, 1993; ROMANELLI, 1995; RAPOPORT; RAPOPORT, 1969). Essa participação estremeceu a divisão de trabalho socialmente estabelecida entre homens e mulheres na então vigente família tradicional. O homem era o encarregado de garantir a sobrevivência da família através da realização profissional, ou seja, era visto como o provedor material da família (DINIZ, 1999; ROMANELLI, 1995). À mulher cabia administrar a casa, o cuidado dos filhos e da vida emocional da família (ROMANELLI, 1995; MANZINI-COVRE, 1995; DINIZ, 1999, 1993).

Quando a mulher adentrou os espaços tradicionalmente masculinos ela teve que se adaptar, o que gerou um problema de início insolúvel: como, com demandas principalmente reprodutivas diferenciadas e papéis sociais tradicionais, as mulheres podem ocupar espaços masculinos? Entram em discussão as estratégias para lidar com as diferenças, principalmente representadas por necessidades de adequações na legislação trabalhista e na concessão de benefícios.

Representantes desse processo na legislação brasileira são a licença maternidade (120 dias até 180 dias de licença remunerada, a depender da legislação local para funcionárias públicas e acordos na esfera privada) e a licença paternidade (5 dias de licença remunerada) as quais refletem uma visão parcial dos papéis e funções maternas e paternas na criação e no cuidado das crianças.

De acordo com essa estrutura normativa, se a mulher necessita de 4 a 6 meses de afastamento de suas atividades laborais para cuidar da criança e o pai de cinco dias, logicamente o pai é visto como menos importante e necessário para o cuidado e educação dos filhos. Exemplos das implicações desta postura não faltam. Dificuldade na construção de vínculos significativos com o pai, afastamento do pai dos cuidados básicos com a criança, manutenção da mulher no lugar de principal cuidadora do lar e das crianças, afastamento da mulher do mercado de trabalho, afastamento da mulher de posições que exijam alto grau de comprometimento e presença, manejo precário e muitas vezes arriscado para delegar o cuidado das crianças (deixam as crianças com estranhos, trancadas sozinhas em casa e/ou com a supervisão de crianças mais velhas), entre outros. A justificativa para a adoção dessas políticas gira em torno de uma principal linha argumentativa: as mulheres possuem imposições reprodutivas naturais que demandam diferenças no trato com o trabalho e as crianças precisam naturalmente mais das mães do que dos pais para um crescimento saudável.

O trabalho formal, quando foi institucionalizado, não previa a participação feminina, o que levou à sua organização a partir de modelos masculinos de ocupação desse espaço social. Fica patente a necessidade de uma grande revisão deste formato no sentido de criar condições de trabalho que permitam, mesmo com as diferenças reprodutivas, que homens e mulheres possuam espaços equitativos. Afinal, vivemos um momento em que homens e mulheres

almejam realização profissional e pessoal. Família e trabalho são, inquestionavelmente, duas esferas fundamentais da vida e necessárias à manutenção de certa ordem social.

Continuando nesta perspectiva de análise, ainda é imposto às mulheres o papel de principal cuidadora das crianças, o que, na prática, é uma vinculação compulsória da mulher à função maternal. Apesar de toda a reflexão promovida pelo movimento feminista, permanece a tendência de naturalização da maternidade. O que chamamos no Brasil de *maternar* é um cuidado, físico e afetivo, que pode e deve ser realizado por homens também. Seria adequado substituímos o que chamamos tradicionalmente de *maternar* por *parentalizar*, ou seja, cuidar dos filhos e desenvolver vínculos afetivos significativos, que envolvam proteção e afeto às crianças, independente do sexo do cuidador e provedor afetivo.

Adotando a perspectiva da parentalização da criança, homens e mulheres podem seguir para a divisão mais equitativa do cuidado da criança. Isso inclui liberdade para que a família – ou o casal – decida como a divisão das tarefas domésticas e de cuidado dos filhos serão distribuídos. Da forma como está colocada, a política de benefícios focaliza e onera a mãe em boa parte do cenário nacional e internacional (EVANS, 2001; SORJ; FONTES; MACHADO, 2007).

### **3 Estamos lidando com as mesmas necessidades quando falamos de homens e mulheres?**

As mulheres continuam sendo as principais responsáveis pelos cuidados das crianças e também pelo desenvolvimento de vínculos afetivos importantes e significativos. Se por um lado isso resulta em proteção à criança e à maternidade, por outro, exclui as mulheres de vários espaços de trabalho e ainda implica sobrecarga de trabalho. No outro lado da moeda, os homens são excluídos do universo do cuidado doméstico e do cuidado e envolvimento afetivo com os filhos. Estudos têm mostrado que ambos pagam um preço emocional e relacional que causa danos a todos os envolvidos. Entretanto, tais danos permanecem socialmente desconsiderados ou subestimados.

De acordo com as análises de Sorj, Fontes e Machado (2007) a forma como a interação família-trabalho vem sendo tratada na maior parte do mundo onera a mulher e a prejudica na sua colocação profissional ou laboral, enquanto não representa impacto maior na vida dos homens.

Diversos outros estudos mostram que a mulher acaba por acumular o trabalho doméstico direto ou a organização doméstica (no caso de contar com ajuda de empregada doméstica e/ou com uma rede de apoio) com o trabalho formal remunerado. Isso dificilmente ocorre com o homem. Perlin e Diniz (2005), em estudo sobre casais de duplo-trabalho, constataram que as mulheres continuam arcando com a maior parte das atividades domésticas. Das mulheres da amostra 49,8% indicaram participação na “maioria das tarefas” domésticas, enquanto a concentração de respostas masculinas (31,9%) voltou-se para participação na

“minorias das tarefas”. De acordo com as autoras, tais dados indicam que as mulheres ainda são as maiores responsáveis pela organização e administração da vida doméstica. Estudos de Féres-Carneiro (2001), Jablonski (1996; 2001), Rocha-Coutinho (2000), Carter e McGoldrick (1988/1995), entre outros, apontam resultados semelhantes.

Houve um modesto aumento da participação dos maridos nas tarefas de casa e no cuidado com as crianças quando a esposa trabalha fora de casa. Contudo, esta participação ainda é ínfima e desproporcional à demanda de trabalho doméstico que a mulher assume (ALMEIDA; MAGGS; GALAMBOS, 1993).

Vanden-Heuvel e Wooden (1995) argumentam que essa distorção na divisão das tarefas domésticas ocorre devido à pressão social e cultural – tanto do ponto de vista interno e subjetivo quanto externo – que não permite que as mulheres e os homens rompam completamente com os papéis e expectativas tradicionais de gênero a eles atribuídos. Jablonski (1996) usa o depoimento de uma mulher que participou de sua pesquisa para exemplificar tal contradição. A participante relata que seu marido podia lavar a louça sem reclamar, mas, quando o fazia, sentia que estava fazendo um favor. De acordo com Barnes (1994) o discurso igualitário masculino tende a não refletir atitudes concretas no cotidiano da vida do casal. Por outro lado, as mulheres tendem a colocar empecilhos na atuação doméstica dos homens, talvez motivadas pela manutenção do mito social de “rainha do lar”, pelo receio de perder o domínio de uma área sobre a qual, durante muito tempo, foram as principais especialistas ou mesmo para manter inflexível a visão sobre o formato de execução das tarefas domésticas, que devem ser feitas “à sua maneira”.

Outra característica que mostra o maior compromisso feminino com as demandas familiares é o maior índice de absenteísmo feminino nas organizações. Segundo Bruschini (1994, p. 67) isso ocorre porque “atividades formalizadas, com horários regulares de trabalho, o maior distanciamento entre a casa e o trabalho, são fatores que dificultam a conciliação de responsabilidades”. Portanto, aspectos como turno de trabalho e distância do trabalho até a casa são avaliados pelas mulheres na escolha de um emprego, mas não são preocupações muito relevantes para os homens (VANDEN-HEUVEL; WOODEN, 1995).

Vaitsman (1994) discute o desequilíbrio gerado pelas circunstâncias modernas e a ruptura do consenso sobre a divisão de papéis. Avalia que o sentimento de fragmentação da identidade vinculado ao nascimento de filhos era uma exclusividade feminina até há pouco tempo. As mulheres tendem a colocar em discussão sua profissão ou uma redução de seu investimento no trabalho com a chegada dos filhos. Elas tendem a experimentar uma ruptura identitária vinculada aos papéis de mãe e de profissional. Os homens, geralmente, não vivenciam esse dilema, já que dificilmente foram colocados diante da necessidade de escolher entre ser pai ou ser engenheiro, ser pai ou ser juiz, situação que boa parte das mulheres que possui uma profissão vivencia. Como esse movimento é essencialmente feminino, em função da

expectativa e do ônus social imputado às mulheres, ocorre o que a autora chama de uma ruptura do consenso, implicando constante negociação dos papéis baseada em demandas pessoais.

Araújo e Scalon (2005), uma década depois, encontraram resultados similares em sua pesquisa sobre a interação família-trabalho. Homens e mulheres – com discreta prevalência dos homens – consideram que a ausência feminina de casa por causa do trabalho pode impactar negativamente nos filhos devido à ausência ou diminuição do afeto dedicado a eles. Diretamente relacionada a isso está a manutenção da maternidade como o principal componente identitário da mulher – principalmente no período em que está com os filhos pequenos. Tal postura reflete a constante vivência de uma fragmentação identitária ao alternar a identidade profissional – mais associada à identidade de gênero masculina – e a identidade maternal – claramente associada à identidade de gênero feminina. Para os homens o papel da mulher ainda está baseado em valores tradicionais.

A divisão das responsabilidades familiares é um ponto importante de discussão. De acordo com Araújo e Scalon (2005) essa divisão gira em torno da responsabilidade de provisão – tradicionalmente vinculada aos homens – e atenção/cuidado – tradicionalmente vinculada às mulheres. Isso implica que, se há algumas dúzias de décadas as mulheres estavam em casa cuidando das crianças, dos idosos e das pessoas doentes ou que necessitassem de cuidados especiais, além do bem estar e das necessidades dos homens, a realidade agora é que as mulheres não têm mais tempo e nem saúde para fazê-lo, pois estão igualmente ou mais envolvidas no sustento financeiro da família.

Apesar do panorama atual de duplo-trabalho a responsabilidade pelo cuidado de crianças, idosos e doentes continua sendo das mulheres, mas não como uma ocupação reconhecida socialmente, e, sim, como uma extensão das atividades percebidas como naturalmente femininas. Tais funções não são computadas como trabalho e não aparecem como atividades consumidoras de tempo e de investimento físico e emocional. De acordo com Araújo e Scalon (2005) um dos mais marcantes problemas relacionados ao desequilíbrio entre trabalho e família é a invisibilidade dessa realidade. Em termos reais as mulheres estão trabalhando mais, mas apenas o trabalho remunerado tem visibilidade e é computado.

Rodríguez e Vasquez (2002), no documento nicaraguense *Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en La Administración Pública*, enfatizam que homens e mulheres se diferenciam profundamente em relação à forma de conciliarem trabalho e família. Apontam que também existem diferenças na maneira como essas duas instituições interagem na perspectiva de cada um. Propõem a inclusão de uma matriz de análise de emprego de tempo com trabalho formal remunerado e tempo dedicado às atividades familiares no diagnóstico estratégico de Gestão de Pessoas.

Ao falamos de mulheres e homens que em treinamentos e desenvolvimento organizacionais são tratados de forma igual, passam pelas mesmas avaliações de desempenho e

possuem as mesmas jornadas laborais estamos, em boa parte das vezes, falando de tratamentos desiguais e desproporcionais em termos reais. Isso decorre do fato de que as mulheres, de forma geral, estão trabalhando mais - já que acumulam as tarefas do lar (domésticas, de cuidado dos filhos e outros familiares, além do gerenciamento da vida social e afetiva da família) com as jornadas de trabalho formal. Nesse contexto, têm menos tempo para investir em seu crescimento profissional, ganham menos e vivem mais situações propícias ao desenvolvimento de cansaço e estresse.

#### **4 Algumas experiências internacionais**

Com um título interessante e provocativo – “Entre marido e mulher o Estado mete a colher” – Faria (2002) descreve a postura inovadora da sociedade sueca em relação ao tratamento da problemática família-trabalho. De acordo com o autor, desde 1930 a Suécia vem discutindo sobre o desafio enfrentado pelas famílias na tentativa de conciliar o mundo da família e o mundo do trabalho, de forma a compatibilizá-los. Conforme o autor, o “chamado sistema sueco de ‘seguridade para os pais’, [...] é um conjunto de direitos e benefícios estruturados com o intuito de minimizar as incompatibilidades entre as exigências do universo do trabalho remunerado e aquelas relacionadas à criação dos filhos” (FARIA, 2002, p. 173).

Nesse sistema, implantado em 1974, a Suécia inovou ao incentivar e possibilitar, por meio de benefícios, a maior participação dos pais nas tarefas domésticas e no cuidado dos filhos. Isso ocorreu através da transformação da licença maternidade em uma licença voltada a ambos os pais, colocando em relação de igualdade, a necessidade de participação de mães e pais no cuidado das crianças e permitindo maior autonomia para a família decidir como gerir o direito à licença, em alternativa à tradicional divisão que coloca a mulher como a principal responsável e cuidadora das crianças.

Faria (2002) resume em seu artigo os principais benefícios presentes no sistema de seguridade para os pais. No sentido de incentivar a mulher a ter filhos sem, no entanto, sacrificar sua colocação laboral, há um auxílio gravidez no qual a grávida tem direito a ser transferida para um local de trabalho menos pesado de acordo com sua necessidade, podendo acarretar, conforme o caso, em até 50 dias de licença remunerada até estar adaptada às demandas de trabalho e às da gravidez. O auxílio para os pais é um benefício concedido no nascimento do filho ou na adoção de crianças de até 10 anos. O benefício envolve licença remunerada de até 450 dias – quinze meses – que pode ser tirada conforme as necessidades e avaliação da família. Essa licença é válida até que a criança atinja em torno de 11 anos de idade. Uma característica interessante é que o benefício alcança pessoas desempregadas, quando, então, é estipulado um valor fixo de auxílio. O benefício concede grande autonomia para que ambos os pais, se for o caso, decidam como e quando usufruí-lo. Pais solteiros também têm direito a todos os 450 dias de licença (FARIA, 2002).

O programa de seguridade sueco ainda prevê um auxílio temporário para os pais. Este benefício atende ao caso de doença da criança de até 12 anos, quando os pais têm direito a até 60 dias de licença remunerada para cuidar da criança, prorrogável por mais 60 dias. No caso de a criança necessitar de cuidados especiais, este benefício se prolonga até os 16 anos da criança/adolescente. Um benefício chamado “dia de contato” concede dois dias de licença remunerada por ano para que os pais visitem os filhos, com idade entre 4 e 12 anos de idade, na escola ou creche. Finalmente, há a licença paternidade que concede 10 dias de licença remunerada para os pais que não morem com a criança, a qual deve ser concedida até 60 dias após a saída da criança da maternidade.

Evans (2001), em um artigo sobre empresas e políticas voltadas à conciliação família-trabalho, utiliza uma classificação de cinco grupos para descrever, em linhas gerais, modelos de condutas voltadas à interação família-trabalho de vários países pertencentes à OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*. O primeiro grupo exposto é o modelo nórdico, composto por Suécia, Dinamarca e Finlândia. As principais características são a existência de vários benefícios voltados aos pais que querem compatibilizar família e trabalho. Como vimos mais detalhadamente no caso da Suécia, os benefícios se voltam para garantir possibilidade de dedicação aos filhos ao mesmo tempo em que os pais podem se dedicar ao trabalho. Implicitamente existe uma cultura de proteção à criança, mais do que à família, o que reflete uma sociedade que prima pelo desenvolvimento de seus cidadãos e seu futuro.

Esses países apresentaram, entre os países da OECD, as mais altas taxas de mulheres trabalhando, o que leva a acreditar que uma política que supra as necessidades de cuidado e atenção às crianças, promove maior participação da mulher no mercado de trabalho.

O grupo da Europa do sul abarca Grécia, Itália, Portugal e Espanha. Neste grupo a família extensa se mantém como uma instituição importante, incluindo na cultura o costume de os filhos permanecerem mais tempo morando com os pais. Com exceção de Portugal, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho é relativamente baixa, indicando que nesse grupo as mulheres estão mais ocupadas com o âmbito dos afazeres domésticos ou cuidados do lar do que com o trabalho remunerado.

Áustria, Países Baixos e Alemanha compõem o grupo da Europa central. Neste grupo a seguridade social é financiada pelo próprio trabalhador e pelas contribuições dos empregadores. Em termos dos benefícios para a interação família-trabalho, encontra-se num meio termo entre o grupo dos países Nórdicos e da Europa do Sul. A taxa de ocupação feminina no mercado de trabalho também é tradicionalmente baixa.

O modelo insular, representado pela Irlanda e pelo Reino Unido, dá maior ênfase às liberdades de mercado e individual. O Estado procura não adentrar no âmbito dos arranjos e organização familiares. Até 2001 não havia licença parental.

O último grupo citado envolve Bélgica, França e Luxemburgo. Estes países adotam políticas mais voltadas à pró-natalidade, e os dois primeiros possuem taxas de participação de mulheres no mercado de trabalho dentro da média europeia, enquanto que Luxemburgo possui uma taxa mais baixa.

De acordo com Lamas (citada por CORDERA e colaboradores, 2005) no Canadá o governo decidiu que a responsabilidade de cuidar das crianças é tripartite: deve ser dividida entre estado, empresas e trabalhadores. Essa postura implica um entendimento de que as crianças são um bem social, um bem além do privado: um bem público. Dessa forma, devem ser cuidadas por todas as partes que irão – de uma maneira ou de outra – usufruir de seus benefícios. O Canadá acredita que a equidade beneficia a todos e para alcançar esse patamar todos os três setores devem estar envolvidos.

Evans (2001) realizou uma análise sobre o panorama familiarmente responsável da Austrália, Estados Unidos, Reino Unido e Japão. De acordo com o estudo, os dois primeiros países não possuem legislação pública específica voltada para garantir licenças remuneradas para o cuidado com a maternidade, paternidade ou família. O Reino Unido, até recentemente, não possuía nem a licença não remunerada, o que o colocava como o país europeu mais pobre em termos de benefícios familiarmente amigáveis. Em 2007 foi estabelecida a licença remunerada. Por outro lado, as organizações dos três países apresentam ao menos um tipo de benefício: ou que flexibilize os locais e espaços de trabalho (horário flexível, *home office*), ou que garanta licença remunerada para tratar de assuntos familiares (como doenças, educação) ou licença maternidade/paternidade (esta, nestes casos, geralmente não remunerada). As organizações públicas possuem maiores benefícios do que as privadas. Isto ocorre, de acordo com o autor, devido à maior participação das mulheres no setor público e também à diferente dinâmica de mercado – menos variável e competitiva - a que estão submetidas as organizações públicas.

Ainda de acordo com Evans (2001) o Japão apresentou mudanças em seus programas de seguridade social apenas na última década. Isso se deve, provavelmente, à grande crise demográfica vivida por este país. Há obrigatoriedade de licença remunerada.

## **5 A realidade brasileira**

Uma análise de Sorj, Fontes e Machado (2007) mostra que no Brasil as mulheres e as famílias são os principais responsáveis pela compatibilização da interação família-trabalho, com pouca ajuda do governo e das organizações. Para as autoras, o baixo desenvolvimento de serviços coletivos que permitam socializar os custos dos cuidados com a família penaliza a quantidade e qualidade da inserção feminina, sobretudo das mães, no mercado de trabalho.

Um dado importante é que as mulheres que mais participam do mercado de trabalho e que possuem melhores salários são as que não possuem filhos e moram sozinhas, enquanto que

a maior participação masculina é de homens que possuem família (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007). Em termos salariais, os homens com família e filhos não dependentes são os que possuem melhor remuneração.

A partir da análise dos dados Sorj, Fontes e Machado (2007) denunciam a fragilidade das políticas públicas e organizacionais para lidar com as necessidades que o cuidado dos filhos impõe, mais precisamente na situação brasileira. A legislação brasileira chega a propor algumas soluções, mas as soluções não são suficientes; naturalizam a maternidade e oneram a mulher.

Cabe mencionar ainda o fato de que as instituições não conseguem implantar efetivamente as poucas políticas de suporte ao cuidado das crianças que sustentam. Por exemplo, a Constituição Federal (CF) de 1988 previa, até 2006, a obrigatoriedade de oferta de vagas para crianças em creches até os seis anos de idade. Em 2006 isso foi reduzido para os cinco anos de idade. Após isso, a criança deve, obrigatoriamente, ser matriculada em escolas. Ocorre que a maior parte dos serviços públicos ofertados para atender a essas duas exigências legais não funciona em tempo integral. Assim, as famílias precisam se organizar para cuidar das crianças no período alternado.

De acordo com Sorj, Fontes e Machado (2007) as famílias, até há pouco tempo, acionavam uma rede de apoio social que envolvia avós e tias, ou outros parentes próximos. Atualmente, estes familiares estão igualmente envolvidos com o mercado de trabalho, o que implica diminuição de acesso a este tipo de organização.

Outro problema importante que prevalece na sociedade brasileira é a falta de estrutura física e de recursos humanos nas instituições que se destinam ao cuidado da criança, seja nas creches, seja nas escolas. Falta de alimentos, falta de cuidadores qualificados, falta de treinamento, espaço físico inadequado, são algumas das características dessas instituições. Além disso, a maior parte das famílias que não mora perto de instituições cuidadoras ou educadoras não possui auxílio para transporte, ficando onerada com mais essa incumbência.

Ainda na linha dos benefícios legais brasileiros estão a licença paternidade e a licença maternidade. De acordo com a Constituição de 1988 a mulher trabalhadora formal tem direito a 120 dias de licença remunerada, enquanto o homem tem direito a cinco dias do benefício. Importante frisar que este benefício só se aplica a trabalhadores com carteira de trabalho assinada, ou seja, não se amplia a trabalhadores e trabalhadoras do mercado informal.

A paternidade não aparece na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, ficando os benefícios voltados apenas para a mulher. De acordo com a CLT, a trabalhadora gestante tem direito a 120 dias de licença-maternidade, sem prejuízos no salário, e não pode ser demitida sem justa causa. A partir do momento que a trabalhadora informa à organização sobre sua gravidez, a estabilidade no emprego fica assegurada por até cinco meses após o parto.

Durante o período de afastamento a trabalhadora receberá uma renda mensal igual ao seu salário integral. Os períodos de repouso, antes e depois do parto, poderão ser aumentados

em duas semanas cada um mediante atestado médico. Outro direito da mulher gestante é a dispensa, no horário de trabalho, para a realização de consultas médicas e exames complementares. Em casos de aborto espontâneo ou previstos por lei – no caso de estupros ou de situação que apresente riscos para a mãe – a trabalhadora deverá receber o salário-maternidade por duas semanas.

Após o tempo da licença-maternidade, a mulher tem direito a dois intervalos de meia hora para a amamentação até seu filho completar seis meses. O artigo 389 da CLT, em seu parágrafo 1º, obriga as organizações com mais de 30 trabalhadoras acima de 16 anos a disponibilizarem local apropriado para a amamentação. No parágrafo seguinte, a lei desobriga as organizações dessa prescrição, dizendo que a exigência pode ser suprida de outras formas, como por meio do serviço público – creches municipais, por exemplo. Mas oferece um incentivo à criação e manutenção deste benefício no artigo 399 da CLT: um diploma de benemerência.

A mulher que adota uma criança também tem direito à licença maternidade, desde que apresente o termo judicial de guarda à adotante ou guardiã. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com até um ano de idade o período de licença será de 120 dias, caindo para 60 dias no caso de crianças a partir de um ano até quatro anos de idade, e de 30 dias para a adoção de crianças a partir de quatro até oito anos de idade.

A Lei 11.770, de 2008, que cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, aumentou para 180 dias o período da licença-maternidade. A administração pública, direta, indireta e fundacional, também foi contemplada pela lei, e a maior parte dessas instituições aderiu à ampliação da licença para as trabalhadoras do setor público.

A legislação brasileira focaliza a atenção dos benefícios na mulher, não estendendo ao homem a possibilidade efetiva de participação no cuidado do filho, muito menos na rearticulação da divisão de atividades domésticas necessárias para lidar com as crianças e o trabalho.

Os benefícios contemplam, apenas precariamente, o acompanhamento parental do desenvolvimento da criança depois da licença-maternidade. Cabe à família, sozinha, organizar-se. Os benefícios ligados à maternidade estão extremamente arraigados numa visão de proteção à mulher, mais que à criança e à família.

Como ocorre em outros países, as políticas voltadas aos funcionários públicos se mostram mais amistosas em relação às necessidades da família. Na Lei 8.112, de 1990, além das licenças maternidade e paternidade, pode ser concedida licença remunerada de até 30 dias ao servidor público por motivo de doença do cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou madrasta e enteado ou dependente que seja sustentado pelo servidor. A licença pode

ser prorrogada com remuneração por mais 30 dias e sem remuneração por até 90 dias. Ainda existe uma licença não remunerada para acompanhar cônjuge ou companheiro.

Do ponto de vista das políticas organizacionais, os movimentos são ainda modestos. Poucas empresas brasileiras são FR – Familiarmente Responsáveis – como mostra uma pesquisa da Escola de Negócios da Universidade de Navarra (IESE) em 2008. O estudo, realizado em 100 empresas brasileiras (67 de grande porte e 33 médias e pequenas) utilizou o modelo *International Family-Responsible Employer Index*, criado pela Universidade para identificar os programas das empresas voltados para a conciliação entre trabalho e família (VIALLI, 2009).

De acordo com a pesquisa as empresas brasileiras caminham lentamente na adoção de políticas que permitam a seus funcionários conciliar trabalho e vida familiar. Benefícios como flexibilidade de horários, trabalho à distância e licença maternidade além do que determina a lei são implantados por menos da metade (34%) das grandes empresas do País.

O estudo aponta que há diferenças significativas no modo como empresas grandes e pequenas lidam com a questão. Entre as grandes empresas, 32 não possuem programas de conciliação entre o trabalho e a família e, quando possuem, é uma iniciativa pontual. As empresas pequenas e médias estão um pouco melhor nesta questão: 17 delas facilitam a conciliação trabalho/família, ainda que sem políticas estruturadas. As empresas começam a avançar em itens como flexibilidade nos horários de trabalho – 27% das grandes companhias e 26,5% das pequenas e médias permitem horários flexíveis para pelo menos 50% dos funcionários. No entanto, o trabalho à distância ainda é um tabu, especialmente nas grandes corporações, onde apenas 4% permitem que o funcionário trabalhe em casa, o que ocorre em 5,9% das pequenas e médias.

Em pesquisa sobre a experiência de bancários da região paulista, Faria e Rachid (2007) observaram que as estratégias para estabelecer equilíbrio entre a família e o trabalho recaem sobre os empregados. A única política visível, mas não especificamente direcionada ao equilíbrio família-trabalho, é a possibilidade de aderir a jornadas de 30 horas. De acordo com a CLT a jornada máxima permitida ao trabalhador – salvo algumas exceções – é de 44 horas. Na pesquisa, apesar de ainda representarem a menor parcela dos trabalhadores, as mulheres aumentaram expressivamente sua participação nesse setor de atividade.

## **6 Políticas Familiarmente Responsáveis: tendências e desafios**

Existem diferentes termos sendo utilizados na literatura para descrever as estratégias adotadas para lidar com o fenômeno mundial da necessidade de equilibrar as relações entre família e trabalho: “*family-friendly work arrangements*” (EVANS, 2001), “*work-family policies*” e “*Family-Responsible policies*” (CHINCHILLA; TORRES, 2006), “políticas de conciliação entre trabalho e família” (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007), entre outros. De forma geral todos se referem à mesma necessidade: a promoção de compatibilização entre

família e trabalho que resulte em satisfatória relação custo-benefício para pessoas, família, sociedade e organizações.

De acordo com a OECD (2005) políticas familiarmente amigáveis são aquelas que ajudam a promover a reconciliação entre o mundo do trabalho e o mundo da família através da garantia de recursos adequados à família, potencializando o desenvolvimento das crianças, facilitando as escolhas parentais sobre trabalho e cuidado familiar e promovendo igualdade de gênero nas oportunidades de emprego. Estas políticas incluem a oferta de acesso ao cuidado qualificado das crianças, suporte financeiro para elas, arranjos que permitam aos pais que trabalham dispensas para cuidarem das crianças e práticas flexíveis em relação a horários e ao espaço laboral que permitam a reconciliação do comprometimento com o trabalho e do comprometimento com a família.

Como apontamos ao longo deste artigo, as dificuldades no estabelecimento de um equilíbrio entre o mundo do trabalho e o mundo da família têm reflexos em vários setores da sociedade. Um deles diz respeito – principalmente na Europa – a uma diminuição significativa das taxas de natalidade (CHINCHILLA; TORRES, 2006).

Esse panorama demográfico representa atualmente um problema sério no equilíbrio da seguridade social. Um país com poucas pessoas economicamente ativas – onde uma parte expressiva da população é idosa – corre o risco de viver uma crise demográfica, de mão de obra para o trabalho e de seguridade social.

Além do problema populacional, a questão família-trabalho deixa exposta a saúde e o desenvolvimento saudável da criança. Pais que não têm como organizar os cuidados podem se tornar mais violentos e negligentes com os filhos, além de frequentemente optarem por arranjos perigosos para a criança. No Brasil não é raro assistirmos nos noticiários casos de crianças que sofreram acidentes domésticos por estarem sozinhas enquanto os pais trabalhavam.

Outro reflexo diz respeito ao crescimento dos casos de problemas de saúde na população feminina, como cardiopatias, estresse, estados depressivos, entre outros, decorrentes de estilos de vida estressantes e com pouco tempo para investimento no cuidado e na saúde pessoal.

Mas os reflexos não se estendem apenas ao nível societal, familiar e pessoal. Para as organizações, as perdas relacionadas a dificuldades com fatores motivacionais e de satisfação dos colaboradores também são alarmantes, podendo resultar em falta de energia para o trabalho, absenteísmo, alto índice de rotatividade, comprometimento motivacional, dificuldades de concentração e problemas interpessoais (COOPER; LEWIS, 2000; EVANS, 2001).

Para Faria e Rachid (2007, p. 92) a soma de demandas do trabalho, pessoais e familiares, ou o “transbordamento dos problemas, preocupações ou responsabilidades de uma esfera para a outra” provocam uma “sensação de exaustão” nas pessoas.

Como lidar com estes desafios? Algumas soluções começam a ser adotadas por alguns países e remetem a um conjunto de políticas e ações que, preferencialmente, devem ocorrer tanto no âmbito do Estado quanto no das organizações. As famílias, sozinhas, não suportam o peso dessa tarefa.

De acordo com Chinchila e Torres (2006) as empresas possuem basicamente três motivações para adotarem políticas familiarmente responsáveis: como estratégia de marketing – na medida das políticas cidadãs e ambientais; como estratégia de atração e retenção de talentos; e como parte de uma perspectiva mais sistêmica e ecológica da humanidade.

Em seu trabalho sobre as políticas e práticas para conciliação da família e do trabalho na realidade brasileira, Sorj, Fontes e Machado (2007) citam as estratégias mais comumente utilizadas. Entre elas estão: adoção de horários e espaços flexíveis de trabalho que se ajustem as necessidades das famílias, existência de licenças remuneradas para cuidar dos filhos e estrutura qualificada para o cuidado dos filhos – creches e escolas.

Cooper e Lewis (2000) citam outras estratégias organizacionais complementares que poderiam se somar às políticas citadas. Entre elas estão o acesso a treinamentos para estabelecimento de equilíbrio entre trabalho e família e o gerenciamento de estresse, oferta de grupos de apoio para mães e pais que passaram pela licença maternidade e paternidade, redução da jornada de trabalho com paralela redução salarial por um período específico, licença para afastamento por períodos determinados (para lidar com demandas familiares diversas), permissão de interrupção da carreira por algum período com a possibilidade de entrar em programas de treinamento, adaptação, recolocação e reinserção ao retornar.

## **7 Reflexão Final**

Existem diversas estratégias para lidar com as demandas da articulação família-trabalho. Um dos passos mais importante é a sensibilização do Estado e das organizações acerca da irreversibilidade do panorama família-trabalho no mundo e as implicações deletérias de se manter a problemática invisível.

É premente que a família seja vista como *stakeholder* (interessado direto) e que dentro das políticas organizacionais e, mais especificamente, das políticas de gestão de pessoas, as políticas e ações familiarmente responsáveis ganhem espaço.

Essa postura pode resultar em vários benefícios para as organizações, tais como, melhoria das condições gerais de cuidado com a saúde, incremento da motivação e de fatores que geram envolvimento e comprometimento do trabalhador, favorecimento do rendimento e do desempenho no trabalho, retenção de talentos, melhor gerenciamento do tempo para resolução de assuntos pessoais no horário de trabalho, incremento da qualidade da imagem externa e interna da organização, entre outros.

A negligência em relação à importância destas políticas pode implicar aumento do absenteísmo visível e invisível, rotatividade não desejada, estresse, conflitos trabalhistas, comprometimento da qualidade dos resultados, comprometimento do clima organizacional, comprometimento da produtividade, entre outros.

Do ponto de vista das famílias e dos trabalhadores, as políticas entram em cena para liberá-los de uma carga que carregam sozinhos. Homens, mulheres e crianças arcam com o ônus de manter a sociedade em funcionamento e não são reconhecidos por isso. Enfim, em uma relação de reciprocidade complexa, sociedade, organizações e famílias agradecem pela visibilidade que a perspectiva familiarmente responsável traz para lidar com o dramático e velado processo da interação família-trabalho.

## Referências

ALMEIDA, D. M.; MAGGS, J. L.; GALAMBOS, N. L. Wives' employment hours and spousal participation in family work. **Journal of Family Psychology**, v. 2, n. 7, p. 233-244, Sept. 1993.

ANDERSON, P. **As origens da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

ARAÚJO, C.; SCALON, C. Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação entre família e trabalho pago no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Gênero, trabalho e família no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BARNES, G. A Esposa e o Mundo do Trabalho. In: PERELBERG, R. J.; MILLER, A. C. (Orgs.). **O sexo e o poder nas famílias**. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

BOZON, M. Sexualidade e conjugalidade: a redefinição das relações de gênero na França contemporânea. **Cadernos Pagu**, n. 20, p. 131-156. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332003000100005&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 18 jun. 2009.

BRUSCHINI, C.; RIDENTI, S. Família, casa e trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 88, p. 30-36, fev. 1994.

CARTER, B.; MCGOLDRICK, M. **As mudanças no ciclo de vida familiar**: uma estrutura para a terapia familiar. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

CHINCHILLA, N.; TORRES, E. Why becomes a family-responsible employer? International Center of Work and Family. IESE Business School. University of Navarra. **Occasional Paper**, 6/3, Mar., 2006.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **O futuro demográfico da Europa**: transformar um desafio em oportunidade. Comunicação da Comissão. Bruxelas, 12 out. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=PT>> Acesso em: 30 nov. 2015.

COOPER, C.L.; LEWIS, S. **E agora, trabalho ou família?** São Paulo: Tâmis, 2000.

CORDERA, R; Gall *et al.*. Mesa Redonda sobre conciliación de responsabilidades laborales y familiares. **Debate Feminista**, v. 31, p. 3-40, 2005.

DINIZ, G. Homens e mulheres frente à interação casamento-trabalho: aspectos da realidade brasileira. In: FÉRES-CARNEIRO, T. (Org). **Casal e família**: entre a tradição e a transformação. Rio de Janeiro: NAU, 1999.

DINIZ, G. **The interaction between work, gender-roles and marriage-family dilemmas in dual career and dual worker couples**. 1993. Tese (Doutorado. Em Psicologia) –Marriage and

Family Therapy Program, United States International University/Alliant International University, San Diego

EVANS, J. M. Firms' contribution to the reconciliation between work and family life. **OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers**, n. 48, Feb. 2001.

FARIA, C. A. P. Entre marido e mulher, o estado mete a colher: reconfigurando a divisão do trabalho doméstico na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 173-231, fev. 2007.

FARIA, G.S. E RACHID, A. Equilíbrio trabalho e família: os significados para os bancários. **Revista de Psicologia Organizacional e do Trabalho**, v. 7, n. 1, p. 81-106, jan./jun. 2007.

FÉRES-CARNEIRO, T. Casamento contemporâneo: construção da identidade conjugal. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Casamento e família: do social à clínica**. Rio de Janeiro: NAU, 2001.

GILBERT, L. A.; DANCER, L. S.; ROSSMAN, K. M.; THORN, B. L. Assessing perceptions of occupational-family integration. **Sex Roles**, v. 24, n. 1, p. 107-119, Jan. 1991.

IBGE. **Algumas características da inserção das mulheres no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. **O perfil da mulher jovem de 15 a 24 anos: características diferenciais e desafios**. 2009. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/comentario2.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/comentario2.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2009.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2012/default.shtm>> Acesso em: 30 nov. 2015.

JABLONSKI, B. **Até que a vida nos separe**. Rio de Janeiro: Agir, 1966.

JABLONSKI, B. Atitudes frente à crise do casamento. In: FÉRES-CARNEIRO, T. (org.). **Casamento e família: do social à clínica**. Rio de Janeiro: NAU, 2001.

MANZINI-COVRE, M. L. A família, o “feminino”, a cidadania e a subjetividade. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC, 1995.

OECD. **Babies and bosses: reconciling work and family life**. Paris: OECD, 2005.

OLIVEIRA, M. C. A família brasileira no limiar do ano 2000. In: SEMINÁRIO EQUIDADE ENTRE OS SEXOS: UMA AGENDA PARA A VIRADA DO SÉCULO. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1995. Sessão sobre Relações de Gênero, Trabalho e Família.

PERLIN, G. D. B.; DINIZ, G. Casais que trabalham e são felizes: mito ou realidade? **Psicologia Clínica**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 15-29, 2005.

RAPOPORT, R.; RAPOPORT, R. N. The dual career family: a variant pattern and social change. **Human Relations**, v. 22, n. 1, p. 3-30, Feb. 1969.

ROCHA-COUTINHO, M. L. Dos contos de fadas aos super-heróis: mulheres e homens brasileiros reconfiguram identidades. **Psicologia Clínica**, v. 12, n. 2, p. 65-82, 2000.

RODRÍGUEZ, L. G.; VASQUEZ, H. S. **Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la administración pública**. Managua: Cooperación Técnica Alemana GTZ, 2002.

ROMANELLI, G. Autoridade e poder na família. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC, 1995.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

TAHON, M. Paternidade, maternidade e cidadania: questões atuais no quadro canadense. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 3, p. 625-642, set./dez.

Vaitsman, J. **Flexíveis e plurais**: identidade, casamento e família em circunstâncias pós-modernas. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades. **Resolução do Parlamento Europeu sobre a conciliação entre vida profissional, familiar e privada**. Estrasburgo, 9 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P5-TA-2004-0152&language=PT>> Acesso em: 30 nov. 2015.

VANDENHEUVEL, A.; WOODEN, M. Do explanations of absenteeism differ for men and women? **Human Relations**, v. 48, n. 11, p. 1309-1329, Nov. 1995.

VIALLI, A. **Conciliar trabalho e família ainda é um desafio**. Instituto Superior da Empresa, 2009. Disponível em: <[http://www.ise.org.br/noticia\\_print.asp?id=19&pg=>](http://www.ise.org.br/noticia_print.asp?id=19&pg=>) Acesso em: 20 jun. 2009.

Artigo recebido em: 08/04/2015

Artigo aceito para publicação em: 21/06/2016