

E-Legis

V. 11 N. 26
Maio./Ago. 2018
ISSN 2175-0688

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



CÂMARA DOS
DEPUTADOS



E-Legis

**Revista Eletrônica do Programa de
Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

ISSN: 2175-0688

V. 11 N. 26 maio/ago. 2018 - Edição especial
de dez anos

E-Legis

V. 11 N. 26 maio/ago. 2018 - Edição especial de dez anos

Sumário

Editorial	3-4
Antonio Teixeira de Barros	
Expediente	5
Artigos	
WHEN NEW POLITICAL PARTICIPATION MEETS TRADITIONAL POLITICS <i>QUANDO A NOVA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA SE ENCONTRA COM A POLÍTICA TRADICIONAL</i> Ricardo de João Braga	12-28
JURIDICAL AND PHENOMENOLOGICAL HERMENEUTICS OF HUMAN RIGHTS FUNDAMENTS <i>HERMENEUTICA JURÍDICA E FENOMENOLÓGICA DOS FUNDAMENTOS DE DIREITOS HUMANOS</i> Aloísio Krohling, Pedro Henrique Nascimento Zanon	29-39
CAMPANHA ELEITORAL 2016: A RELAÇÃO ENTRE GASTOS E VOTOS DOS CANDIDATOS A PREFEITO NAS CAPITAIS <i>ELECTION CAMPAIGN 2016: THE RELATIONSHIP BETWEEN EXPENSES AND VOTES OF CANDIDATES TO THE MAYOR IN CAPITALS</i> Daniel Sampaio	40-59
O FINANCIAMENTO ELEITORAL NAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DO META RELACIONAMENTO ENTRE EMPRESAS E PARLAMENTARES <i>ELECTORAL FINANCING IN STANDING COMMITTEES OF THE CHAMBER OF DEPUTIES: AN ANALYSIS OF THE META-RELATIONSHIP BETWEEN COMPANIES AND PARLIAMENTARIANS</i> Luiz Eduardo Geara, Ivan Jairo Junckes, Rodrigo Rossi Horochovski, Augusto Junior Clemente	60-81
A CARREIRA DOS DESVIANTES: AMBIÇÃO POLÍTICA E NÍVEL DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS <i>THE CAREER OF THE DEVIATES: AMBITION POLITICS AND LEVEL OF PROFESSIONALISM ON THE CHAMBER OF DEPUTIES</i> Albany Ferreira Lima, José Alexandre da Silva Júnior, Ranulfo Paranhos, Leonardo Rodrigues de Moraes	82-108
ONDE ESTÃO ELAS? A EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PARA VEREADOR (A) DE 2000 A 2016 NO BRASIL <i>WHERE ARE THEY? THE EFFECTIVENESS OF GENDER QUOTA IN THE ELECTIONS FOR CITY COUNCILOR FROM 2000 TO 2016 IN BRAZIL</i> Antônio Alves Tôres Fernandes	109-122

- VALORES DEMOCRÁTICOS E PARTIDOS POLÍTICOS: O QUE PENSA O ELEITORADO BRASILEIRO? 123-138
DEMOCRATIC VALUES AND POLITICAL PARTIES: WHAT DOES THE BRAZILIAN ELECTORAL THINK?
 Robert Bonifácio da Silva, Guilherme Augusto Batista Carvalho
- BUROCRACIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PROVIMENTO DE CARGOS DE CONFIANÇA NO GOVERNO TEMER (2016-2017) 139-157
BUREAUCRACY AND PRESIDENTIALISM OF COALITION: PROVISION OF POSITIONS OF CONFIDENCE IN GOVERNMENT TEMER (2016-2017)
 Thais Cavalcante Martins
- DA TEORIA DOS GRUPOS À LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO LEGISLATIVO BRASILEIRO 158-176
FROM THE THEORY OF GROUPS TO THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: ELEMENTS TO THINK ABOUT THE ACTION OF GROUPS OF INTEREST IN BRAZILIAN LEGISLATIVE
 Ciro Antônio da Silva Resende
- O AGENDAMENTO DO ABORTO NA MÍDIA IMPRESSA BRASILEIRA NA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2010 177-199
ABORTION AGENDA IN THE BRAZILIAN IMPRESSED MEDIA IN THE PRESIDENTIAL CAMPAIGN OF 2010
 Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo, Manoel Roberto Seabra Pereira
- REFLEXÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL 200-217
REFLEXIONS OF THE PRIVATE PROPERTY'S SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION IN BRAZIL
 Denise Oliveira Dias, Hamilton Afonso de Oliveira
- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ANÁLISE DA LEI 13.465 DE 2017 E A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS DESAFETADOS 218-236
URBAN FOUNDATIONAL REGULARIZATION: ANALYSIS OF THE LAW 13.465/17 AND THE POSSIBILITY OF ACQUISITION ORIGINATING THE PUBLIC DOMINICAL PROPERTY
 Weverton Fernandes Bento Alves, Claudemira Alves Ferreira Castro, Dorcas Marques Almeida, Fátima Cabeleira Almeida Zucchetto



EDITORIAL

**UM PANORAMA DE DEZ ANOS DA REVISTA E-LEGIS
A TEN-YEAR OVERVIEW OF E-LEGIS
UN PANORAMA DE DIEZ AÑOS DE LA REVISTA E-LEGIS**

Antonio Teixeira de Barros¹

Edição Especial - *E-Legis* – Dez Anos

Special Issue - *E-Legis* Ten Years

Edición Especial - *E-Legis* - Diez Años

Criada no segundo semestre de 2008, a revista *E-Legis* completa dez anos de circulação em 2018. O periódico foi concebido pela Coordenação de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara (CEFOR), com os objetivos de: (a) veicular a produção acadêmica dos discentes, docentes e pesquisadores dos cursos de pós-graduação do CEFOR; (b) acolher a produção acadêmica dos demais estudiosos sobre o Poder Legislativo; (c) difundir conhecimentos relevantes sobre o Poder Legislativo.

Como público-alvo o periódico tem como foco os membros do Poder Legislativo (federal, estaduais e municipais), servidores públicos e acadêmicos interessados em estudos sobre o Poder Legislativo em suas diferentes dimensões e interfaces.

A *E-Legis* privilegia três linhas de pesquisa, que atualmente são aquelas vigentes no Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo: (a) Gestão Pública no Poder Legislativo; (b) Processos Políticos do Poder Legislativo; (c) Política Institucional do Poder Legislativo.

Nos últimos dois anos o número de textos publicados triplicou, passando de oito artigos em 2008 para 29 em 2017. A endogenia, que chegou a 100% no primeiro ano e 92,25% no terceiro ano, tem registrado queda expressiva, atingindo 24,15% em 2017. Os percentuais de rejeição dos artigos submetidos são superiores ao de aceitação nesses dez anos. Ao longo do período apurado o percentual de artigos rejeitados foi de 57,90%, contra 42,10% de aceitos. Tal rigor é importante para a conquista de credibilidade da revista.

¹ Editor da revista *E-Legis* (antonibarros@gmail.com).

O número de *downloads* dos textos tem crescido progressivamente, passando de 68 em 2008 para 5.519 em 2010, mantendo a média anual dois mil downloads nos anos subsequentes. No período apurado o total de *downloads* de artigos foi de 18.672. Os temas de maior interesse dos leitores são relacionados a legística e processo legislativo. Do ponto de vista da oferta de artigos publicados, os temas predominantes são: educação política, administração pública, participação política, processo legislativo e comunicação política. Esses estudos se enquadram nas seguintes áreas de conhecimento: Ciência Política, Direito, Comunicação, Sociologia, Administração Pública e Contabilidade Pública.

O levantamento sobre o tipo de autoria demonstra que 75% dos artigos são de autoria individual, o que se explica certamente pelo uso de pesquisas derivadas de monografias, dissertações e teses. Além disso, vale ressaltar que a Ciência Política e as demais Ciências Sociais são caracterizadas por baixa colaboração na autoria de artigos acadêmicos, conforme demonstra o levantamento de Codato et al. (2017), com quase 70% de trabalhos individuais. A baixa colaboração também é registrada por Barros e Nascimento (2017), com 65% de autoria individual.

A prática de autoria compartilhada figura na literatura como um hábito mais comum entre pesquisadores das ciências exatas, da natureza e da saúde (Meadows, 1999; Vanz; Stump, 2010). Além disso, a coautoria é considerada um importante indicador de constituição de redes de colaboração científica, um dado muito positivo do ponto de vista da institucionalização de um campo de pesquisa (Maia; Caregnato, 2008).

Quando se trata do vínculo institucional dos autores, observa-se que 58,88% são de instituições legislativas, com predomínio da própria Câmara dos Deputados, com 52,42%. Autores de instituições de ensino superior somam 33,87%. Na sequência há 4,44% de autores do Senado Federal, 4,03% de instituições estrangeiras, 2,02% de assembleias legislativas estaduais, 1,21% do Poder judiciário, 0,81% do TCU, 0,81% do Governo do Distrito Federal e 0,40% de câmaras municipais de vereadores.

Os dados relativos ao sexo dos autores mostram que 67,74% são homens e 32,26% são mulheres. Esses percentuais são congruentes com outros levantamentos que demonstram predomínio de autores masculinos na Ciência de modo geral e também nas Ciências Sociais e na Ciência Política. A média de autores masculinos nos periódicos da área de Ciência Política identificada por Barros e Nascimento (2017) foi de 93%. No levantamento sobre a *E-Legis*, o percentual de homens é de 67,74%.

Quanto à titulação dos autores, predominam especialistas (33,47%) e doutores (30,24%). Mestrados somam 13,71% e mestres 12,50%. No primeiro caso se deve ao grande número de trabalhos resultantes das monografias dos cursos de especialização oferecidos pelo Cefor. No segundo, cabe destacar: (a) a estratégia adotada de autor convidado, todos doutores; (c) a tradução de alguns artigos de autores internacionais; (c) e a publicação de dois dossiês temáticos, com expressiva participação de doutores.

Quanto à escala geográfica, predominam estudos sobre o legislativo federal (93,68%), especialmente a Câmara dos Deputados, pelas razões já expostas acima. Além disso, cabe ressaltar o baixo interesse dos pesquisadores da Ciência Política pelos legislativos subnacionais. O levantamento realizado por Barros e Nascimento (2017) mostra que as pesquisas sobre o Poder Legislativo no Brasil concentram-se no legislativo federal (77,14%), sendo apenas 11,43% sobre assembleias legislativas estaduais e 3,33% sobre as câmaras municipais, além de 8,10% relativos a parlamentos estrangeiros.

Relativamente à região geográfica dos autores, há uma expressiva concentração na região Centro-Oeste, com 65,73%. Em seguida está o Sudeste, com 11,29%. A região Nordeste registra 9,27%, enquanto Sul e Norte registram respectivamente 8,47% e 2,82%.

As pesquisas são predominantemente qualitativas, com 83,52%. Em razão do predomínio de análises qualitativas, as metodologias mais utilizadas pelos autores são: estudo de caso (39,77%), pesquisa documental (23,86%) e pesquisa bibliográfica (18,18%). Na sequência estão: análise de conteúdo (6,82%), estudo comparado (5,68%), análise de discurso (3,98%) e pesquisas do tipo *survey* (3,98%).

O esforço de todos os que se empenharam para a qualidade da revista *E-Legis* ao longo desses dez anos contribuiu para a que a publicação se tornasse um dos principais periódicos especializados em Poder Legislativo no Brasil. No total são seis os periódicos dedicados a temas legislativos, sendo a *E-Legis* e a *Revista de Informação Legislativa (RIL)*² as que conquistaram avaliação mais elevada no *Qualis* em Ciência Política (B2).³

O investimento futuro na tradução dos artigos para inglês e espanhol poderá favorecer a conquista do B1, após o ingresso no *Scielo*. Trata-se de um longo processo (da parte do *Scielo*), mas há um horizonte otimista quanto ao futuro da revista, posto que a classificação B1 faz parte dos chamados extratos superiores do *Qualis*, juntamente com o A2 e o A1.

Nesta edição comemorativa, a revista é composta por 12 artigos sobre variadas temáticas. Abrindo esta edição temos dois textos escritos em inglês. O primeiro é de autoria de Ricardo de João Braga, que participa desta edição como autor convidado. O artigo apresenta e analisa novas formas de participação política e sua relação com as instituições e atores tradicionais da democracia representativa. O argumento principal do autor é que, apesar da criação de novas formas de participação política durante os últimos cinquenta anos, o sistema representativo até agora não foi capaz de interagir com os novos fenômenos políticos de maneira eficaz, devido à cultura da chamada “velha política”. O segundo é assinado por Aloísio Krohling e Pedro Henrique Nascimento Zano, com o título **Juridical and Phenomenological Hermeneutics of Human Rights Fundaments**. Trata-se de um ensaio que explora a questão das proclamações

² É oportuno o registro de que a RIL foi criada em 1964 e circula há 54 anos.

³ *Cadernos da Escola do Legislativo*, da ALMG (B4); *Revista Parlamento & Sociedade*, da Câmara Municipal de São Paulo (B4); *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, da FGV (B5); *Estudos Legislativos*, da ALRS (B5). Cabe ressaltar ainda que o foco da RIL tem sido na área de Direito, cujo *Qualis* atual é A2.

internacionais de direitos humanos e sua aplicação sobre os direitos dispostos. A parte documental compreende documentos jurídicos internacionais que tratam de direitos humanos ratificados em países de todos os cinco continentes.

Em seguida temos um conjunto de três artigos que apresentam em comum a problematização sobre a relação entre financiamento eleitoral, desempenho nos pleitos e possíveis influências nas carreiras políticas e nas comissões legislativas. Daniel Sampaio assina o artigo **Campanha eleitoral 2016: a relação entre gastos e votos dos candidatos a prefeito nas capitais**. A questão analisada é a seguinte: quem foi mais eficiente em transformar dinheiro em votos na disputa pelas prefeituras das capitais do Brasil em 2016, *incumbents* ou *challengers*? O estudo testa a ocorrência do Efeito Jacobson nas eleições para prefeitos nas capitais do País. Luiz Eduardo Gera, Ivan Jairo Junckes, Rodrigo Rossi Horochovski e Augusto Junior Clemente subscrevem o estudo intitulado **Financiamento eleitoral nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados: uma análise do meta relacionamento entre empresas e parlamentares**. O artigo analisa as relações entre o financiamento eleitoral empresarial dos deputados federais eleitos para a 55ª Legislatura (2015-2019) e a composição das comissões permanentes na Câmara dos Deputados durante o exercício legislativo de 2016. Albany Ferreira Lima, José Alexandre da Silva Júnior, Ranulfo Paranhos e Leonardo Rodrigues de Moraes em **A carreira dos desviantes: ambição política e nível de profissionalização da câmara dos deputados, estudam a relação entre** o efeito do nível de profissionalização dos deputados federais e a ambição política. O objetivo é testar a hipótese de que quanto mais profissional é o deputado federal maior é a chance de seguir o modelo da ambição progressiva.

O artigo de Antônio Alves Tôres Fernandes **Onde estão elas? A efetividade da cota de gênero nas eleições para vereador (a) de 2000 a 2016 no Brasil** avalia a efetividade das cotas eleitorais para mulheres nas eleições para vereadoras. Na sequência temos a contribuição de Roberto Bonifácio da Silva e Guilherme Augusto Batista Carvalho, cujo título é: **Valores democráticos e partidos políticos: o que pensa o eleitorado brasileiro?** Os autores analisam a correlação entre os valores democráticos com a percepção social sobre partidos políticos no Brasil.

Thais Cavalcante Martins colabora com **Burocracia e presidencialismo de coalizão: provimento de cargos de confiança no governo Temer (2016-2017)**. O artigo examina o provimento de cargos de confiança como um recurso para a formatação da burocracia política. Entre os principais resultados destaca-se que a maior parcela dos cargos é preenchida por ocupantes dos quadros públicos.

Ciro Antônio da Silva Resende é o autor de **Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro**. O objetivo do artigo é discutir fatores que associados às diferentes oportunidades de influência entre os grupos de interesse, com base na literatura e um *survey* realizado com representantes de

grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.

Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo e Manoel Roberto Seabra Pereira analisam **O agendamento do aborto na mídia impressa brasileira na campanha presidencial de 2010**. O estudo tem como objeto a cobertura de imprensa sobre o tema no período referente ao segundo turno das referidas eleições e o impacto do debate no voto do eleitorado. Na sequência o texto de Denise Oliveira Dias e Hamilton Afonso de Oliveira **Reflexões sobre a função socioambiental da propriedade privada no Brasil estuda**, sob a perspectiva do Direito Ambiental, o pradoxo entre a propriedade privada de terras e bens naturais diante da perspectiva dos direitos socioambientais. Em perspectiva similar, Weverton Fernandes Bento Alves, Claudemira Alves Ferreira Castro, Dorcas Marques Almeida e Fátima Cabeleira Almeida Zucchetto contribuem com **Regularização fundiária urbana: análise da Lei 13.465 de 2017 e a possibilidade de aquisição originária de bens públicos dominicais desafetados**. Utilizando-se da dogmática jurídica, os autores esmiúçam os regramentos próprios dos bens públicos para demonstrar as inovações trazidas pela referida lei.

REFERÊNCIAS

BARROS, Antonio T.; NASCIMENTO, Lucas E. O Poder Legislativo como objeto de estudo da Ciência Política no Brasil: análise da produção acadêmica em periódicos qualificados. 2017 (No prelo).

CODATO, Adriano et al. A colaboração na Ciência Política brasileira: um estudo exploratório do padrão de coautorias em periódicos nacionais. *Anais do 9º Congresso ALACIP*, 26-28 de Julio de 2017, Montevideo.

MAIA, Maria de Fátima S. CAREGNATO, Sônia Elisa. Co-autoria como indicador de redes de colaboração científica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 13, no. 2, p. 18-31, 2008.

MEADOWS, A. J. *A comunicação científica*. Brasília: Briquet de Lemos, 1999.

VANZ, Andrea Samile de Souza. STUMPF, Ida Regina Chittó. Colaboração científica: revisão teórico conceitual. *Perspectivas em Ciência da Informação*. v. 15, no. 2, 42-55, 2010.



EXPEDIENTE

Conselho Editorial

Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo - SP
Aloísio Krohling, Faculdade de Direito de Vitória - ES
André Freire da Silva, Câmara dos Deputados - DF
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – RS
Bruno Pasquarelli, Universidade do Sagrado Coração, SC
Bruno Rubiatti, Universidade Federal do Pará – PA
Edna Miola, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – PR
Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia - BA
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados – DF
Fabrício Barbosa Maciel, Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ
Fernando Scheffer, Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí-SC
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná – PR
Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados - DF
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília – DF
Manoel Leonardo Santos - Universidade Federal de Minas Gerais - MG
Maria Érica de Oliveira Lima, Universidade Federal do Ceará – CE
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí - PI
Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados – DF
Rachel Barreto, Universidade Federal de Minas Gerais - MG
Sayonara Leal, Universidade de Brasília – DF
Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná - PR
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília - DF

Equipe Editorial

Editor científico: Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados - DF
Editora científica adjunta: Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados - DF
Editora executiva: Tatyana de Azevedo Maia, Câmara dos Deputados - DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria - RS
Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná - PR
Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista - SP
Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - RN
Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - MS
Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará - PA
Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais - MG
Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)
Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados - MS
Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds (Reino Unido)
Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá - PR
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha)
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná - PR
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais - MG

Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas - RS
Isabele Baptista Mitozo, Universidade Federal do Paraná - PR
Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ
José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra (Portugal)
Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile (Chile)
Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos - SP
Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista - SP
Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - SP
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto (Portugal)
Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Anderson Andrade Depizol, Câmara dos Deputados - DF
Claudia Regina Fonseca Lemos, Câmara dos Deputados – DF
Maria Amélia de Andrade e Elói, Câmara dos Deputados – DF
Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF
Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados – DF
Ronaldo Teixeira Martins, Senado Federal - DF
Rildo Cosson, Câmara dos Deputados – DF

Revisão de normas bibliográficas da ABNT

Roberto Campos da Rocha Miranda, 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



NORMAS DE PUBLICAÇÃO

Diretrizes para Autores

Os artigos, escritos em português, inglês ou espanhol, serão selecionados de acordo com os seguintes critérios: tema abordado; correção, coesão e coerência textuais; clareza e consistência dos recursos teórico-metodológicos; coerência das reflexões/conclusões com o desenvolvimento do texto; pertinência das citações e dos autores referenciados.

A estruturação dos artigos deve ser realizada conforme o Modelo de Formatação de Artigos da E-Legis

Os artigos formatados fora dos padrões estabelecidos serão devolvidos aos autores para adequação.

Atendendo às diretrizes do DOAJ (Directory of Open Access Journals), a revista E-Legis não cobra pela submissão e processamento de artigos.

Declaração de Direito Autoral

A E-Legis se reserva o direito de efetuar, nos originais, alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua e a credibilidade do veículo. Respeitará, no entanto, o estilo de escrever dos autores. Alterações, correções ou sugestões de ordem conceitual serão encaminhadas aos autores, quando necessário.

Aprovados os artigos, os autores deverão assinar termo de autorização para publicação na Revista E-Legis, em que cedem, a título gratuito e em caráter definitivo, os direitos autorais patrimoniais decorrentes.

Os trabalhos publicados passam a ser propriedade da Revista E-Legis, ficando sua reimpressão total ou parcial sujeita a autorização expressa da revista. Em todas as citações posteriores, deverá ser consignada a fonte original de publicação, no caso a E-Legis.

A Comissão Editorial da E-Legis não se compromete a devolver as colaborações recebidas.

Política de Privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.



WHEN NEW POLITICAL PARTICIPATION MEETS TRADITIONAL POLITICS

QUANDO A NOVA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA SE ENCONTRA COM A POLÍTICA TRADICIONAL

CUANDO LA NUEVA PARTICIPACIÓN POLÍTICA SE ENCUENTRA CON LA POLÍTICA TRADICIONAL

Ricardo de João Braga¹

Abstract: This article presents and analyzes new forms of political participation and their relationship with the traditional institutions and actors of representative democracy. In spite of the creation of new forms of political participation during the last fifty years, the representative system was until now not able to interact with the new political phenomena in a profitable way. The detachment between these two realities – two distinct groups of actions, actors, organizations and institutions - constitutes important part of the permanent “crisis of democracy”. While this detachment lasts, possible political outputs are the advance of populism and the delegitimization of some classical political institutions, like Parliaments.

Keywords: crisis of democracy; new political participation; legislatures; political representation.

Resumo: Este artigo apresenta e analisa novas formas de participação política e sua relação com as instituições e atores tradicionais da democracia representativa. Apesar da criação de novas formas de participação política durante os últimos cinquenta anos, o sistema representativo até agora não foi capaz de interagir com os novos fenômenos políticos de maneira eficaz. O distanciamento entre essas duas realidades - dois grupos distintos de ações, atores, organizações e instituições - constitui parte importante da permanente “crise da democracia”. Enquanto esse distanciamento perdura, possíveis desdobramentos são o avanço do populismo e a deslegitimação de algumas instituições políticas clássicas, como os Parlamentos.

Palavras-chave: crise da democracia; nova participação política; poder legislativo; representação política.

¹ Economista (UNESP), Mestre em Ciência Política (UnB), Doutor em Ciência Política (IESP-UERJ), atualmente aluno do Mestrado Interdisciplinar Roads to Democracy, na Universidade de Siegen, Alemanha. E-MAIL: ricaflav2010@gmail.com

Resumen: Este artículo presenta y analiza nuevas formas de participación política y su relación con las instituciones tradicionales y los actores de la democracia representativa. A pesar de la creación de nuevas formas de participación política durante los últimos cincuenta años, el sistema representativo hasta ahora no podía interactuar con los nuevos fenómenos políticos de manera rentable. El desapego entre estas dos realidades, dos grupos distintos de acciones, actores, organizaciones e instituciones, constituye una parte importante de la "crisis de la democracia" permanente. Si bien este destacamento perdura, los posibles resultados son el avance del populismo y la deslegitimación de algunas instituciones políticas clásicas, como los parlamentos.

1 Introduction

Democracy can mean a lot of different things: power to the people, participation in power, reasonable living standards for people, freedom in its various forms (HELD, 1996; CUNNINGHAM, 2002). The generally positive perspective associated to the concept of democracy (related to the fulfillment of basic human needs) and the open meaning of this polysemous word confer to it its power, appeal and capacity to survive. In this perspective, democracy must concede that transformations are an inherent feature of itself.

Power, on the other hand, can also take on a lot of different meanings (BOBBIO et. al., 2009; POPITZ, 2017). However, as Machiavelli (1995), Hobbes (1982) and others pointed out, people desire power and it seeks to create stable and predictable relationships. For this reason, there is permanent tension between democracy and power structures, because the former exists under an everlasting drive to transformation, and the latter pursues stability and maintenance of the *status quo*.

This paper addresses new forms of political participation (THEOCHARIS; VAN DETH, 2017) and their relationships with the traditional representative democracy. It is a patent truth that many new forms of action in the political field emerged in the last decades. However, how much of an impact do these new actions exert on the political system, more specifically on representative democracy? Because of less marked boundaries between public and private life today, any personal public action could be understood as political; nevertheless, the representative system has its own methods to produce government, decisions and legitimacy. Therefore, the political intention of a given act might be clear to the agent who takes it, but for the political system it can or cannot be of relevant consequences.

This paper intends to discuss new political movements, attitudes, ideas and their connection with the traditional representative democracy. Representative democracy is a very complex system, which legitimates power and produces government, and recent forms of political action are still emergent phenomena in the political scene. Theocharis and Van Deth (2017) show clearly that the debate on the role of new forms of political participation is not

mature, because even the clear distinction of whether something is political or not is yet to be established. Therefore, it is necessary to understand what is the role of these new forms of political participation in relation to the traditional representative system, how they can influence public policies, politicians, and how they transform the process of legitimation undertaken by the traditional representative system. In fact, the permanent tension between democracy and the structures of formal power comes to life here: contemporary democratic societies foster a lot of transformation, but are the structures of power affected by these novelties? And if they are affected, how does this transformation happen?

In sum, the quality and sustainability of democracy is on discussion, included in ongoing debate about the crisis of democracy. The crisis of democracy can be explained within two lines of concern. The first one is analytical. Since the end of the 18th century, democracies were based on representative systems. United States, Great Britain, France, Belgium, and other countries have developed and spread the common standard of democratic regimes all over the world. In general, this system consists of free, fair, and regular elections to choose the rulers of the country. Legislatures and parties proved to be essential parts of the whole democratic system also. Therefore, the weakening of these basic elements would substantiate a crack in the system's core. A recent speech of the former United Nations' General Secretary Kofi Anann is a good example of this classical analysis.

... even in democracy's historic heartlands, we are witnessing a shift in the perceptions and practice of democracy evidenced by ever lower levels of voter participation, falling membership of political parties and declining trust in politicians and institutions. (KOFI ANNAN FOUNDATION, 2017).

Another analytical perspective of the democratic crisis is the actual capacity of the representative system of attending to the needs and desires of the citizens. "The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies" (CROZIER, et. al., 1975) is a standard example of this kind of concern, asserting that an excess of citizen demands undermines the representative system because the state is not capable of fulfilling people's requirements. In a certain way, this second perspective positions itself against the ever-changing essence of democracy, since it tries to limit the actions taken by citizen.

The normative aspect of the democratic crisis treats democracy as a (valuable) end. For people who highly value their freedom, political regimes other than democracy are not ideal, and the advance of autocratic rulers in the last times weakens the future of democracy (for an example of democracy as a valuable end, see Amartya Sen's Development as Freedom (2000), and for information on the current high tide of dictatorships, Freedom House (2018) and Economist Intelligence Unit Limited (2017)).

This paper presents and discusses three groups of evidence. First, the findings of the World Values Survey and their link with new forms of political participation. It is important to stress that new forms of political action emerge from a solid cultural foundation, thus, they are

not a fad, that is, a temporary phenomenon. In fact, the emergence of representative democracy and its institutions occurred in a very different world, from the end of the 18th century until the beginning of the 20th century. The conditions of political action, participation, and political values changed immensely since then. The second part of the paper presents and discuss the so-called new forms of political participation. Its main objective is to present and discuss these new procedures, stressing their most important characteristics, because new forms of political participation can be as diverse as revolutionary riots in the Arab Spring and videos uploaded on YouTube protesting against Nestlé and its Kit Kat candy bar. The third part discusses what is representative democracy, its components and how it works. In this moment, we should emphasize that democracy is responsible, on one hand, for building government and decisions on public issues, and, on the other hand, for legitimizing power (or domination) in politics. We dedicate special focus to legislatures, due to their central role in political representation, and, in some countries, their critical role in defining public policies. One final section, as a conclusion, discusses the relationship between traditional elements of representative democracy and new forms of political action.

2 Changing Political Values, Attitudes and Actions

The World Values Survey (here WVS) (WVS, 2018) is a longitudinal and cross-national research based on surveys carried out since the 1980s intending to identify and analyze human beliefs and values. In spite of the fact that the research covers countries in just one or two phases of their historic trajectory, the WVS is able to identify important structural changes in societies, since it is able to compare different countries in different moments of their evolution.

Inglehart and Welzel (2010), the leading researchers in the WVS, state that human values have been changing in many societies. Obviously, one could claim that complexities and transformation processes like those discussed by Inglehart and Welzel occur in democratic, authoritarian, as well as other types of political regimes. However, the main point is the fact that societies do change and produce new forms of political expression and organization.

WVS findings divide human values in two different dimensions: traditional versus secular-rational values; and survival versus self-expression values.

Traditional values esteem “religion, parent-child ties, deference to authority”, while secular-rational values “have the opposite preferences to the traditional values”. Survival values emphasize “economic and physical security”, and they are “linked with a relatively ethnocentric outlook and low levels of trust and tolerance”. On the other hand, self-expression values support “environmental protection, growing tolerance of foreigners, gays and lesbians and gender equality”, besides, they feature “rising demands for participation in decision-making in economic and political life” (WVS, 2018).

According to Inglehart and Welzel, concrete changes in the structure of society, like better living standards and higher level of education, modify values and beliefs, and “they provide the missing link between economic change and democratization.” (2010, 552).

The same authors maintain that the most important changes occur when society shifts from agrarian onto industrialized society. At this moment, survival values decrease because the economy can produce more wealth and survival is from then on taken for granted. However, this wealthier society doesn't necessarily lead to democracy, and fascism, communism and theocracy are possible in this economic situation as well (INGLEHART and WELZEL, 2010, 552).

The other critical moment of change occurs when industrial societies become knowledge societies. In this moment, democracy is the most probable outcome:

Knowledge societies cannot function effectively without highly-educated workers, who become articulate and accustomed to thinking for themselves. Furthermore, rising levels of economic security bring growing emphasis on self-expression values that give high priority to free choice. (INGLEHART and WELZEL, 2010, 552)

What is important to take into account is that this knowledge society produces what the authors call “emancipative values”. Those values are strongly related to lifestyle and are part of a broader process of human empowerment. In relation to politics, they “encourage *nonviolent protest*, even against the risk of repression”, “provide social capital that activates societies, makes publics more self-expressive, and vitalizes civil society.” In fact, the emancipative values change the whole society's political profile, because they “advance ‘entire societies’ civic agency” (WVS, 2018). These emancipative values “change the nature of the desire for democracy”, which turns to focus a more liberal perspective, and produces a more critical assessment of the real democracy by citizens (WVS, 2018).

At this point, the broad perspective of the WVS encounters the established discussion about political culture and participation, a field of inquiry initiated in the 1960s with the classical works of Almond and Verba (1963) and Pye and Verba (1965). These studies undertook their analyses based on an industrial world (Western developed societies), or a world that has begun its transition into a post-industrial/knowledge society.

The classical perspective of civic culture, produced by the works of Almond, Verba and Pye, was created when the emancipatory values were surging, in a moment when the previous set of values was dominant. Dalton and Welzel (2014) considered the ensuing literature produced after the 1960s and the research on values carried out by the WVS. Then, they summarized both extremes of this trajectory as the “allegiant model of citizenship” and the “assertive mode of citizenship” (p. 10-11), a transformation that encompasses a substantial modification in the way people understand democracy and their role within it.

In relation to gradation of values, allegiant citizens esteem the outputs of the political

system, especially order and security. Assertive citizens, on the other hand, value input, emphasizing voice and participation – emancipative, self-expressive, individualistic values are central to this group. In regard to authority, allegiant citizens show deference to it in various contexts. On the contrary, assertive citizens don't defer to authority. The former group trusts institutions; the latter distrusts them. Allegiant citizens support democratic principles and democratic practice, while assertive citizens support only its principles; therefore, the first group is satisfied with democracy as it is and the second is not. In regard to their conception of democracy, the first group mixes input and output, while the second group values voice and participation, an input's perspective. In reference to types of political activism, allegiant citizens conform to traditional activities, like voting, while assertive citizens support non-violent, elite-challenging activities.

The Kofi Annan speech we mentioned earlier refers to part of this phenomenon, as he points to “lower levels of voter participation, falling membership of political parties and declining trust in politicians and institutions” (KOFI ANNAN FOUNDATION, 2017). However, what Annan sees as structural democratic problem, is, according to Dalton and Welzel (2014), a transformation of the way people interact with their duties, rights, and possibilities on the inside of democratic systems. In the new assertive perspective, people can maintain their support of democratic principles while being more critical and absent from traditional political activities.

In the allegiant model of citizenship, there is a greater concern with the stability of democracy. In fact, the traditional concept advocates a less active citizenry, because democratic stability depends on citizens who fulfill their duties and do not exert much pressure on the system. On the other hand, critical citizens or assertive citizens, present more challenges to the political system, demanding changes in the traditional political perspective.

3 New Forms of Political Participation

Theocharis and van Deth wrote a comprehensive and updated work about new forms of political participation. They affirm that there is a “continuous expansion – and fragmentation – of the repertoire of political participation” (2017, 4), and that “by now almost every conceivable non-private activity by some citizen can be sometimes understood as a form of political participation...” (2017, 4). Self-expressive and individualistic values gave rise to the contemporary creative forms of political participation, some of them carried out on on-line environments.

They identify a temporal evolution of the available modes of participation (THEOCHARIS and VAN DETH, 2017, 18-19). New modes arise and old procedures do not disappear, broadening and complexifying the repertoire of political participation. After WWII, voting, campaigning, and contacting officials were the only available forms of political

participation. These “established conventional or institutionalized modes of participation” (2017, 18) were strongly associated with representative political institutions. In the 1960s, protests (“demonstrations, sit-ins, signature actions”) became “normalized”, and were no longer seen as unconventional forms of political action. In the 70s and 80s, pacifist and women groups created what was called “new movements” and, along with those groups, their own forms of action. In the 90s, “volunteering, social engagement, working with others to solve local problems” started being recognized as political action, related to “civic activities” (THEOCHARIS and VAN DETH, 2017, 19). Recently, lifestyle preferences – based on more individualistic values – started expressing moral and ethical standpoints, which lead to boycotting, “buycotting”, and creative forms such as “guerrilla gardening”, “flash mobs”, “crowd-initiated public assemblies”. Besides that, new internet-based forms of action have emerged, such as content-sharing, and the use of social media to mobilize people.

Theocharis and van Deth (2017) face a methodological and theoretical challenge, namely, creating a way to identify the changing political forms of action in current society. Their starting point is the classical work by Sidney Verba and Norman Nie, *Participation in America*. For Verba and Nie, political participation are “those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take” (1972, 2, apud THEOCHARIS and VAN DETH, 2017). On one hand, the work of Verba and Nie is dated, since nowadays there are lots of actions people undertake with the intention of changing collective results, which can be seen as politics. However, this new definition of political is highly debatable. Extreme cases are considered political by Theocharis and van Deth (2017), because people who undertake them conceived them as political actions. For instance, sending an e-mail informing that Nike refuses to write “sweatshop” in its products or buying a specific brand of coffee are political actions according to Theocharis and van Deth’s definition (2017, 79).

On the other hand, Verba and Nie have a very strong point when they link political actions to the “selection of governmental personnel and/or the actions they take”. In fact, this kind of evaluation is more concrete, and presents a clear link between actions and collective life (“governmental personnel and actions they take” are major pieces of the representative democracy). An e-mail I conceive as political can be understood as non-political by the people who read it. If one person, or just a few people, thinks a given action is collectively important, is it political? The definition of political rests on collective entities, hence, the sole intention of the agent cannot be sufficient to define something as a political action. In these extreme cases, the political nature of one action depends on the impacts it produces in the broader political field.

Theocharis and van Deth present a map with “five variants of forms of political participation” (2017, 87), depending on how far they are from the minimal definition of political participation. Here we present and discuss some examples of new forms of political

participation for each variant, emphasizing their “new” elements, like their “creative” or “non-orthodox” forms, their use of Internet and social media, and results they (intend to) produce.

The first variant refers to “activities that are located in the area of politics, government, or the state” (2017, 87). This category includes conventional political actions, such as voting and contacting a politician. The *Podemos* experience fits in this category and brings to discussion some new valuable elements.

Podemos, a Spanish movement-party/party-movement, was created after important social movements occurred in Spain after 2011 (SEGURADO, 2016). Its two main achievements until now were breaking the traditional two-party system in Spain and being considered part of the “new, modern Spain”. Parties are created all the time all over the world, then what is different in the *Podemos* experience?

Social movements in Spain, initiated in May 2011, questioned the consequences of the 2008 economic crisis, especially the government support of the banks, in spite of its problematic consequences for the people. Between 2011 and 2014, many actions took place and the movements questioned the representative system itself. In 2014, after debates, the majority of the supporters decided to create the *Podemos* party, making a transition from the movement to a party. After that, it reached a few important victories, like electing mayors in Madrid and Barcelona.

Podemos’s experience presents some valuable new developments. First, the transition from movement to party relied in a very participative on-line action, including the polling (SEGURADO, 2016). Since the beginning, *Podemos* uses social networks and practices what is called “política em rede” (network politics), strengthening the participatory feeling and legitimacy of the political process. Another aspect is that in the core of *Podemos*’ conceptions are both the idea of democratic rupture and the radicalization of democracy. What seems inconsistent is a real manifestation of the new kind of citizenry defined by Dalton and Welzel (2014) when they discuss support for democratic principles but not for democratic practice. A third important aspect is the use of crowdfunding to finance elections and the party.

As a summary, what is most striking in the *Podemos* experience is the union and action of people with very strong self-emancipatory values, and their intention to break the traditional structures of parties, with their internal bureaucracies, hierarchy, and opacity. On the contrary, *Podemos* relies on very open processes of discussion, both in face-to-face meetings (called “Círculos”, local and very autonomous party structures) and on-line discussions and polls. The classical literature on parties (MICHELS, 1982) shows that bureaucracy, hierarchy and opacity are the major challenges of *Podemos*, and their supporters are trying to deal with this challenge using new, innovative techniques, some of them internet-based.

The second variant encompasses activities “targeted at government, politics, or the state”, like signing a petition, demonstrating, etc. (THEOCHARIS and VAN DETH, 2017, 87).

Here we can discuss some Internet sites aimed to produce communication between citizens and state representatives, like Change.org. On the contrary, is interesting to present the case of the Brazilian House of Representatives, as a contrast but parallel initiative, since it uses new communication technologies in the other direction, that is, from parliament to citizens.

Change.org is an internet-based platform for the creation of on-line petitions. Like Margetts et al. point out, on-line petition sites lower the participation and transaction costs below the costs of the traditional processes of petitioning, which can rise the number of supporters (MARGETTS et. al., 2015). Also regarding Change.org, there are other interesting facts, such as other features of its strategy. First, they insist that petitions are created by users, which strengthens the legitimacy of the process. Second, they claim the press can use the platform as rich source of information about societal problems, and media coverage can boost the spread of petitions. The Change.org team asserts that the press produces hundreds of news reports everyday based on Change's petitions (CHANGE.ORG, 2018). A third feature is the possibility of people answering the petitioner (answers provided by the person responsible for the problems that the petition targets). Since it is so easy to create an on-line petition, the Change.org team built a strategy that enriches the context of the petition act, pointing to different gains that an on-line petition can obtain; otherwise, the user can think that his/her petition is just one more anonymous action in the immense digital world. Change.org facilitates the creation of a social/political network linked to an on-line petition.

Another example is the website of the Brazilian Chamber of Deputies ("Website of the Brazilian House of Representatives"). The website presents a whole range of mechanisms to enhance the relationship between representatives and citizens. Barros and colleagues (BARROS et. al, 2016) identify the following tools: "institutional email form (Contact Us), public [digital] hearings, social media accounts of the institution, and the e-Democracy platform" (2016, 4). Institutional e-mail sends messages to intended recipients, be they deputies or organs of the institution. Public hearings are on-site meetings between representatives and activists, scientists or authorities related to a specific issue. However, those meetings are broadcast on-line and citizens can watch and participate, sending in questions, comments, etc. Social-media accounts are, in general, Twitter and Facebook profiles maintained by representatives, committees, and other actors inside the parliament. In general, they are used to inform about new developments of the legislative process. Finally, e-Democracy:

The e-Democracy platform was established in 2009 with the objective of becoming a social networking platform of sorts – with virtual communities – to encourage engagement and popular participation in the formulation and discussion of legislative proposals and to divulge the progress of matters under discussion. The tool allows people to make suggestions to legislative proposals in progress, to prepare drafts of bills collaboratively and to share information that will contribute to discussions. This new tool was created in order to meet the principles of participatory democracy... (BARROS et. al, 2016, 7)

If Change.org tries to reach “government, politics or the state”, the technologies used by Brazilian Chamber of Deputies are the government, politics and the state seeking the citizen. However, what is interesting here is that the tools provided by the state lack legitimacy, because many citizens doubt their impartiality. Besides, what complicates matters is the fact that just a few politicians use those tools in a collaborative manner. These tools intend to produce a two-way flow of information, but this result depends on the attitude of politicians, and their inclination to participate is rare. These creative, self-expressive relationships do not occur, because politicians are not interested in maintaining this kind of relationship with his/her constituency and citizens in general.

The third category appointed by Theocharis and van Deth encompasses actions “targeted at problems or community issues” (2017, 88). Here the example of the ice-bucket challenge, given by the same authors, is representative. The ice-bucket challenge refers to an on-line campaign to support research about amyotrophic lateral sclerosis disease (ALS) (people can donate money to the cause and can participate too, making a performance throwing ice on their own heads). In simple terms, this campaign is not affiliated to state or government, but it reached politicians and celebrities, making the ALS ice-bucket challenge a public issue. A question that naturally arises here is which repercussions this campaign produced within the state, the government, and politics in general. The description by Theocharis and van Deth supports the hypothesis that the ice-bucket challenge attached itself to the public image of public actors – a separate development from the amount of money donated to the ALS research. However, more profound consequences depend on the engagement of politicians in traditional ways, like their pursuit of incentives and resources provided by the state, and we do not have information on that kind of consequences.

The fourth variant of THEOCHARIS and VAN DETH’s theory (2017, 88) refers to political context, such as “posting or sharing links to political stories, commenting on social or political issues on social media, and encouraging other people to take action on political or social issues using social media” (2017, 88). In this sense, it is relevant to discuss the case of Egypt in the Arab Spring. The use of social media to “mobilize, organize and inspire Egyptians to take the streets” (EATON, 2013, 5) was a creative, new use of social media that deserves commentary.

Briefly, Egypt was ruled by president Hosni Mubarak from 1981 up until 2011, under an autocratic regime. Within the broader context of the Arab Spring, Mubarak resigned his post after popular uprisings. The spreading of the Arab Spring movement and the prominence of social media in these political movements made some people very enthusiastic about social media in the development of profound political changes. Tim Eaton (2013), an analyst of Egypt’s politics and media, unlike other analysts, presents an article that clearly separates the importance of social media and the classical on-site political acts. For him, it is clear that the

strength of the movement depended on the numbers of real people on the streets. In a certain point in time, there were protests all over the country that were attended by millions of people. Social media, however, had an important role in the process.

The first point presented by Eaton (2013, 7) shows that some activists had previous experience using social media and Internet to inform and mobilize people against the regime. Experiences of this kind had been occurring since 2005. A second point refers to the “preparatory” movement related to Khaled Said. Khaled Said was a young man murdered by the police in June 2010. Extreme violence used by police, and its attempt to hide the circumstances of Said’s death caused indignation among the population and two Facebook pages were created to show support and protest his death. The activities related to Said remained in stasis until one week before the protests of 25th January, with few protests and only a few thousand people involved. However, one week before 25th January, the action in those pages grew rapidly and thousands of people engaged in the famous protests of Tharir Square. As pointed out by Margetts and her colleagues (2016), online political actions are unpredictable, because they work under a “s curve” of attention. Most phenomena do not draw much attention, but a few, in a short period, grow very rapidly, conforming the attention’s “s curve” – common periods of stasis followed by rare and short periods of extreme attention and action.

According to Eaton (2013), social media was used to mobilize, organize and inspire activists. Although social media alone is not the most important cause in the final political results of a revolution like the Egyptian one, activists used Facebook to post videos in order to inspire people, showing fights, violence, and acts of bravery of activists. Twitter, seen as a more agile tool, was used to mobilize and organize people during the protests, broadcasting the status of protests in real-time. Twitter was sometimes also used to move protesters from one site to another, where more people were necessary.

What is interesting about Eaton’s story is that inspiration gained a more dramatic and efficient tool for its dissemination, because real videos could be produced and shared with mobile phones and within the social media structure. Besides that, mobilization and organization could be more efficient, due to the immediacy of the communication. As stated by Eaton, the Egyptian revolution depended on social, economic, political, and cultural causes; people were obviously feeling oppressed by the dictatorship. However, the way that revolution occurred depended in a large extent on the use of new forms of communication provided by technology and on new kinds of action and activists, who were able to innovate and use social media on behalf of their cause.

Lastly, the fifth category refers to politically motivated actions, like boycotting “buycotting”, veganism, voluntary simplicity (GINSBORG, 2005; STOLLE et. al. 2013). This kind of political action is more linked to lifestyle, and it targets primarily the corporations, a strong but unofficial source of power. With the advance of neoliberal ideology and practices,

the market became a space of contestation in a political fashion. Results aimed by those practices (as such Fair Trade campaigns) are better conditions to workers, and a better environment. This kind of political action presents the more conspicuous blur between private and public life.

4 Old Tools for a New World

Representative democracy was born more than two centuries ago. United States, France, England, Belgium, and other developed countries (located in the so-called North-Atlantic) faced the challenge of creating a government that considered the majority of people in its constitution. Democracy, until then, was an archaic concept, a no longer used form of government, something related to classical Greece and consubstantiated by direct participation of people in government.

The North American “founding fathers” used the term Republic to name the political democratic system they were creating: the representative democratic system (MADISON et. al. 1987). In order to deal with millions of citizens, an impossible feat under a direct democratic system, they used elections to choose representatives and their national president (senators, in the beginning, were chosen by the state assemblies; only in the 19th century direct elections were used to select them). The division of powers, with Executive, Legislative and Judiciary Branches was established too, and these powers could exert a mutual control called “checks and balances system”.

At the core of the system was the complex idea of representation (PITKIN, 1967). At one position lies the citizen, who holds the sovereignty, and at the other position is the representative, who acts and speaks on behalf of the citizen. The citizen selects her/his representative and this representative must be accountable for his/her acts, an accountability that maintains the legitimacy of the system. This process of accountability demands a reasonable flow of information between representative and citizens and a feasible mechanism to reward or punish the representative. The most prominent mechanism in this category are elections.

Bernard Manin (1997), based on the historical experience of France, United Kingdom, and United States, presents an interesting analysis of the representative system, considering the types of parties, elections, and citizen-government relations, which, together, constitute different patterns of representative democracy.

Since the beginning of the representative system until the popular political movements of the 19th century, political parties were constituted by the aristocracy and the bourgeoisie (cadre parties), based on limited suffrage. During elections, the superior social and economic status of the candidate was the most important aspect, that is, constituted the influence that the politician possessed in his community. In this scenario, inside the parliament, representatives were free to act, maintaining loose relations with their constituency and their party. The

representative's tenure was also trust-based. In this period, demands from people emerged in society and were brought to the parliament by the press and social movements. In general, those demands crosscut all parties.

The next phase of representative democracy, based on the expansion of suffrage, occurred during the 19th century and beginnings of the 20th century, was defined by the emergence of mass parties. This kind of party has very strong ties with its social base, strictly ideological class-related mentalities, and intends to be present in all aspects of the citizen's life. Mass parties create newspapers, associations, and other forms of interaction with their social base (OPPO, 2009). Internally, they are organized in a pyramidal way, with strong hierarchies. Inside the parliament, representatives of mass parties must obey party directions, enjoying little liberty to act by themselves. In this period, there is a very clear alignment of opinions inside and outside parliament, at elections and in the period between them, since parties are encompassing organizations that possess some important media. A very relevant feature here is the intermediary role of parties, acting as a liaison between society and state. Given the centrality of parties in this period, Manin names this phase as "party democracy" (1997).

The subsequent period, a movement that emerged after WWII, sees the weakening of mass parties and the evolution and expansion of the media. Ideology becomes less important, as well as the connection between parties and the citizen's socioeconomic status. In fact, parties are not intermediary figures that link society and state, on the contrary, the state becomes an intermediary between society and parties (because parties no longer have an important base of supporters anymore and they receive public funds to maintain their activities, etc.). In this period, the "floating" elector is important (similarly to the weakening of the allegiant citizen, here there is a weakening of the loyal elector). The elections work like a theater: politicians choose the terms of the debate and citizens choose the candidate they prefer; before the electoral campaign, electors do not have well-defined preferences for issues distant from their immediate life. For this reason, elections are dominated by the "communicators", people who know how to use media. This new situation resembles the "face-to-face" political relations of the first period, and for this reason personal trust and image are more important than political programs. Because of the plurality of the media (when parties are no longer important players in this field), public opinion in the moment of elections and during the interim can be different. Inside the parliament, negotiations are held between the government and interested groups, because parties adapt themselves to these two more important actors. Based on the theatrical metaphor, Manin calls this period "audience democracy" (1997).

The three periods of representative democracy analyzed by Manin show the way government and citizens interact, the relevance and the changing role of media, as well as the fluctuation of electors' preferences. Besides, according to the analyses by Inglehart and Welzel, an advance of individualistic values and the empowerment of citizens are present. The changing

nature of the representative system creates a path to deal with the new kind of elector and his/her forms of action, but, unfortunately, in this work Manin could not stretch his analysis to digital activism and new forms of political participation.

Inside the representative system, another important feature related to the link between the formal political system and the citizen is the Parliament. Representatives in the Legislative Branch are theoretically the major supporters of the link between society and the formal political institutions. However, the structure of parliaments, in general, did not face substantial changes in the last centuries (POLSBY, 1968) (BRAGA et. al., 2016). Legislatures continue to maintain hierarchical structures with complex arrangements and operating modes. Committees, the enormous number of internal rules and procedures, overt and covert veto points, the slowness of the legislative process, among other factors, make the representative system a difficult one to understand and participate. Effective participation depends on so many issues that it demands, in general, professional assistance. As a result, participation is frustrated and its legitimacy weakened.

Faced with the advance of individualism, self-expression values, and new technologies of communication like the Internet and social media, the “communicator” presented by Manin tries to solve some problems in the relationship between state and society. However, their solutions seem to be personal and unstable, because they depend on the moods of people, empathy, the kind of public issue in discussion, and the changing speed of the public agenda. This kind of politics resembles show business, with its flashes of attention and exposition and periods of oblivion. At the end, a new communicator can substitute another less successful or exhausted one, and the cycle goes on.

However, institutions like the parliament cannot be changed by others in the same fashion, therefore, their challenge demands other kinds of solutions. The new kind of citizen – empowered and embracing self-expressive and individualistic values – demands a more responsive system and more accountable institutions².

5 Conclusion

As discussed in the previous sections, there are a lot of new forms of political participation in modern societies. Actions range from the creation of a new party, like Podemos in Spain, to new styles of consumption, and all of those actions demand changes in political results. Both the outputs and the inputs of the political system are being questioned. However, whether those new forms of participation are able to produce the results people desire is a questionable point. The Podemos party is an attempt to work with representative institutions. If

² In contemporary Brazil, the Supremo Tribunal Federal (“Brazilian Supreme Court”) has been performing some political actions that seems to answer this kind of society’s demands for action. However, it is not an ideal or proper response to the problem, and in some cases it produces further problems to the political system.

they will succeed, we do not know for now. Other forms of action like on-line petitions, “political life-styles”, and civil society campaigns energize the “public sphere”, but they have not caused the institutions to channel their inputs yet.

In general terms, the concept of representation, with its broad meaning, demands that representatives deal with collective concerns of citizens. However, as the example of the Brazilian Chamber of Deputies shows, just a few politicians accept new kinds of participation in their routines. In spite of the broad infrastructure of new technologies, the traditional one-direction top-down communication is prevalent, a kind of simple political advertisement. If those political actors continue to rely on allegiance and deference to authority, this foundation of political action becomes weaker every day.

Margetts and her colleagues point that social media movements must be seriously considered by politicians (2016). Some cases show they are, but in a negative fashion; for instance, when the Egyptian government forced the shutdown of Facebook and Twitter communication during the uprisings.

For now, Margetts and colleagues show that on-line political actions (which encompass part of the repertoire of the new political participation) are much more unstable than the traditional ones (the “s curve” of attention we discussed previously). Besides, these authors point that collective action became more fragmented, due to the leaderless movements and the possibility of movements emerging anywhere. These phenomena rest on the more individualistic type of political action in society.

As a final result, during the interim when the political system still does not quite know how to deal with new forms of political participation, the rise of populism can be an answer, although a dangerous one. The political “communicator” of Manin’s theory can dominate the scene, and other forms of political activity that demand more institutionalized procedures (such as Parliaments) become weaker.

The crisis of democracy lies in the fact that traditional politics have not been able to communicate profitably (both in the constitution of government, as well as in the formation of public policies, and in the legitimization of the system) with new forms of political participation until now. Institutions without the participation of the society become sterile, and society without institutional articulation accumulates tensions and resentments. How long will traditional politics and new forms of political participation be able to survive without communicating in a productive way? The intensity and extent of our political problems hinge on the answer to this question.

References

ALMOND, Gabriel, VERBA, Sidney. 1963. **The Civic Culture**: Political Attitudes in Five Western Democracies. Princetown, NJ: Princetown University Press.

- BARROS, Antonio T., BERNARDES, Cristiane B., REHBEIN, Malena. 2016. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4, oct./dec., p. 540-558. DOI: 10.1080/13572334.2016.1235331
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. 2009. **Dicionário de Política**. 13 ed. Brasília.
- BRAGA, Ricardo de J., SATHLER, André Rehbein, MIRANDA, Roberto C. R. 2016. The institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, 22:4, 460-483, DOI: 10.1080/13572334.2016.1235332
- CHANGE.ORG. 2018. <https://www.change.org/about> Accessed in 21 feb. 2018.
- CROZIER, Michel, HUNTINGTON, Samuel P., WATANUKI, Joji. 1975. **The Crisis of Democracy**. New York University Press.
- CUNNINGHAM, F. 2002. **Theories of Democracy**. London/New York: Routledge.
- DALTON, Russel, WELZEL, Christian. 2014. Political Culture and Value Change. in DALTON, Russel, WELZEL, Christian. **The Civic Culture Transformed: from allegiant to assertive citizens**. Cambridge University Press.
- EATON, Tim.. **Internet Activism and the Egyptian Uprisings: Transforming Online Dissent into the Offline World**. Westminster Papers, v. 9 issue 2, April, p. 3–24. 2013
- (THE) ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT LIMITED . Democracy Index 2017: Free speech under attack. 2018.
- FREEDOM HOUSE. (2018). Freedom in the World 2018. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> . Accessed in:
- GINSBORG, Paul. 2005. **The Politics of Everyday Life: making choices, changing lives**. Yale University Press.
- INGLEHART, Ronald, WELZEL, Christian. 2010. **Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy**. Perspectives on Politics, 8(2), 551-567. DOI:10.1017/S1537592710001258.
- HELD, David. 1996. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press.
- HOBBS, Thomas. 1982. **Leviathan**. Penguin Classics.
- KOFI ANNAN FOUNDATION. 2017. The Crisis of Democracy. <http://www.kofiannanfoundation.org/supporting-democracy-and-elections-with-integrity/athens-democracy-forum/> Accessed in 19 Feb. 2018.
- MACHIAVELLI, Niccolò. 1995. **The Prince**. Hackett Publishing Company.
- MADISON, J., HAMILTON, A., JAY, J. (1987 [1788]) The Federalist Papers, London: Penguin Books.
- MANIN, B. 1997. **Principles of Representative Government**. Cambridge University Press.
- MARGETTS, Helen, JOHN, Peter, HALE, Scott, YASSERI, Taha. 2016. **Political Turbulence: how social media shape collective action**. Princeton University Press.
- MICHELS, Robert. 1982. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: UNB.
- OPPO, Anna. 2009. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed.. Brasília, p.981-997.
- PITKIN, Hanna F. 1967. **The concept of representation**. Berkeley: Univ. California.
- POLSBY, N. 1968. The insitucionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p. 144-168.

POPITZ, Heinrich. 2017. **Phenomena of Power: Authority, Domination, and Violence**. Columbia University Press.

PYE, Lucian, VERBA, Sidney. 1965. **Political Culture and Political Development**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

SEGURADO, Rosemary. 2016. Partido Podemos: Novas Práticas Políticas na Espanha. **E-Legis**, Brasília, n. 21, p. 7-22, set./dez. 2016

SEN, Amartya. 2000. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books.

STOLLE, Dietlind and MICHELETTI, Michele. 2013. **Political Consumerism: Global Responsibility in Action**. Cambridge University Press.

THEOCHARIS, Yannis; VAN DETH, Jan W. 2017. **Political Participation in a Changing World**. NY: Routledge. 119p.

VERBA, Sidney, NIE, Norman. 1972. **Participation in America: Political Democracy and Social Equality**. New York: Harper and Row.

WVS – WORLD VALUES SURVEY (). 2018. Findings and Insights. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>. Accessed in 19 fev. 2018.

Artigo recebido em: 10/05/2018

Artigo aceito para publicação em: 25/05/2018



JURIDICAL AND PHENOMENOLOGICAL HERMENEUTICS OF HUMAN RIGHTS FUNDAMENTS

HERMENEUTICA JURÍDICA E FENOMENOLÓGICA DOS FUNDAMENTOS DE DIREITOS HUMANOS

HERMENÉUTICA JURÍDICA Y FENOMENOLÓGICA DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

Aloísio Krohling¹
Pedro Henrique Nascimento Zanon²

Abstract: This article explores the issue of international Human Rights proclamations and their vague application concerning the rights disposed. It also elaborates on the phenomenological philosophy in Edmund Husserl and its application as a scientific research method, emphasizing in applications in juridical research. It proposes the implementation of the phenomenological method as a solution to fulfill the need of understanding the essence of Human Rights as proclaimed in legal documents. Phenomenology, in Edmund Husserl is understood as a philosophy that allows an intuitive comprehension of the essence of things. That being, the phenomenological method of scientific research would be able to find the essence of phenomena and their fundamentals. It is a descriptive, phenomenological research, having as methodology the investigation of international legal documents that talk about ratified Human Rights in countries in all five continents, as well as the Brazilian juridical ordering and the existing lack of fundament concerning Human Rights such as freedom, equality and dignity.

Keywords: Human Rights Fundaments, Phenomenological, Edmund Husserl; Phenomenological Method.

Resumo: Este artigo explora a questão das proclamações internacionais dos direitos humanos e sua vaga aplicação sobre os direitos disputados. Também desenvolve a filosofia fenomenológica em Edmund Husserl e sua aplicação como método de pesquisa científica, enfatizando em aplicações em pesquisa jurídica. Propõe a implementação do método fenomenológico como uma solução para satisfazer a

¹ Pós-doutorado em Filosofia Política na UFRJ e em Ciências Sociais pela PUCSP, Mestrado e Ph.D em Filosofia (Roma, Itália) e Mestrado em Sociologia Política. É pesquisador e professor permanente de Filosofia do Direito e Direitos Humanos Fundamentais no Programa de Pós-graduação strictu sensu de Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória. Pesquisador do grupo de pesquisa BIOGEPE FDV (krohling@gmail.com).

² Doutorando e mestre em Direito e Garantias Fundamentais, pós-graduado em Direito Tributário e Processo Tributário em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (ES). Membro do grupo de pesquisa As retóricas na história das ideias jurídicas no Brasil - continuidade e originalidade como problemas de um pensamento periférico (phzanon@outlook.com).

necessidade de compreender a essência dos direitos humanos como proclamada em documentos legais. A fenomenologia, em Edmund Husserl, é entendida como uma filosofia que permite uma compreensão intuitiva da essência das coisas. Sendo assim, o método fenomenológico da pesquisa científica seria capaz de encontrar a essência dos fenômenos e seus fundamentos. Trata-se de uma pesquisa conceitual e fenomenológica, tendo como metodologia a investigação de documentos jurídicos internacionais que falam de direitos humanos ratificados em países nos cinco continentes, bem como o ordenamento jurídico brasileiro e a falta de fundamentação existente em matéria de direitos humanos como a liberdade, igualdade e dignidade.

Palavras-chave: Fundamentos dos Direitos Humanos, Fenomenologia, Edmund Husserl; Método fenomenológico.

Resumen: Este artículo explora el tema de las proclamaciones internacionales de Derechos Humanos y su aplicación vaga en relación con los derechos dispuestos. También desarrolla la filosofía fenomenológica en Edmund Husserl y su aplicación como método de investigación científica, enfatizando en aplicaciones en investigación jurídica. Propone la implementación del método fenomenológico como una solución para satisfacer la necesidad de comprender la esencia de los Derechos Humanos proclamada en los documentos legales. Fenomenología, en Edmund Husserl se entiende como una filosofía que permite una comprensión intuitiva de la esencia de las cosas. Siendo así, el método fenomenológico de la investigación científica podría encontrar la esencia de los fenómenos y sus fundamentos. Se trata de una investigación descriptiva, fenomenológica, que tiene como metodología la investigación de documentos legales internacionales que hablan de los Derechos Humanos ratificados en países de los cinco continentes, así como el ordenamiento jurídico brasileño y la falta de fundamento existente en materia de Derechos Humanos como la libertad, igualdad y dignidad.

Palabras clave: Fundamentos de los Derechos Humanos, Fenomenología, Edmund Husserl; Método fenomenológico.

1 Introduction

In Human Rights international proclamations and in the Brazilian juridical ordinance, a lack of fundament and comprehension can be observed regarding the definition of fundamental rights such as, freedom, equality and dignity. Regarding Human Rights, the claims are diversified, but few describe the essence of what is a right. In a lot of cases, Human Rights are claimed without the fundament of its essence and of its real content and meaning.

Then how should one search for the fundamentals of Human Rights and find their true meaning? What is the essence of freedom? What is the essence of equality? Are there more adequate research methods when studying the fundamentals of human rights than what is proposed by legal documents? It is in this context that the search for the essence and fundamentals of human rights through the Phenomenological research method is proposed.

The more common social science research methods are the inductive, deductive and dialectic methods, having in philosophy, a contribution from the so called phenomenological method or method of the study of phenomenology, which originated in the twentieth century and was important to the philosophy of the time.

Since its origin, Phenomenology exhibited ties with psychology, which served as a bridge that allowed Phenomenological concepts to spread to other subjects. It is a method rarely practiced, perhaps due to the difficulty that an individual with a shallow understanding of philosophy faces when trying to comprehend it. The phenomenological method of scientific research is characterized by the searching of the essence of phenomena and their fundamentals³.

The objective of this article is to reflect upon human rights proclamations as well as the rules of the Brazilian juridical ordinance, exposing the devices that possess a lack of fundamentals when referring to a fundamental human right. It is a phenomenological and descriptive research, and relies on an analysis of Human Rights international documents ratified by countries in all five continents.

The relevance of this work is anchored on the increase in the number of cases of violation of fundamental human rights, but without fundament in what the right itself is. Vague content allegations that make possible any claim, where everything can be addressed, but little room remains for fundamentals.

This article starts with brief presentation of the phenomenological philosophy and the phenomenological method proposed by philosopher and mathematician Edmund Husserl. Followed by addressing the issue of fundamentals in Human Rights proclamations, to then propose the adoption of the phenomenological method as a solution to the lack of understanding of human rights fundamentals.

2 Phenomenology proposed by Edmund Husserl

Phenomenology is a movement of change in French and German philosophy that arose during the first half of the twentieth century (from approximately 1900-1950). European philosophers as such as Derrida, Habermas, Foucault, Gadamer, Levinas, Beauvoir de Marcel and Sartre were all influenced by phenomenology at some point in their careers. But perhaps the three most important and influential philosophers of phenomenology – Philosophers that contributed the most to the development of the method and substance of phenomenology – were Edmund Husserl(1859-1938), Martin Heidegger(1889-1976) and Maurice Merleau-Ponty(1908-1961).

This philosophy has Edmund Husserl's first phenomenological publication, *Logish Untersuchungen*(Logical Investigations) published in 1901, as a starting point. However, as stated by Castilho (2012, p. 202):

In 1913, however,(Edmund Husserl) published what is considered his

greatest work: 'Ideas related to a pure phenomenology', a deepening of professor Franz Brentano's theory on the intentionality of human consciousness.

Husserl's phenomenology was strongly influenced by the intentionality of human consciousness inherited by Franz Brentano, however, Husserl was also influenced by British empiricists ideas of "perception". The connection of these two ideas ("perception" inherited by British empiricists and "intentionality of consciousness" by Franz Brentano) allowed Husserl to build the Phenomenology of intentionality (CASTILHO, 2012).

Husserl is considered as the thinker of phenomenology. He had an academic formation in mathematics and his first work on philosophy focused on the philosophy of arithmetic. After a criticized review of this work by Gottlob Frege, Husserl, in 1984, returned his general attention towards the fundamental issues of philosophical logic. His objective was to develop a philosophical approach to logic that not only adequately represented the formal relations between allowed propositions, but also the content found within them.

Phenomenology is usually understood as a designator to a philosophical movement that surfaced in the turn of the twentieth century, and that proposed a new and radical scientific philosophy. Castilho (2012, p. 202) argues:

Husserl's phenomenological method simply consists of showing the object, the real data, and clarifying this data. That is why knowledge is based in the essence of an object and not in the individual's impression on the object.

Phenomenology serves as support to a wide variety of philosophical issues – from philosophical logic, ontology and metaphysics – to issues regarding the nature of the mind and the contents of perception. But, as an initial approach, phenomenology focus on the fundamental issue of accurately and completely describing essential characteristics of ordinary life. In this point of view it becomes possible to share Castilho's (2012, p. 202) thoughts on Husserl's phenomenology:

And this is exactly where Husserl's originality resides. He wanted to see the world in a pure manner, free of impressions, comparisons and associations. As he searches for the essence of each object and being, Husserl escapes from rationalism, which claimed knowledge originated only from the reason of the individual, and at the same time escapes from empiricism, which suggested knowledge could only be obtained through experience.

Phenomenology begins in the fundamental issue of precisely describing the essential characteristics of the experiences lived every day. It is through this perspective that the focus of the phenomenological method is revealed: the experience felt in the world of life. Another phenomenology philosopher, Meleau-Ponty⁸, stated that phenomenology was far from being completely clarified, and felt that after half a century had passed since Husserl's first publications, the necessity of explaining it seemed odd.

The phenomenological method deals with the study of essences and the issues of

phenomenology seek to define the essence of perception and consciousness. In this sense, Urbano Zilles⁹ suggests that phenomenology observes essences and phenomena exclusively and does not research facts. The Analysis of phenomena and the essence of things are better clarified by Moreira (2002, p. 71):

As pre-phenomenology concepts, positive sciences are naïve, in the same manner that everyday life is naïve. Living consists of compromising with the world that gives us experience through thought, (...) and only phenomenology, through a radical analysis of intentionality, can be the science of sciences, because it loses the world through the phenomenological reduction and finds it again through the intentionality of consciousness. It is necessary to move from a naïve attitude to a transcendental one, in which consciousness builds the world as a pure phenomenon.

It is not a simple philosophy. Husserl was a self-entitled eternal beginner in phenomenology and recognized the complexity of this field of philosophy. To better comprehend this phenomenological thought, it is necessary to understand some of Edmund Husserl's basic ideas. According to Moreira (2002, p. 82), to Husserl:

The roots or beginnings of knowledge should be found in things, in phenomena, in common sense, in which all of our concepts are referenced. Gradually, Husserl started believing that these roots became too deep in the conscience of the individual that knows, to whom the phenomena appeared, in something that he latter came to call transcendental subjectivity. The return to the object was supplemented by "a return to the individual".

In addition, it is necessary to comprehend some basic fundaments of phenomenology, such as the concept of essence. "When a fact is understood in the conscience, an essence is understood with it" (MOREIRA, 2002, p. 84). In order to comprehend phenomenology, it is also fundamental to be familiar with the concept of intentionality, "to say that understanding is intentional, is to say that every understanding comes from the understanding of something else. Consciousness is not a substance, but an activity constructed by actions (perception, imagination, passion, etc.), through which something is intended" (MOREIRA, 2002, p. 85).

Another fundamental concept developed by Husserl is the Apodictic Evidence, that can be defined as certain and irrefutable knowledge.

It signifies the appearance of what truly is, and for this reason it manifests itself so strongly that the possibility for doubt or error is excluded. Evidence is a criterion of truth and certainty. To Husserl, there will always be evidence if there is a perfect connection between what is given and what is intended, when a "fulfillment of intention" is given, that is, the intention receives an absolute plenitude of content, the plenitude of the object itself. (MOREIRA, 2002, p. 86)

Finally, the concept of phenomenological reduction proposed by Husserl must be exposed. It means placing phenomena in parenthesis, as highlighted by Guimaraes (2007, p.22):

Phenomenological reduction begins by placing facts in parenthesis, as it is praised by positive sciences". Reducing facts to pure phenomena means "the placing of the world in parenthesis, that is, to halt the belief in the duration of the world in order to recover it in its essence.

From these understandings of phenomenology it is possible to start observing phenomenological philosophy as a method of scientific research.

3 The phenomenological method and its application in scientific research and juridical studies.

Edmund Husserl (2001) was the thinker that gave origin to phenomenology. To him, the phenomenological method concludes that, through the intellect, human beings acquire immediate and absolute certainty regarding a phenomenon. Even though Husserl's had an academic formation in Mathematics, the origin of his thoughts lie in philosophy and Zilles (1996) shows that this way of thinking has as objective to become a science of essences, and not a science of facts.

With time, phenomenology began being utilized as a basic methodology in social sciences and in the last few years has also been utilized in juridical studies. However, the application of this philosophy as a scientific research method is still questioned. Maybe it is too early to imagine a purely phenomenological research method, even with many authors requiring its change from philosophy to phenomenological research method. In addition, Edmund Husserl's (2001) own ideas possess diverse philosophical ramifications, to the point of the Philosopher and Mathematician himself considering his own ideas incomplete.

The application of phenomenology is no easy task. Its understanding demands dedication in the study of its philosophy and in its application, Giorgi (1985) elaborates on three issues in which the degree of difficulty of applying phenomenological philosophy in scientific research is clearly demonstrated: 1) it goes against the natural tendency of consciousness to drift towards things instead of their processes; 2) the work of Edmund Husserl, considered the founding father of phenomenology, evolves with time, with significant alterations to its concepts, which remain in study, and 3) Husserl's disciples certainty regarding the concepts and fundamentals of phenomenological philosophy are fragile. These remarks demonstrate the arduous task of comprehending and applying the phenomenological method in scientific and juridical studies.

Regarding phenomenology's difficulty of application, as a young student, Giorgi experimented on an interesting point of view. In an encounter with Strauss, he asked why he did not have students anymore; Strauss replies that phenomenology is a philosophy very difficult to study. Giorgi also highlights that as he made works of phenomenology available for study, students simply disappeared. This experience shows a significant issue in the study and utilization of the phenomenological philosophy (MOREIRA, 2002, p. 61).

Faced with these thoughts, any scientific research initiative that seeks to utilize the phenomenological method must be seen in a positive light. However, It will be a nearly

impossible task to accomplish without the instruction of a minimal philosophical basis that does not diminishes the phenomenological method's enormous potential, meaning the search for the essence of phenomena will have a weak appreciation.

It becomes necessary to study the main characteristics of this philosophy and its creator, Edmund Husserl. However, as observed in the first topic, the concepts that compose phenomenology are difficult to grasp, a difficulty that can also be observed in the concept of Phenomenology as a method of Scientific Research.

It is a point that must be thoroughly analyzed: How can the phenomenological method in philosophy be compared to the phenomenological method utilized in scientific research. In semantics, a method is the systematic grouping of rules and procedures conducted by a cognitive investigation that arrives at a truth or a result and Moreira (2002)²¹ states that the phenomenological method is a group of principles that give phenomenological philosophy fundaments. In this sense, phenomenology reveals closer to the definition of a doctrine than of a scientific investigation system or method.

This approximation of phenomenology from philosophy to a scientific research method, was worked on by Herbert Spiegelberg who revealed the three characteristics that structured phenomenological philosophy as a scientific research method. The first characteristic consists of investigating individual phenomena where other three steps must be followed: have an intuitive perception of the phenomenon; administer an analytical examination; and describe the phenomenon to be analyzed. The second characteristic would be to investigate general essences, in Moreira's (2002, p. 98) perception:

Prior to the existence of an intuition of essences, there must be an intuition of particulars (...) that must be dealt with as examples of the general essence, which is the universal. The essences are conceived as something that is a part of the particulars, and simultaneously different from them. The essence "color" differs from "red", which exists in the "pink", or even in the "red color" this "red" differs from "pink".

The third characteristic would be the comprehension of fundamental relations within essences, which may be realized in two ways: relations within one essence and relations within many essences.

That being said, it is observed that phenomenology is rigorously worked on in classic concepts of its philosophy, with Edmund Husserl as the great thinker at the vanguard of these studies. Those who are not intimate with the study of philosophy regard the phenomenological method as practically unexplored, especially with the high degree of difficulty in comprehending this philosophy. However, as it will be observed ahead, the phenomenological method reveals itself in accordance with studies concerning human life.

These comprehensions of phenomenology and phenomenological method, make possible to ponder upon the fundamentals of Human Rights e observe how phenomenology and the phenomenological method proposed by Edmund Husserl can contribute to the interpretation

of Human Rights beyond their proclamations.

4 The issue of Human Rights fundamentals

The Human Rights proclamations describe a wide variety of rights, health, education, shelter, and even the dignity of men. These declarations seek to understand the essence of mankind, which would reveal its primordial necessities, implying that we cannot escape one of philosophy's central questions: what is humanity? What does it mean to be a human being? Comparato (2006, p.11) adopts the following position on the issue:

The idea that individuals and human groups can be reduced to a general concept or category, which includes all, is of recent elaboration in history. As an anthropologist observed, in people that live on the margin of what is classified as civilization, there is no one word that expresses the concept of being human: the elements of the group are called "men", but those strange to the group are assigned a different nomenclature, signifying that they belonging to a different animal species.

With the evolution of history, men acquired a definition of equality among all, and according to Comparato (2006, p. 12), the first expression of this positive declaration was the Universal Declaration of Human Rights of 1948, stating that "All human beings are born free and equal in dignity and rights".

However, normative postulates regarding human rights can be found even earlier in history such as the Magna Letter *Liberatum seu Concordiam inter regem Johannem et Barones pro concessione liberatum ecclesiae et regni Angliae* (Magna Letter of the Agreement on Liberties between King John and the Barons for the Approval of the Liberties of the Church and the English Kingdom). Devices regarding ecclesiastic liberties can be found in this document (clause one); principle of legality (clause sixteen and twenty three); private property (clause thirty and thirty one); due legal processes (clause thirty nine); among other dispositions.

In addition to the Magna Letter, a number of other legal documents deal on the subject of Human Rights, it is possible to cite the English Declaration of Rights of 1689; the United Nations Letter; the Universal Declaration of Human Rights of 1948; and the International Human Rights Pacts of 1966 as the main ones. All of which possess as common ground, the historical claiming of men exalting rights such as, liberty, equality and dignity of the human person.

In the Universal Declaration of Human Rights, for example, the following is stated in article one; "Every human being is born equal in dignity and rights". In this portion, claims of rights to freedom, equality and dignity can be found, but there is no explanation as to the content and fundamentals of these rights. What is Freedom or Liberty? What is equality? What is dignity?

In the International Human Rights Pacts of 1966, article six predicts that "The right to life is inherent to every human person". This document contains a vague definition of what

would be the right to life, who detains it and against whom can it be opposed, not to mention the lack of definition on the meaning of life, when it starts and when it ends.

There is vagueness regarding the essence of these claims, it is then necessary to reflect upon what the fundamentals of these rights would be and how they attained this comprehension. This lack of definition on the fundamentals is easily observed when exploring simple questions such as, the right to freedom, exalted in Article one of the Universal Declaration of Human Rights of 1948. What would be this freedom? To which point is a human free to trace its own life? Against who would this right be opposable and who detains it?

The issue of the fundamentals of Human Rights was also demonstrated by Guimaraes (2007, p. 69):

The so called “human rights” **exist in the plane of proclamations but not in the order of fundaments** [...] the proclamations of “human rights”, all of them, denounce the vagueness of thought regarding the fundamental question: what is human right? [...] We have to return to what has already been said, in order to integrate in a synthetic order of “human rights” phenomenology the light of the description of its essences.

Before searching which would be the fundamentals of human rights, we must first understand what a fundament is. Guimaraes (2009, p. 67) shows us that a search through the history of philosophy takes us through many answers depending in which era and which thinker are analyzed. To Plato, fundament would be the idea; Aristotle would define it as substance; Saint Thomas would define it as God; Descartes would claim it to be the consideration; in Kant the fundament would be reason; in Husserl it would be conscience; and Heidegger would put liberty as a fundament.

To these philosophers, fundaments relate to principles, maybe today the fundament of Human Rights could be dignity, but as Guimaraes (2009, p. 68) himself would put, principle is not fundament, “it is a standard of rationality through which we hold our belief in the granting of a possible fundament”.

Is it possible to say that the fundament of a right is its respective legal device? In this sense, seeking the fundamentals regarding freedom in the Constitution of the Federal Republic of Brazil, it can be found that the Democratic State must ensure freedom and as the constitutional text progresses, it can be found that freedom is a right impossible to violate. These dispositions do not satisfy the anxiousness brought about by the search for the essence of the right to freedom that is predicted in the constitution, for there is little explanation in what the right to freedom itself would be.

The same situation can be observed when dealing with the right to equality, Article five of the Brazilian constitution ensures that, “all are equal in the law”. But can the right to equality be solely summed up by this expression? What would this equality be in the law? Many situations in which individuals are not treated equally can be observed within the normative passages of the Brazilian juridical ordinance.

From the logic exposed above, the fundamentals of the claims of Human Rights are not related to their respective legal documents, since they only address these rights without venturing any deeper in their content, their essence. Where then, would the fundamentals of Human Rights be found? Guimaraes (2007, p. 87) would state that they can be found in the human person, where the beginning and the end of the claims can be found. It is then necessary, in the search for the fundamentals of human rights, to turn to mankind itself, the original source of its own rights. Guimaraes (2007, p. 90) states that “searching for fundamentals of ‘human rights’ means returning to humans, with the objective of understanding the origin of their claims”.

It is in this context, that the utilization of the phenomenological research method is proposed. As observed in the previous topics, Phenomenology is a method of research capable of arriving at the essence of things. It is a redefinition in the way of thinking: make philosophy a rigorous science. “While positive sciences seek truth in facts, phenomenology describes these truths through the perception of the essence of facts” (GUIMARÃES, 2009, p. 73).

Phenomenology then rises as a research method capable of pursuing Human Rights fundamentals as proclaimed in international documents. In this research on Human Rights and in the quest for its fundamentals, Edmund Husserl’s phenomenological philosophy reveals itself able to trace a path to the implementation of phenomenological fundamentals of Human Rights.

Positive legislations possess a relative lack of fundament concerning Human Rights, to the point of becoming possible to claim, cloaked as a right, any aspiration, disregarding its true content. By detaching from the search and comprehension of the fundamentals of Human Rights, and by conforming to proclamations in legal documents, anything can be demanded in that field. It becomes necessary to seek conceptions that penetrate human social acting, its goals and desires, to then realize a strong fundament to Human Rights such as Liberty, Equality and Dignity.

5 Final considerations

This article focused on studying phenomenological philosophy as a method of research when attempting to understand the essence of Human Rights. It is a poorly explored research method, especially by juridical studies with few publications of scientific works that engage in the phenomenological method.

Edmund Husserl’s phenomenological philosophy itself is poorly studied, to the point of Husserl considering himself a novice on the subject. Furthermore, by continuing studies on the field, his disciples ended up distorting some of the concepts, as is the case of philosopher Jean-Paul Sartre, who studied phenomenology with Husserl, but wound up gearing his knowledge on the subject towards developments in the field existentialism.

Phenomenology, in Edmund Husserl is understood as a philosophy that allows an

intuitive comprehension of the essence of things. That being, the phenomenological method of scientific research would be able to find the essence of phenomena and their fundamentals.

This study faced the issue of the implementation of fundaments of Human Rights. The proclamations that exalt rights such as liberty, equality and dignity are many, but when trying to comprehend the essence of these devices, a lack of fundament can be observed, especially after noticing that everything is defined with basis on Human Rights, but very little is known about the true fundament of their essence.

The application of the phenomenological method of research to comprehend Human Rights is then proposed. Legal documents claim to include fundaments in their devices. Phenomenology observes fact and revolutionizes them with the rules to which they apply to, as it occurs in jurisdictional procedures. Phenomenology finds the essence and the fundamentals of rights themselves through the means of perception, intuition and the description of the phenomenon.

References

- CASTILHO, Ricardo. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GIORGI, A. **Phenomenology and psychological research**. Pittsburg: Duqueme University, Press, 1985.
- GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. **Fenomenologia e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- _____, Aquiles Côrtes. Edmundo Husserl e o fundamento Fenomenológico do Direito. **Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito**. Rio de Janeiro, v.2, n.1, abr./set., p.1-120, 2009.
- HUSSERL, Edmund. **A idéia da fenomenologia**. Lisboa: Edições 70, 2001.
- MERLEAU-PONTY, M. **Fenomenologia da Percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MOREIRA, D. A. **O Método Fenomenológico na Pesquisa**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2002.
- ZILLES, Urbano. **Filosofia da Religião**. 2a. ed. São Paulo: Paulus, 1996.

Artigo recebido em: 10/05/2018.

Artigo aceito para publicação em: 24/05/2018.



CAMPANHA ELEITORAL 2016: A RELAÇÃO ENTRE GASTOS E VOTOS DOS CANDIDATOS A PREFEITO NAS CAPITAIS

ELECTION CAMPAIGN 2016: THE RELATIONSHIP BETWEEN EXPENSES AND VOTES OF CANDIDATES TO THE MAYOR IN CAPITALS

CAMPAÑA ELECTORAL 2016: LA RELACIÓN ENTRE GASTOS Y VOTOS DE LOS CANDIDATOS A PREFECTO EN LAS CAPITALES

Daniel Sampaio*

Resumo: Quem foi mais eficiente em transformar dinheiro em votos na disputa pelas prefeituras das capitais do Brasil em 2016? *Incumbents* ou *challengers*? Este artigo, que testa a ocorrência do Efeito Jacobson nas capitais do país, aponta que os candidatos à reeleição foram menos eficientes na transformação de gastos de campanha em votos conquistados: em média, a cada 1% de incremento na receita, os prefeitos que se candidataram à reeleição tiveram um aumento de 0,591% na quantidade de votos recebidos, enquanto os desafiantes alcançaram 0,632%. A pesquisa reproduz o modelo utilizado por Paranhos et al. (2013) – estatística descritiva e multivariada –, que, analisando a disputa nas capitais em 2012, encontraram efeito inverso.

Palavras-chave: Gastos Eleitorais; Efeito Jacobson; Eleições Municipais.

Abstract: Who was the most efficient in turning money into votes in the dispute by the prefectures of the capitals of Brazil in 2016? *Incumbents* or *challengers*? This article, which tests the occurrence of the Jacobson Effect in the capitals of the country, points out that the candidates for re-election were less efficient in transforming campaign expenditures into votes won: on average, every 1% increase in revenue, for the reelection had a 0.591% increase in the number of votes received, while the challengers reached 0.632%. The research reproduces the model used by Paranhos et al (2013) - descriptive and multivariate statistics - that, analyzing the dispute in the capitals in 2012, found an inverse effect.

Keywords: Electoral Expenses; Jacobson Effect; Municipal Elections.

Resumen: ¿Quién fue más eficiente en transformar dinero en votos en la disputa por las alcaldías de las

*Graduado em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em Teorias da Comunicação e da Imagem também pela UFC; especialista em Marketing Político, Opinião Pública e Comportamento Eleitoral pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e mestrando do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Agradecimento ao CNPq, ao professor Dalson Figueiredo Filho pelas orientações nesta análise e aos pareceristas anônimos da Revista E-Legis (danielsampaiosousa@gmail.com).

capitales de Brasil en 2016? Incumbentes o desafiantes? Este artículo, que prueba la ocurrencia del Efecto Jacobson en las capitales del país, apunta que los candidatos a la reelección fueron menos eficientes en la transformación de gastos de campaña en votos conquistados: en promedio, cada 1% de incremento en los ingresos, los alcaldes que se solicitaron la reelección tuvieron un aumento del 0,591% en la cantidad de votos recibidos, mientras que los desafiantes alcanzaron el 0,632%. La investigación reproduce el modelo utilizado por Paranhos et al. (2013) - estadística descriptiva y multivariada -, que, analizando la disputa en las capitales en 2012, encontraron efecto inverso.

Palabras clave: Gastos Electorales; Efecto Jacobson; Elecciones Municipales.

1 Introdução

A disputa em distritos de grande magnitude e a votação em lista aberta estão entre as características do sistema eleitoral brasileiro que tornam caras as campanhas no país. A quantidade de candidatos faz com que as disputas sejam “concursos de *top of mind*, profundamente dependentes da saturação publicitária (e, portanto, de dinheiro), precariamente fiscalizáveis, politicamente ininteligíveis e – ainda – fatalmente capturáveis por grandes financiadores, mesmo que sejam pessoas físicas” (REIS, 2016). Diante dessas e outras características, recursos financeiros têm, portanto, um importante papel sobre os resultados eleitorais (SAMUELS, 2001; FIGUEIREDO FILHO, 2009; LEMOS, MARCELINO; PEDERIVA, 2010; SPECK; MANCUSO, 2013; CODATO, CERVI; PERISSIONOTO, 2013; SILVA; SILVA, 2014; SPECK; MANCUSO, 2017).

O impacto desses recursos depende de diversas variáveis, dentre elas o fato de o candidato estar concorrendo à reeleição ou ser desafiante. Nas eleições ocorridas em 2012, por exemplo, prefeitos que concorreram para continuar no cargo nas capitais brasileiras foram mais eficientes em transformar dinheiro em votos, como mostraram Paranhos et al. (2013). Os achados foram publicados por este periódico.

Quem foi mais eficiente em transformar dinheiro em votos na disputa pelas prefeituras das capitais do Brasil em 2016? *Incumbents* ou *challengers*? Esta pesquisa se insere no debate teórico que trata da relação entre recursos de campanha e desempenho nas urnas no âmbito municipal. Ao analisar as disputas nas capitais, contribuimos para ampliar o grupo dos escassos estudos que exploram os dados nesse nível federativo¹. “Não obstante a grande evolução da Ciência Política brasileira nas análises do sistema político nacional, pouca atenção tem sido dada aos sistemas locais” (PEIXOTO, 2010, p. 155).

Assim como Paranhos et al. (2013), testaremos a hipótese de que os desafiantes são mais eficientes em transformar dinheiro em votos do que aqueles que disputam a reeleição (Efeito Jacobson). Nosso trabalho contribui ao testar esses efeitos na disputa mais recente, incluindo

¹ De 34 trabalhos apontados na revisão literária realizada por Mancuso (2015), somente três tratam do nível municipal.

novas análises (correlação entre receita e votos por capital) e variáveis não testadas no estudo anterior (sexo, cor e escolaridade). Optamos por reproduzir o desenho de pesquisa utilizado por Paranhos et al. (2013), o que vai permitir a comparação dos resultados e colaborar com a construção do conhecimento de forma longitudinal. “Boa ciência exige que sejamos capazes de reproduzir resultados existentes, e que outros pesquisadores sejam capazes de mostrar como achados substantivos mudam na medida em que aplicamos os mesmos métodos em novos contextos” (KING, 2015, p. 399).

Utilizaremos estatística descritiva, comparação de médias, análise de variância, correlação de Pearson e regressão linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). A variável dependente será a quantidade de votos; e a independente, a receita dos postulantes. Controlaremos por características pessoais dos candidatos para saber se estas interferem no desempenho eleitoral ao interagir com a receita. Os dados secundários estão disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2016).

Iniciaremos fazendo uma breve revisão da literatura sobre a relação entre dinheiro e votos. Em seguida, mostraremos o desenho de pesquisa para, depois, apresentar os dados e os resultados, que apontam para a presença do Efeito Jacobson na disputa. Finalizaremos fazendo uma análise das possíveis explicações para a presença desse efeito nas capitais do país em 2016.

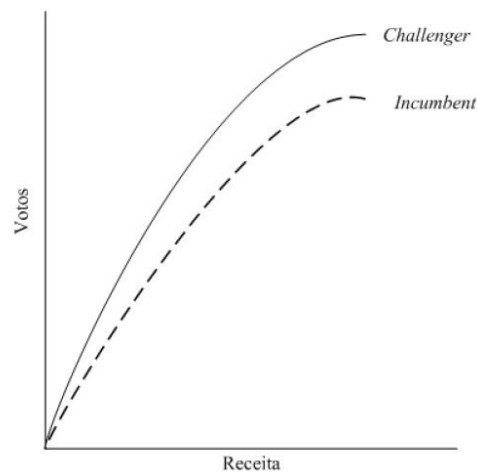
2 A importância do dinheiro

Dinheiro é importante para vencer uma disputa eleitoral. Para fazer chegar suas ideias aos cidadãos, o candidato precisa de recursos para contratar profissionais que produzirão materiais publicitários, advogados, jornalistas, contadores. Gasta também com infraestrutura (comitês, carros, material de escritório, telefone, etc.) e realiza eventos, pesquisas eleitorais e tantos outros artifícios disponíveis para se destacar entre as possibilidades que estão ao alcance dos eleitores.

Nos Estados Unidos, os modelos teóricos partem dos pressupostos de três diferentes tipos de agentes: (1) grupos de interesse que fazem doações a candidatos buscando acesso, favores ou movimento em posição política; (2) candidatos que utilizam seus gastos de campanha para aumentar o número de votos; e (3) eleitores que tentam maximizar o próprio bem-estar ao votar no candidato que ele considera o ideal (STRATMANN, 2017, p. 5)². Nesta pesquisa, trataremos do segundo ponto.

² Tradução livre do autor. Trecho original: “These models generally start with the assumption of three different agent types: 1) Special interests who make contributions to candidates in return for access, favors, or movement on policy positions, 2) Candidates who use the campaign contributions that fund expenditures used to increase their vote share, and 3) Voters who attempt to maximize their own welfare by voting for whom they consider to be the most desirable candidate” (STRATMANN, 2017, p. 5).

Gráfico 1 – Efeito Jacobson



Fonte: Jacobson (1978, apud FIGUEIREDO, 2009)

O trabalho seminal de Jacobson (1978) abriu caminhos para investigações que tratam das vantagens e desvantagens das despesas de campanha para candidatos. Segundo o autor, os gastos exercem efeito positivo tanto para *incumbents* (aqueles quem já estão no poder e concorrem à reeleição) quanto para *challengers* (os que desafiam quem já está no cargo), com retornos marginais decrescentes. No entanto, a reta dos desafiantes tem uma inclinação maior, indicando um benefício mais expressivo de cada unidade adicional gasto na campanha em relação aos *incumbents* (gráfico 1).

Isto aconteceria porque os cidadãos já são familiarizados com candidatos à reeleição antes mesmo da disputa eleitoral (JACOBSON, 1978). Portanto, *challengers* têm muito mais a ganhar ao conscientizar eleitores ao longo da campanha, isto é, quanto mais ampla a disputa – e mais cara –, melhor será para os desafiantes (idem)³.

Quadro 1 – Síntese da literatura

Autor (ano)	Argumento
Jacobson (1978); Abromowitz, (1988); Ansolabehere e Gerber, (1994); Gerber (2004)	O gasto do <i>incumbent</i> é ineficiente, mas o gasto do <i>challenger</i> produz vários ganhos (o coeficiente de regressão associado ao gasto de campanha do <i>challenger</i> é positivo e estatisticamente significativo)
Erikson e Palfrey (2000); Green e Krasno (1988); Gerber (1998); Levitt (1994)	Após controlar por outras variáveis, nem o gasto do <i>incumbent</i> nem o gasto do <i>challenger</i> exercem efeitos expressivos (não há diferenças significativas no efeito do gasto para os dois grupos)
Thomas (1989); Kenny e McBurnett (1994); Goidel e Gross (1994); Green e Krasno (2001)	Após controlar pela qualidade do <i>challenger</i> e por causalidade recursiva, o efeito marginal do gasto do <i>incumbent</i> é substancial (o coeficiente de regressão é positivo e estatisticamente significativo)

³ Traduzido pelo autor. Trecho original: “Nonincumbents normally have much more to gain in the way of voter awareness in the course of the campaign, implying that the more extensive – and therefore expensive – the campaign, the better known they will become” (JACOBSON, 1978, p. 479).

Krasno, Green e Cowden (1994)	O gasto de campanha do <i>incumbent</i> é dependente (reativo) do gasto do <i>challenger</i>
-------------------------------	--

Fonte: Paranhos et al. (2013)

Os pesquisadores da área têm tido dificuldades com as variáveis omitidas. Diversos modelos são utilizados para tentar resolver questões endógenas. Os esforços mobilizados, em especial na literatura americana, têm formado um *puzzle* de pesquisa em dinâmica constante, como demonstra a síntese realizada por Paranhos et al. (2013) (quadro 1). Essa relação entre gastos e votos seria representada pela seguinte equação (PARANHOS et al., 2013 *apud* GERBER, 2004):

$$\text{Votos}_{\text{inc}} = \alpha + \beta_1 f(\text{gastos}_{\text{inc}}) + \beta_2 f(\text{gastos}_{\text{chal}}) + \beta_3 X + \varepsilon$$

A partir de 1993, a legislação brasileira permitiu as doações de empresas e obrigou os partidos a declarar gastos com as campanhas eleitorais. O aperfeiçoamento da tecnologia permitiu que a prestação de contas fosse realizada de forma eletrônica, o que tornou essa prestação mais confiável e transparente a partir de 2002. Isto resultou em um avanço nas pesquisas sobre financiamento das campanhas eleitorais no País (SPECK, 2016). No Brasil, a literatura sobre investimento eleitoral está organizada em três pontos de discussão: (1) relação entre investimento e resultado, (2) relação entre investimentos eleitorais e benefícios para os financiadores e (3) os determinantes do investimento eleitoral (MANCUSO, 2015). O primeiro ponto ressalta a relação positiva entre recursos financeiros e resultados eleitorais, trazendo como variáveis dependentes os votos (número ou proporção) ou resultados (eleito e não eleito) e independentes as receitas e despesas (*idem*). O segundo ponto de discussão da literatura apontado por Mancuso (2015) trata dos investimentos eleitorais e o benefício a esses investidores, que podem ser recompensados com empréstimos bancários, obtenção de contratos públicos com o governo, benefícios tributários, entre outros. Por fim, o autor destaca que a terceira corrente que estuda o financiamento eleitoral brasileiro investiga quais os determinantes dos investimentos de campanha, abordando as contribuições como variáveis dependentes (*ibidem*).

Quadro 2 – Estudos sobre a disputa entre *incumbents* e *challengers* no Brasil

Autor	Cargo	Ano da eleição	Método	Resultados
Samuels (2001)	Deputado federal	1994 e 1998	OLS	<i>Incumbents</i> e <i>challengers</i> têm os mesmos ganhos marginais ao aumentar as despesas de campanha.
Figueiredo Filho (2009)	Deputados federais	2006	OLS e Regressão Logística	Gastos dos <i>challengers</i> exercem efeito maior sobre a dispersão dos votos, <i>vis-à-vis</i> a receita dos <i>incumbents</i> : 0,507 e 0,384, respectivamente.
Lemos, Marcelino e Pederiva (2010)	Deputados federais e senadores	2002 e 2006	Estatística descritiva	Candidatos à reeleição recebem mais recursos e gastam mais, em média, mas <i>challengers</i> conseguem resultados semelhantes investindo menos dinheiro.

Peixoto (2010)	Deputados federais e estaduais	2006	OLS	Interação entre gastos e <i>expertise</i> (ser deputado ou senador) foi negativa, indicando o Efeito Jacobson.
Paranhos et al. (2013)	Prefeitos (capitais)	2012	OLS e Regressão Poisson	<i>Incumbents</i> são mais eficientes do que candidatos desafiantes, não sendo verificado o Efeito Jacobson.
Speck e Mancuso (2014)	Deputados federais e estaduais	2010	Regressão Logística	Associação entre financiamento e sucesso eleitoral tende a ser mais forte para <i>challengers</i> do que para <i>incumbents</i> (Efeito Jacobson), com associação maior para mulheres desafiantes.
Speck e Mancuso (2013)	Prefeitos	2012	Regressão Logística	Em todos os cenários analisados de acordo com o porte do eleitorado, <i>incumbents</i> têm mais chances de vencer do que <i>challengers</i> .
Arruda et al. (2016)	Deputados federais, estaduais e senadores	2014	OLS e Correlação de Pearson	O impacto das receitas sobre os votos é maior para desafiantes para os três cargos analisados, confirmando o Efeito Jacobson.
Avis, Ferraz, Finan e Varjão (2017)	Prefeitos	2016	OLS e Regressão Descontínua	A instituição de um teto de gastos reduziu a vantagem dos <i>incumbents</i> .

Fonte: Elaboração do autor

Os efeitos de incumbência no Brasil têm sido testados pelos pesquisadores ao longo destes anos como *proxy* para medir capital político (SPECK; MANCUSO, 2014). Neste artigo, consideramos *incumbent* aquele candidato a prefeito que concorre à reeleição. O quadro 2 mostra resultados de pesquisas utilizando a abordagem *incumbents X challengers*. As técnicas de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO ou, em inglês, OLS – *Ordinary Least Squares*) e regressões logísticas são as mais utilizadas.

O trabalho seminal de Samuels (2001) apontou que, no Brasil, o aumento de 1% nos gastos de campanha pode incrementar em 0,5% a quantidade de votos em uma disputa por vaga para a Câmara dos Deputados (p. 580). *Incumbents* e *challengers* teriam a mesma vantagem em relação aos gastos, indicando que a limitação de gastos tornaria a disputa eleitoral mais competitiva (SAMUELS, 2001). A conclusão é diferente do que foi defendido por Jacobson (1978), quando este argumentou que – levando em conta o contexto do sistema político americano – limitar gastos de campanha protegeria *incumbentes*. Pesquisas posteriores encontraram resultados divergentes dos de Samuels (2001).

Figueiredo Filho (2009), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Peixoto (2010), Speck e Mancuso (2014) e Arruda et al. (2016) verificaram o Efeito Jacobson ao analisar as eleições para deputado federal, com significativos resultados também quando o escopo da análise abrangeu a disputa para os parlamentos estaduais e Senado. Ao focar nos municípios, Speck e Mancuso (2013) encontraram que os *incumbents* têm mais vantagem. Entretanto, ela foi reduzida na disputa municipal de 2016, segundo Avis, Ferraz, Finan e Varjão (2017), porque, dentre outros fatores, mais candidatos se lançaram na disputa em decorrência da limitação dos gastos de campanha imposta pela Lei 13.165/2015 (BRASIL, 2015).

Quanto à análise de Paranhos et al. (2013) sobre as disputas nas capitais brasileiras especificamente, os autores concluíram que os *incumbents* foram mais eficientes do que os desafiantes na transformação de dinheiro em votos, em 2012. O incremento de 1% na receita de campanha aumentaria, em média, 0,866% na quantidade de votos recebidos pelos *incumbents*, enquanto o percentual de incremento para os desafiantes foi de 0,607% (PARANHOS et al, 2013), contrariando o Efeito Jacobson.

Com base nesses achados iremos reproduzir o modelo de pesquisa utilizado pelos autores para saber como foi o efeito dos gastos sobre os votos na campanha municipal de 2016, nas capitais. Esta pesquisa, portanto, testa a hipótese de que os desafiantes foram mais eficientes em transformar recursos financeiros em votos do que os *incumbents* (Efeito Jacobson) nesses municípios. Temos as seguintes hipóteses, sendo nula (H0) e alternativa (Ha):

- (1) H0: *incumbents* e *challengers* têm a mesma eficiência na transformação de recursos financeiros em votos;
- (2) Ha: *challengers* são mais eficientes do que *incumbents* em transformar recursos financeiros em votos.

3 Desenho de pesquisa

Os dados das prestações de contas estão disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do TSE (TSE, 2017). Apesar de haver indícios de que alguns candidatos não declaram de forma fidedigna suas receitas e suas despesas à Justiça Eleitoral – há casos em que o concorrente informa não ter gastado nada durante a campanha, o que é muito improvável acontecer –, consideramos que esta é a melhor base para este tipo de análise. Para dar mais transparência aos testes realizados neste artigo, disponibilizamos nossa base de dados na plataforma Open Science Framework (OSF)⁴.

Quadro 3 – Desenho de pesquisa

População	Candidatos a prefeito nas 26 capitais (N = 196)
Variáveis	Variável dependente: votos (logaritmo) Variável independente: receitas de campanha (logaritmo)
Controles	Sexo (<i>dummy</i> : 0 = homens, 1 = mulheres), cor (<i>dummy</i> : 0 = não branco, 1 = branco) e escolaridade (categórica: 4 = Ensino Fundamental Completo, 6 = Ensino Médio Completo, 7 = Superior Incompleto, 8 = Superior Completo)
Hipótese	<i>Challengers</i> são mais eficientes do que <i>incumbents</i> em transformar recursos financeiros em votos (Efeito Jacobson)
Técnicas	Estatística descritiva, teste T, análise de variância, correlação de Pearson e regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) ⁵

Fonte: Elaboração do autor com base em Paranhos et al. (2013)

A população é formada pelos candidatos a prefeito que concorreram nas capitais

⁴ Material disponível para replicação no endereço <osf.io/wa39s>.

⁵ MQO ou, em inglês, OLS (*Ordinary Least Squares*).

brasileiras, o que representa um N igual a 196⁶. Excluimos da análise os candidatos que tiveram votação anulada por decisão da justiça (indeferimento da candidatura), renunciaram ou não declararam despesas de campanha⁷.

Nossa variável dependente será a quantidade de votos nominais; e a variável independente, o total arrecadado pelos candidatos que disputaram as prefeituras das capitais em 2016. Ambas serão transformadas em logaritmo neperiano para que a curva de distribuição se aproxime da normalidade. Nosso modelo, portanto, será um duplo log.

Como controles, utilizaremos as características pessoais dos candidatos – sexo, cor e escolaridade – para saber se elas interferem na relação entre dinheiro e desempenho eleitoral. A literatura aponta desvantagem para mulheres (PEIXOTO, 2010; SACCHET; SPECK, 2012; SPECK; MANCUSO, 2013), além de, tradicionalmente, a carreira política no Brasil ter um maior predomínio de pessoas de pele clara (SPECK; MANCUSO, 2017).

Utilizaremos estatística descritiva e multivariada (comparação de médias, análise de variância, correlação de Pearson e regressão de mínimos quadrados ordinários para tentar a hipótese de que desafiantes são mais eficientes em seus gastos de campanha dos que *incumbents* (Efeito Jacobson) nas 26 capitais brasileiras.

4 Resultados e discussão

Antes de apresentar os testes para verificar a hipótese deste trabalho, utilizaremos a análise descritiva da receita de todos os candidatos a prefeito que disputaram as eleições nas capitais do País e, ainda, de forma desagregada por tipo de candidatura (*incumbents* e *challengers*). Dos 196 candidatos analisados, 176 são desafiantes e 20 são prefeitos que concorreram à reeleição.

Tabela 1 – Estatística descritiva da receita de campanha

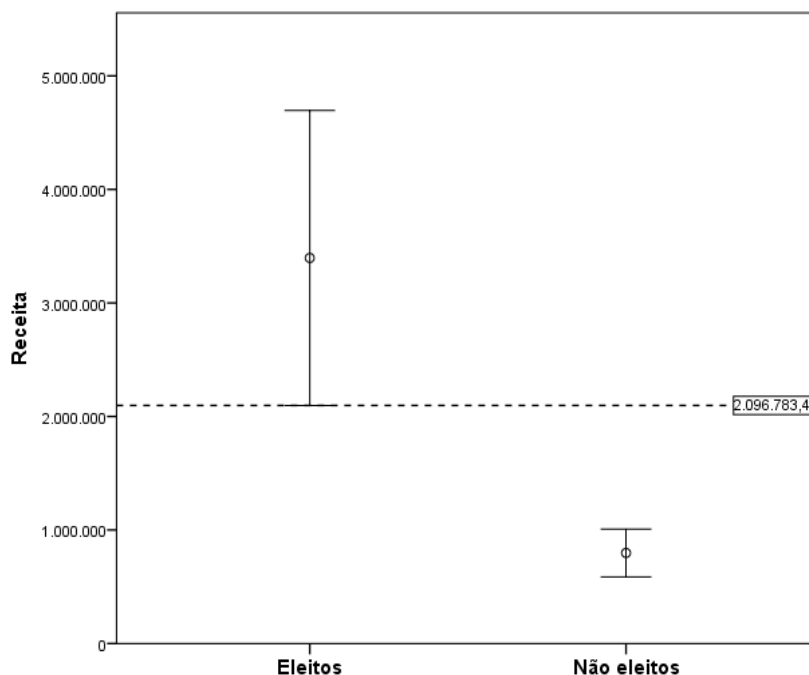
N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
196	11,60	12.446.819,95	1.142.256,87	1.946.837,23

Fonte: Elaboração do autor

⁶ Assim como Paranhos et al. (2013), assumimos que o ideal seria a aleatorização da amostra, no entanto, a desagregação dos dados disponibilizados pelo TSE exigirá um esforço futuro maior para preparar uma base de dados mais robusta.

⁷ Não declaram gastos: Paulo Sérgio da Silva Falcão (PSTU, Maceió), José Luís Teixeira do Lago Neto (PPL, São Luís) e Thelma Maria da Silva Bastos (PCO, Rio de Janeiro); Renúncia: Lauro Sérgio Davi (PROS, Campo Grande); Candidatura indeferida: Rosana Santos de Oliveira (PSOL, Campo Grande), José Cleber Barros Rabelo (PCB, Belém), Afonso Celso Rangel Santos (PRP, Curitiba), Roberto Eduardo Sobrinho (PT, Porto Velho), João Paes da Costa (PMN, Aracaju), Alexander Ladislau Menezes (PRP, Boa Vista), Márcio Henrique Junqueira Pereira (Pros, Boa Vista) e Cassius Clay Assunção Fonseca (PSOL, Palmas).

Gráfico 1 – Média de gastos de eleitos e não eleitos (IC 95%)



Fonte: Elaboração do autor

Dos 26 eleitos, 15 eram *incumbents* e 11 eram desafiantes. Cinco prefeitos de capitais tentaram o segundo mandato, mas não conseguiram se reeleger. A tabela 1 mostra um desvio padrão de 1.946.837,23, enquanto a média de receita foi de R\$ 1.142.256,87. Na campanha de 2012, Paranhos et al. (2013) encontraram uma média de R\$ 2.627.985,50 e um desvio padrão de 5.268.806,05, uma assimetria bem mais considerável se comparamos com a disputa de 2016.

Em média, eleitos gastaram mais em suas campanhas do que os que não se elegeram em 2016 (gráfico 1). Este é um primeiro indício de que, como a literatura aponta, o sucesso eleitoral está fortemente relacionado aos gastos dos candidatos. Após analisar a receita de todos os postulantes de forma agregada, verificaremos de forma desagregada a arrecadação dos desafiantes e dos candidatos que concorreram à reeleição.

Tabela 2 – Estatística descritiva por tipo de candidato

Tipo de candidato	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de variação
<i>Incumbents</i>	20	224.810,09	10.407.826,88	2.774.212,82	2.883.812,93	1,03
<i>Challengers</i>	176	11,60	12.446.819,95	956.807,33	1.726.688,80	1,80

Fonte: Elaboração do autor

Um candidato a prefeito desafiante gastou, em média, R\$ 956.807,33 durante a campanha de 2016, valor bem menor quando comparamos com os gastos dos que tentaram a reeleição nas capitais, que foram de R\$ 2.774.212,82 (tabela 2).

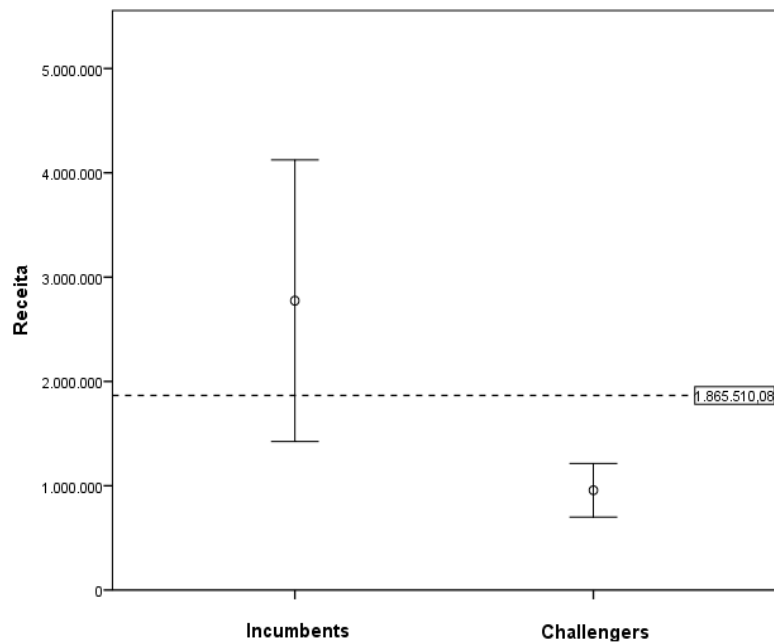
Tabela 3 – Teste-T para amostras independentes (Receita)

	Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste-t para Igualdade de Médias						
	F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
								Inferior	Superior
Variâncias iguais assumidas	11,970	0,001	4,118	194,000	0,000	2,191	0,532	1,141	3,240
Variâncias iguais não assumidas			7,574	46,807	0,000	2,191	0,289	1,609	2,773

Fonte: Elaboração do autor

O Teste-T para amostras independentes (tabela 3) aponta heterogeneidade da variância entre os dois grupos de candidatos ($F = 11,970$ e $p\text{-valor} = 0,001$). Em virtude disto, calculamos o coeficiente de variação⁸ para comparar médias entre grupos com distribuições diferentes. O resultado foi de 1,80 para desafiantes e 1,03 para os que concorriam à reeleição (tabela 2). Em 2012, Paranhos et al. (2013) encontraram coeficientes de variação 2,25 para *challengers* e de 1,23 para *incumbents*. O Teste-T também nos leva à rejeição da hipótese nula (H_0), com $t = 7,574$, $p\text{-valor} < 0,001$ e intervalo de confiança da diferença entre 1,609 e 2,773. Ou seja: os candidatos que concorrem à reeleição e os desafiantes transformam receitas em votos de forma diferente.

Gráfico 2 – Receita de campanha por tipo de candidato (IC 95%)



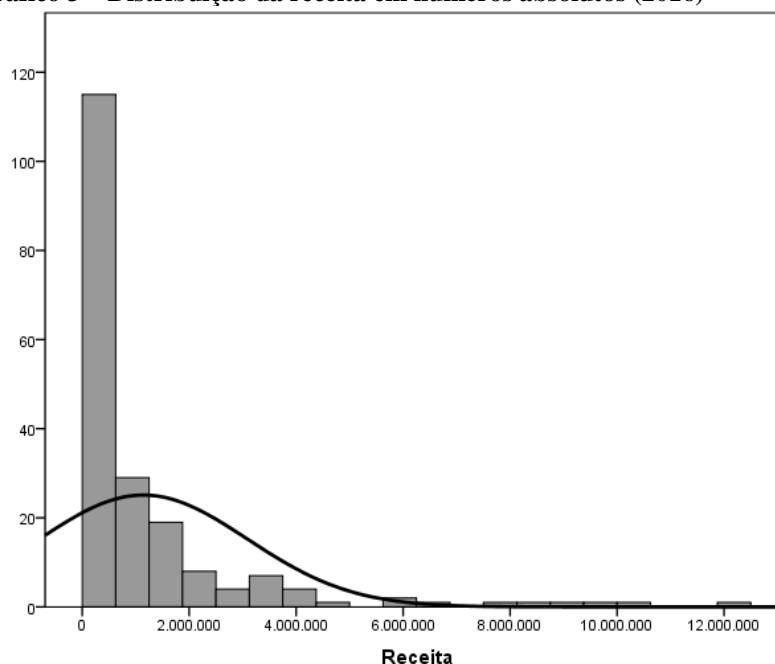
Fonte: Elaboração do autor

⁸ A mesma operação foi realizada por Paranhos et al. (2013). O coeficiente é o resultado da divisão entre o desvio padrão e a média.

Com índice de confiança de 95%, o gráfico 2 aponta a média de receita entre os dois tipos de postulantes⁹, com a linha pontilhada em R\$ 1.865.510,08. A barra mostra a variação das receitas de cada um dos grupos. Em 2012, a média de gastos entre os dois grupos foi maior, com a linha passando pelo ponto R\$ 2.627.985,50 (Paranhos et al, 2013, p. 37). Assim como em 2012, em 2016 desafiantes continuaram gastando em média menos do que *incumbents*. O resultado desta pesquisa aponta uma diferença em relação aos achados anteriores: na disputa de 2012 nas capitais, *challengers* chegavam à linha da média de gastos, o que não aconteceu em 2016. Candidatos que concorriam à reeleição não chegaram a gastar menos do que a média, diferentemente do que aconteceu em 2016.

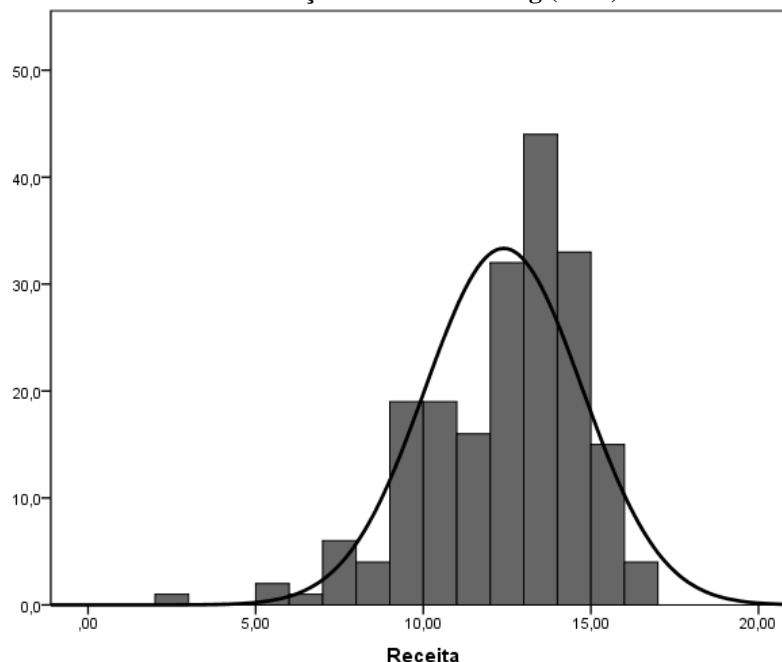
Por conta da assimetria na distribuição da amostra, transformamos nossas variáveis em logaritmo neperiano para observar a distribuição normal (gráficos 3 e 4) antes dos testes de correlação e aplicação das regressões lineares.

Gráfico 3 – Distribuição da receita em números absolutos (2016)



Fonte: Elaboração do autor

⁹ Somatório das médias dos dois grupos dividido por dois.

Gráfico 4 – Distribuição da receita em log (2016)

Fonte: Elaboração do autor

A tabela 4 aponta que há uma correlação positiva entre receita e votos em todas as capitais brasileiras, sendo forte e significativa a correlação em Salvador (0,901), Fortaleza (0,907), Goiânia (0,965), São Luís (0,929), Campo Grande (0,905), Belém (0,827), Recife (0,879), Teresina (0,966), Curitiba (0,914), Rio de Janeiro (0,911), Natal (0,929), Porto Alegre (0,951) e São Paulo (0,897). Em termos substantivos, os resultados mostram que, nessas capitais, quanto maiores os gastos de campanha, maior a quantidade de votos. Somente em seis cidades – Rio Branco (0,940), Maceió (0,657), Macapá (0,665), Cuiabá (0,733), João Pessoa (0,897) e Florianópolis (0,678) – os resultados não foram significativos.

Tabela 4 – Correlação de Pearson entre receita (log) e votos (log)

Capital	N	Correlação	P-valor
Rio Branco	4	0,940	0,060
Maceió	7	0,657	0,109
Manaus	9	0,798	0,010
Macapá	7	0,665	0,103
Salvador	7	0,901	0,006
Fortaleza	8	0,907	0,002
Vitória	5	0,901	0,037
Goiânia	7	0,965	0,000
São Luís	8	0,929	0,001
Belo Horizonte	11	0,686	0,020
Campo Grande	13	0,905	0,000
Cuiabá	6	0,733	0,098
Belém	9	0,827	0,006
João Pessoa	4	0,897	0,103

Recife	8	0,879	0,004
Teresina	7	0,966	0,000
Curitiba	8	0,914	0,001
Rio de Janeiro	10	0,911	0,000
Natal	7	0,929	0,002
Porto Velho	6	0,874	0,023
Boa Vista	7	0,803	0,030
Porto Alegre	9	0,951	0,000
Florianópolis	7	0,678	0,094
Aracaju	6	0,900	0,015
São Paulo	11	0,897	0,000
Palmas	5	0,900	0,037

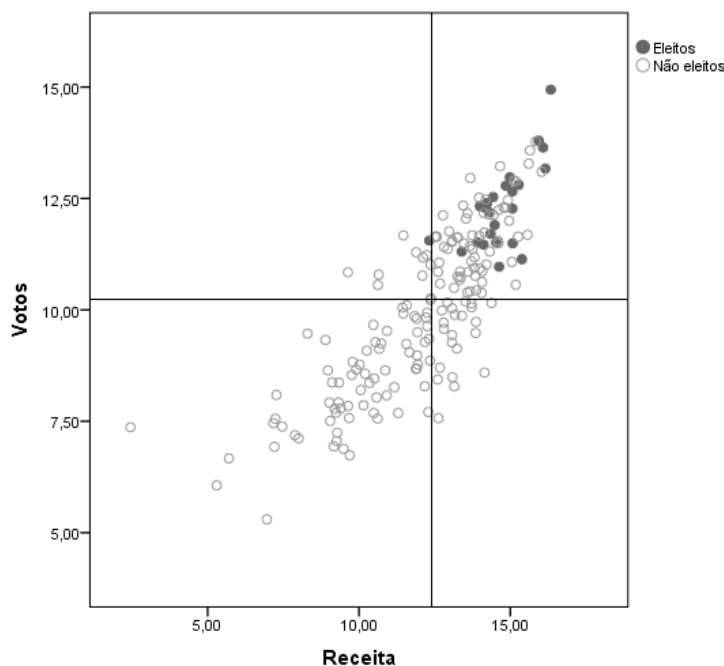
Fonte: Elaboração do autor

Tabela 5 – Coeficientes de todos os candidatos (log-log)

Modelo MQO	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
Constante	2,082	0,398		5,229	0,000
Receita (log)	0,657	0,032	0,831	20,835	0,000

Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 6 – Receita (log) e voto (log)



Fonte: Elaboração do autor

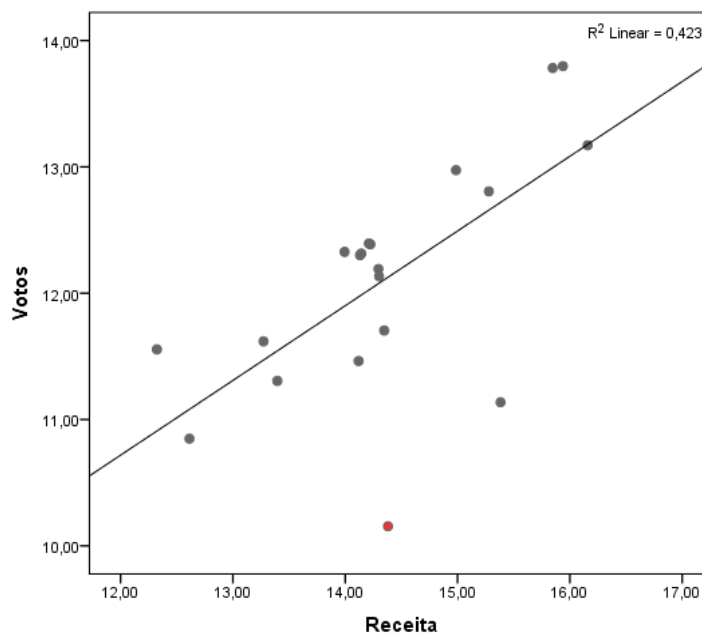
Analisando todos os casos (N = 196) utilizando Modelo Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), observamos uma relação positiva entre o número de votos e as receitas dos candidatos que disputaram as prefeituras das capitais em 2016, com $B = 0,657$, $\beta = 0,831$ e p-

valor $< 0,001$ (tabela 5). As estimativas mostram que o aumento de 1% na receita representa um incremento de 0,657% na quantidade de votos, em média ($t = 20,835$ e $p\text{-valor} < 0,001$). Os resultados são muito semelhantes aos achados de Paranhos et al. (2013), quando – ao analisar os candidatos de forma agregada – o incremento de 1% na receita de campanha apontava uma elevação de 0,646% na quantidade de votos em média (PARANHOS et. al. 2013, p. 38).

O gráfico 6 – que tem as médias como linhas de referências aos eixos “x” e “y” – mostra os eleitos no quadrante superior direito. No modelo, a média da variação da receita explica 69% variação da quantidade de votos recebida pelos candidatos (R^2 Ajustado = 0,690). Ou seja: assim, como em 2012, em 2016 também valeu a regra de que quanto mais recursos financeiros, mais votos os postulantes conquistaram. Agora analisaremos cada um dos grupos separadamente para testar a hipótese deste trabalho.

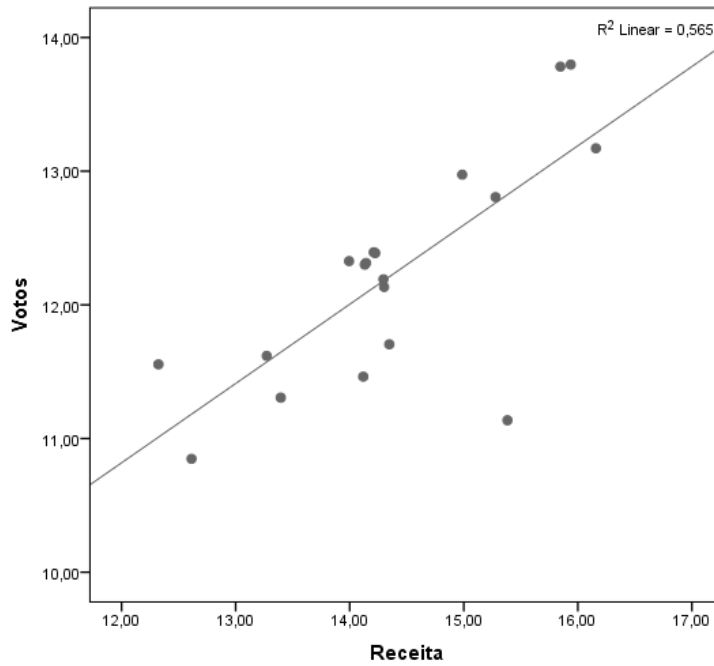
Desagregando por tipo de candidato, observamos em todos os gráficos (7, 8, 9 e 10) uma relação positiva entre receita e votos. Para os candidatos que concorreram à reeleição (gráfico 7), o modelo explica 42,3% ($R^2 = 0,423$) da variância da média dos votos pela variância da receita. Desconsiderando o *outlier* (gráfico 8), esse percentual sobe para 56,5% ($R^2 = 0,565$). Para *challengers* (gráfico 9), o modelo explica 67,1% dessa variância ($R^2 = 0,671$). O coeficiente de determinação sobe para 0,691 quando retiramos o *outlier* para ajustar o modelo (gráfico 10), o que significa que a nossa explicação sofre um suave incremento e chega a 69,1%.

Gráfico 7 – Gastos (log) e votos (log) por tipo de candidato – Incumbents



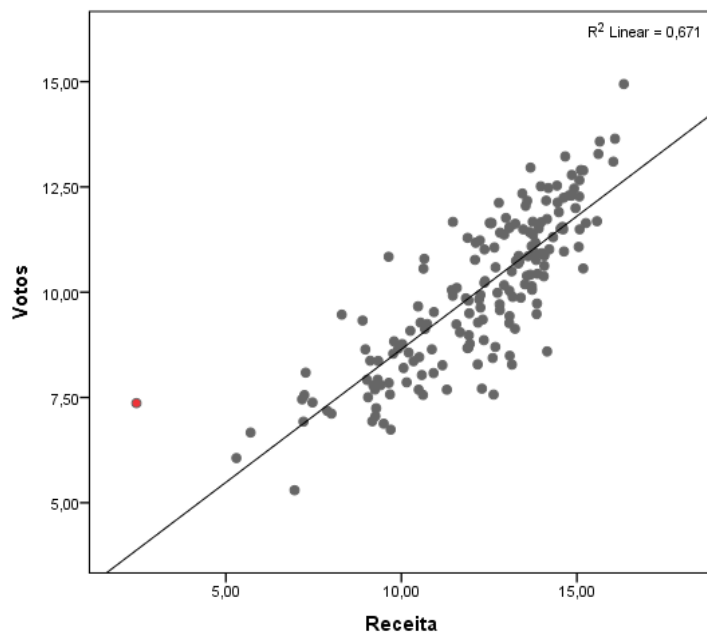
Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 8 – Gastos (log) e votos (log) por tipo de candidato sem outlier¹⁰ – Incumbents



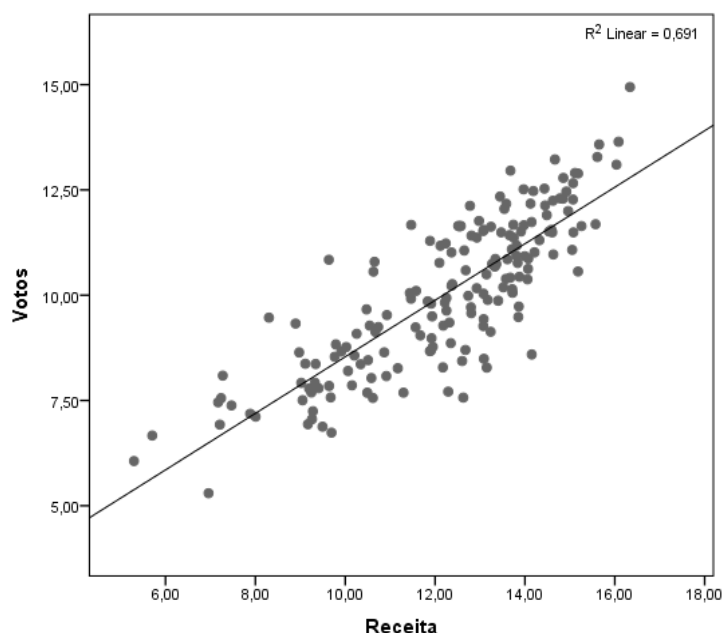
Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 9 – Gastos (log) e votos (log) por tipo de candidato – Challengers



Fonte: Elaboração do autor

¹⁰ João Alves Filho (DEM), em Aracaju, gastou 1.758.905,28 e obteve 25.715 votos (não eleito).

Gráfico 10 – Gastos (log) e votos (log) por tipo de candidato sem outlier¹¹ – *Challengers*

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 6 – Coeficientes dos *incumbents* (log-log)

Modelo MQO	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
Constante	3,620	2,344		1,544	0,140
Receita (log)	0,591	0,163	0,651	3,634	0,002

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 7 – Coeficientes dos *challengers* (log-log)

Modelo MQO	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
Constante	2,325	0,416		5,588	0,000
Receita (log)	0,632	0,034	0,819	18,842	0,000

Fonte: Elaboração do autor

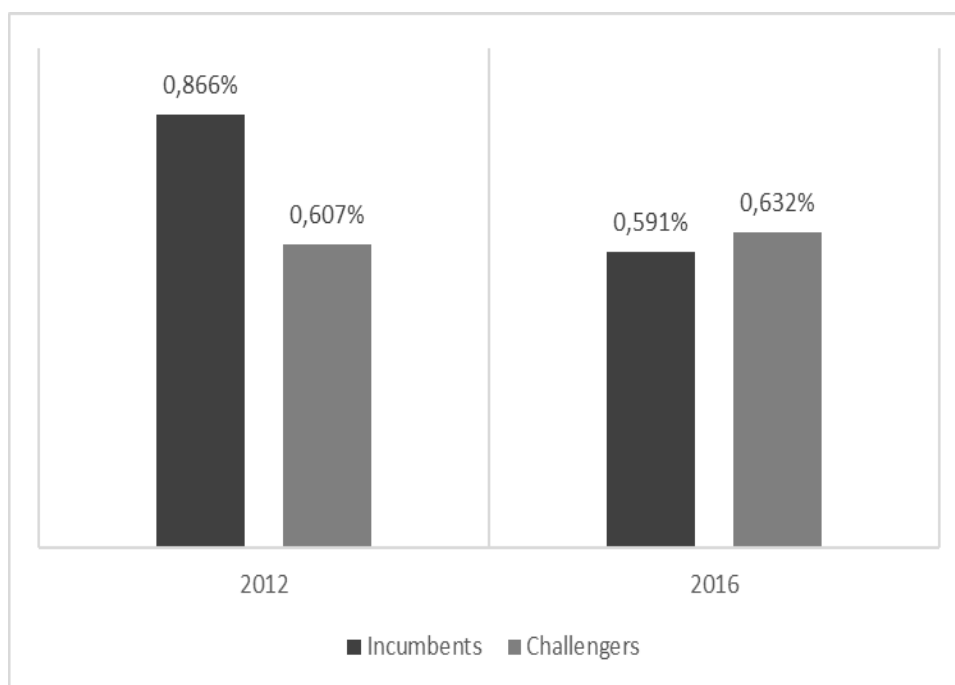
Considerando os impactos a partir dos coeficientes não padronizados de cada grupo, encontramos um valor de $B = 0,591$ ($t = 3,634$ e $p\text{-valor} < 0,005$) para *incumbents* (tabela 6) e $B = 0,632$ ($t = 18,842$ e $p\text{-valor} < 0,001$) para desafiantes (tabela 7). Isso representa que os candidatos que concorrem à reeleição aumentam em média 0,591% a quantidade de votos ao incrementar 1% na receita (R^2 Ajustado = 0,391). Já os desafiantes são mais eficientes em transformar dinheiro em votos: a cada 1% a mais na receita, a quantidade de votos sobe em média

¹¹ Maurício Leal Júnior (PEN), em Florianópolis, informou à Justiça Eleitoral ter gasto apenas R\$ 11,60 para obter 1.580 votos (não eleito).

0,632% (R^2 Ajustado = 0,669).

Confirmamos, portanto, o Efeito Jacobson nas disputas majoritárias nas capitais do país em 2016. O resultado diverge do encontrado por Paranhos et al. (2013), quando as estimativas de MQO indicaram que o aumento de 1% na receita de campanha representou um ganho médio de 0,866% ($t = 4,535$ e $p\text{-valor} < 0,001$) na quantidade de votos para candidatos da situação e 0,607% ($t = 17,48$ e $p\text{-valor} < 0,000$) para desafiantes, não se aplicando o Efeito Jacobson nas eleições para prefeitos nas capitais em 2012 (gráfico 11).

Gráfico 11 – Coeficientes não padronizados em 2012 e em 2016



Fonte: Elaboração do autor com informações de Paranhos et al. (2013)

Tabela 8 – Coeficientes com variáveis de controle

Modelo MQO	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
(Constante)	1,130	0,853		1,325	0,187
Sexo	-0,168	0,193	-0,036	-0,871	0,385
Escolaridade	0,146	0,111	0,056	1,316	0,190
Cor	0,053	0,162	0,014	0,326	0,745
Receita (log)	0,643	0,033	0,814	19,359	0,000

Fonte: Elaboração do autor

Controlando pelas características pessoais dos candidatos, não encontramos resultados estatisticamente significantes no modelo para sexo, cor e escolaridade (tabela 8). Isso significa que essas características não tiveram efeito sobre o desempenho dos candidatos a prefeito nas capitais nas eleições de 2016 ao interagir com a variável receita, que continua sendo positiva e significativa ($p\text{-valor} = 0,000$).

5 Considerações finais

Nesta análise confirmamos a ocorrência do Efeito Jacobson nas eleições majoritárias de 2016 nas capitais brasileiras. Encontramos que desafiantes foram mais eficientes do que *incumbents* na transformação de recursos de campanha em votos, confirmando assim a hipótese levantada neste artigo (Ha). Em 2012, esse efeito não foi observado (PARANHOS et al., 2013). Assim como Paranhos et al. (2013), não podemos fazer inferências para outros cargos por conta do tamanho da amostra e da limitação temporal, necessitando, portanto, aperfeiçoar esse modelo agregando mais casos e controlando por outras variáveis, como por exemplo tempo de televisão, coligação e avaliação dos *incumbents* pelo eleitorado.

Os resultados mostram que, apesar de a corrida pelos votos dos cidadãos ser ainda muito dependente de recursos (eleitos continuam gastando mais, em média), o *gap* entre a capacidade de transformar receitas em votos nas capitais foi reduzido entre aqueles que concorrem à reeleição e desafiantes. Uma das vantagens de reproduzir o *framework* de Paranhos et al. (2013) é poder realizar essa comparação entre as duas disputas, o que nos faz crer que estamos colaborando para a construção do conhecimento científico.

Apesar de não ser o foco desta análise, suspeitamos que a aprovação da Lei 13.165/2015 – que limitou os gastos de campanha, proibiu doações de empresas e reduziu o tempo destinado à propaganda eleitoral (BRASIL, 2015) – pode ser um dos fatores que colaborou para que *challengers* gastassem de forma mais eficiente do que *incumbents* em 2016, reduzindo a diferença entre ambos e tornando a disputa mais equilibrada. Esta suspeita dialoga com o argumento de Samuels (2001), que, se opondo aos achados de Jacobson (1978), defendeu que a limitação de despesas poderia tornar as disputas eleitorais mais competitivas no Brasil. Avis, Ferraz, Finan e Varjão (2017) também apontam que, nas eleições municipais de 2016, os prefeitos que concorreram à reeleição reduziram suas chances de vitória nos municípios onde a lei tornou os gastos mais restritivos (municípios menores).

Claro que a alteração institucional não pode ser a única variável a ser considerada. Fatores como as crises econômica e política precisam ser inseridas neste debate. Muito ainda há de ser percorrido para reduzir a desigualdade na disputa eleitoral no Brasil. O Poder Legislativo tem um importante papel nessa discussão.

Esta pesquisa deixa em aberto diversos pontos para pesquisas futuras, como o aumento do N (número de casos) com o objetivo de abranger toda a população de candidatos – respeitando as diferenças ocasionadas em decorrência dos contextos paroquiais e metropolitanos –, o acréscimo de outras variáveis importantes que também podem impactar no desempenho eleitoral e a análise de campanhas anteriores a 2012. Por ora, acreditamos que colaboramos com a discussão a respeito da influência do dinheiro sobre os resultados eleitorais nos municípios.

Referências

- ARRUDA, Marcus Vinicius; COUTO, André; FERRAZ, Natacha; FERREIRA, Thiago; MEDEIROS, Larissa. O preço do poder: financiamento de campanha e voto no Brasil (2014). **Política Hoje**, v. 26, n. 2, jul./dez., p. 107-132, 2016.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; VARJÃO, Carlos. **Money And Politics: The Effects Of Campaign Spending Limits On Political Competition And Incumbency Advantage**. National Bureau of Economic Research. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.165/2015**. Brasília, 2015.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de Dados Eleitorais**, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, s.v., nº 4, ago./dez., p. 135-167. Brasília, 2010
- CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer**, v.16, nº 2, set./dez., p. 61-84. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson. B. O elo corporativo? Grupos de interesses, financiamento de campanha e regulação eleitoral. **Dissertação de Mestrado em Ciência Política**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- _____; SILVA, Denisson; ROCHA, Enivaldo Carvalho; SILVA JR., José Alexandre; PARANHOS, Ranulfo. Gastos e votos nas eleições municipais de 2012. **Anais do 37º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs)**, Águas de Lindoia, de 23 a 27 de setembro de 2013. Disponível em <<https://anpocs.com/index.php/papers-37-encontro/st/st16/8490-gastos-e-votos-nas-eleicoes-municipais-2012/file>>. Acesso em 2 nov. 2017.
- FIGUEIREDO, Marcus; ALDÉ, Alessandra; DIAS, Heloísa; JORGE, Vladimyr R. Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. **Opinião Pública** Campinas, v. 4, nº 3, ago./out., p. 182-203, 1997.
- KING, Gary. Replicação, replicação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, jul./dez., p. 382-401, 2015.
- LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, nº 2, p. 366-393, 2010.
- MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, v. 23, nº 54, mai/ago., p. 155-183, 2015. ISSN: 1678-9873.
- _____; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Financiamento empresarial nas campanhas para deputado federal no Brasil (2002-2010): determinantes e consequências. **Anais do 38º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs)**. Caxambu, de 27 a 31 de outubro de 2014. Disponível em <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/38-encontro-anual-da-anpocs/gt-1/gt16-1/8981-financiamento-empresarial-nas-campanhas-para-deputado-federal-no-brasil-2002-2010-determinantes-e-consequencias/file>>. Acesso em: 4 nov. 2017.
- PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre; LAVAREDA, Antonio. Gastos e votos nas eleições 2012: o caso dos candidatos a prefeito nas capitais brasileiras. **Revista E-Legis**. Brasília, v. 6, n. 11, mai/ago., p. 29-43, 2013.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 2010.

REIS, Bruno. Novas regras de financiamento e uma tipologia de nossos políticos. **Folhaonline**, 18/09/2016. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/09/1813664-novas-regras-de-financiamento-e-uma-tipologia-de-nossos-politicos.shtml>>. Acesso em: 11 maio 2017.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, vol. 18, nº 1, jan./abr., p. 177-197, 2012.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 63, Summer, p. 569-584, 2001.

SILVA, Clarissa Benatti; SILVA, Murilo Massaru. O poder dos gastos de campanha: evidências probabilísticas. **Anais do 38º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs)**. Caxambu, de 27 a 31 de outubro de 2014. Disponível em <<http://anpocs.org/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt16-1/8973-o-poder-dos-gastos-de-campanha-evidencias-probabilisticas/file>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 3, nº 4, out./dez., p. 125-135, 2016.

_____; MANCUSO, Wagner Pralon. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v. 26, nº 2, jul./dez., p. 109-126. Fundação Konrad Adenauer, 2013.

_____. A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, jan./abr., p. 34-57, 2014.

_____. “Street fighters” e “media stars”: Estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v. 18, nº 4, out./dez., p. 121-138. Fundação Konrad Adenauer, 2017.

STRATMANN, Thomas. Campaign Finance: A Review and na Assessment of the State of the Literature. **Oxford Handbook of Public Choice** (working paper), 2017. Disponível em <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2941870>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Artigo recebido em: 14/11/2017

Artigo aceito para publicação em: 14/03/2018



**O FINANCIAMENTO ELEITORAL NAS COMISSÕES PERMANENTES
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DO META RELACIONAMENTO
ENTRE EMPRESAS E PARLAMENTARES**

**ELECTORAL FINANCING IN STANDING COMMITTEES OF THE CHAMBER OF
DEPUTIES: AN ANALYSIS OF THE META-RELATIONSHIP BETWEEN
COMPANIES AND PARLIAMENTARIANS**

**LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN LAS COMISIONES PERMANENTES
DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS: UN ANÁLISIS DEL META
RELACIÓN ENTRE EMPRESAS Y PARLAMENTARIOS**

Luiz Eduardo Geara¹
Ivan Jairo Junckes²
Rodrigo Rossi Horochovski³
Augusto Junior Clemente⁴

Resumo: O artigo analisa as relações entre o financiamento eleitoral empresarial dos deputados federais eleitos para a 55ª Legislatura (2015-2019) e a composição das comissões permanentes na Câmara dos Deputados durante o exercício legislativo de 2016. A partir do financiamento corporativo, o estudo procura responder duas questões: Quais as conexões entre o financiamento eleitoral dos parlamentares e a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados? Qual o potencial de influência desses investidores sobre as referidas comissões? As fontes da pesquisa são arquivos da Câmara dos Deputados, e as informações sobre candidatos e sobre a prestação de contas eleitorais disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados foram organizados, submetidos à metodologia Análise das Redes Sociais (ARS) e processados no programa Gephi. Os resultados revelam uma rede de Comissões Permanentes altamente hierarquizada de acordo com o financiamento recebido pelos seus membros Deputados.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral; Câmara dos Deputados; Comissões Permanentes; Grupos de interesse e pressão; Análise de Redes Sociais.

Abstract: The article analyzes the relationship between the corporate electoral financing of federal deputies elected to the 55th Legislature (2015-2019) and the composition of the standing committees in the Federal Chamber during the 2016 legislative exercise. From corporate financing, the study seeks to answer: What

¹ Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Universidade Federal do Paraná (UFPR) (legeara@gmail.com).

² Universidade Federal do Paraná (UFPR) (ivanjairojunckes@gmail.com).

³ Universidade Federal do Paraná (UFPR) (rodrigoh33@gmail.com).

⁴ Universidade Federal do Paraná (UFPR) (rodrigoh33@gmail.com).

are the connections between the business financiers of parliamentarians and the permanent committees of the Chamber of Deputies? What are the connections between parliamentary election funding and the composition of the standing committees of the Chamber of Deputies? What is the potential influence of these investors on these commissions? The sources of the research are the website of the Chamber of Deputies, and the information on candidates and on the electoral accounts provided by the Superior Electoral Court (TSE - BR). The data were organized, submitted to the methodology of Social Network Analysis (SNA) and processed in the Gephi program. The results reveal a highly hierarchical network of Standing Committees ranked according to the funding received by their members parliamentarians.

Keywords: Electoral financing; Chamber of Deputies; Standing Committees; Interest and pressure groups; Social Network Analysis.

Resumen: El artículo analiza las relaciones entre la financiación electoral empresarial de los diputados federales elegidos para la 55ª Legislatura (2015-2019) y la composición de las comisiones permanentes en la Cámara de Diputados durante el ejercicio legislativo de 2016. A partir de la financiación corporativa, el estudio busca responder dos cuestiones: ¿Cuáles son las conexiones entre la financiación electoral de los parlamentarios y la composición de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados? ¿Cuál es el potencial de influencia de estos inversores sobre dichas comisiones? Las fuentes de la investigación son archivos de la Cámara de Diputados, y las informaciones sobre candidatos y sobre la rendición de cuentas electorales disponibilizadas por el Tribunal Superior Electoral (TSE). Los datos fueron organizados, sometidos a la metodología Análisis de las Redes Sociales (ARS) y procesados en el programa Gephi. Los resultados revelan una red de Comisiones Permanentes altamente jerarquizada de acuerdo con la financiación recibida por sus miembros Diputados.

Palabras claves: Financiamento eleitoral; Camara de los Diputados; Comisiones Permanentes; Grupos de interés y presión; Análisis de Redes Sociales.

1 Introdução

O presente artigo aborda as relações de financiamento eleitoral entre os grandes grupos empresariais no Brasil e a constituição das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados⁵. As Comissões Permanentes ocupam um posto privilegiado como instância legiferante, pois ali se apresentam e se analisam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto que, emitido sob a forma de parecer da comissão, orientará o Plenário na apreciação da matéria. Na ação fiscalizadora, as comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução no Poder Executivo, constituindo-se um instrumento de favorecimento ou pressão sobre a esfera governamental e sobre grupos políticos específicos.

Para Araújo (2012) parece não haver controvérsias ao se afirmar que atores privados e

⁵A lista das Comissões Permanentes da Câmara do Deputados e suas respectivas siglas estão apresentadas no ANEXO 1.

grupos organizados procuram influenciar a atuação pós-eleitoral de atores políticos e o resultado de políticas públicas. Ainda, para o autor, há suficientes “evidências anedóticas” para se acreditar que interesses privados efetivamente influenciam, em algum grau, a atuação pós-eleitoral de atores políticos ou casos particulares de decisões públicas. Sua ressalva recai sobre os processos metodológicos: “No entanto, as tentativas de verificação empírica geral desta relação estiveram sempre envoltas em controvérsias.” (ARAÚJO, 2012, p. 8). Uma forma de superação das controvérsias tem sido experimentada através da aplicação da análise de redes sociais (ARS) aos relacionamentos entre financiadores e candidatos, tal qual tem sido realizada por Horochovski et al. (2016).

O objetivo do presente trabalho é investigar a capacidade de conexão e potencial influência do capital financiador sobre os parlamentares membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Com base nos estudos de Maltzman (2001), Souza (2012) e Mancuso (2015), a hipótese que sustenta a investigação é de que as doações de campanha declaradas entre financiadores corporativos e parlamentares evidenciam uma estrutura com potencial de influência e pressão empresarial sobre a agenda legislativa no interior das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

Os dados utilizados para os trabalhos têm origem no Repositórios de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referentes ao pleito de 2014, e do Grupo de Estudos Territoriais (GETE/UEPG). Utilizam-se, também, dados disponibilizados no site da Câmara dos Deputados sobre a composição das comissões permanentes após a distribuição das cadeiras no início do ano de 2016⁶. A metodologia usada para responder às questões de pesquisa é a análise de redes sociais (ARS), que tem como procedimentos metodológicos, além das pesquisas bibliográficas e documental, o uso da ferramenta computacional Gephi para a análise de dados, utilizando-se especialmente o recurso de conversão *dual mode – one mode*.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, de caráter teórico-metodológico, são apresentados alguns conceitos e as possibilidades de uso da ARS como técnica de análise empírica, inclusive em redes nas quais se transacionam recursos políticos e econômicos, como no caso do financiamento de campanhas. A seguir, é mostrada a metodologia aplicada à problemática da pesquisa. Na terceira parte são compilados e analisados os dados relativos ao financiamento das campanhas nacionais nas eleições de 2014 e a composição das comissões permanentes em 2016, sob a perspectiva da metodologia de redes.

Nas considerações finais, buscam-se extrair significados, estratégias dos atores e

⁶A comissão é permanente quando integra a estrutura institucional da Câmara ou do Senado e é temporária quando criada para apreciar um projeto específico, para investigação ou para missão oficial podendo ser composta por deputados e senadores, quando é chamada de comissão mista. Não obstante pudéssemos ter abrangido as comissões temporárias, o escopo do presente trabalho limitou-se às comissões permanentes em função da abordagem possível no tempo da pesquisa, que trabalha com a composição das comissões permanentes em uma data específica de 2016. Futuros trabalhos estão previstos para serem desenvolvidos no âmbito do Laboratório de Análise de Redes (LAR) abrangendo as comissões temporárias.

possíveis desdobramentos desta investigação, especialmente ao serem evidenciados significativos vínculos estabelecidos pelo capital do financiamento eleitoral, entre os deputados membros das Comissões Permanentes em determinado momento no exercício de 2016 e as empresas que financiaram eleitoralmente esses deputados na campanha daquele sufrágio.

2 Financiamento eleitoral e Comissões: um debate em construção

Além dos escândalos midiáticos e das investigações judiciais, a relação entre grupos de capital e a elite política brasileira tem sido marcada pelo financiamento eleitoral oriundo de grandes corporações que transacionaram, em 2010, mais de 66% do total investido (HOROCHOVSKI, 2016) e, em 2014, quase 75% do que foi recebido por candidatos a todos os cargos (JUNCKES; HOROCHOVSKI; CAMARGO, 2016). Tal fenômeno suscitou um grande desenvolvimento de estudos acadêmicos sobre investimento eleitoral no Brasil desde o começo da década de 2000. Embora no Brasil essa temática seja emergente, Araújo (2012) cita o trabalho de Bentley (1908) para afirmar que a academia se debruça sobre a questão da influência privada no comportamento pós-eleitoral há mais de século.

Mancuso (2015) divide em três vertentes a literatura brasileira sobre o que ele denomina “investimento eleitoral”. A primeira trata da relação entre investimento e desempenho eleitoral; a segunda aborda a relação entre investimento e concessão de benefícios para os investidores e, por fim, a terceira vertente focaliza os determinantes do investimento eleitoral. O autor ressalta que este tipo de literatura teve seu desenvolvimento alavancado por dois motivos: a aprovação da legislação (Lei n. 8.713/1993), que permitia doações de pessoas jurídicas com a obrigatoriedade de que comitês e partidos prestassem contas das doações recebidas à Justiça Eleitoral; e o fato de a Justiça Eleitoral tornar públicas as prestações de contas em seu sítio na internet.

Nas eleições de 2010 e 2014, a legislação brasileira (Lei n. 9.504/1997) permitia que os recursos para as campanhas eleitorais tivessem diversas fontes: pessoas jurídicas (até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, *cf.* art. 81, § 1º), pessoas físicas (até o limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição, *cf.* art. 23, § 1º, I) e os próprios candidatos (até o valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, *cf.* art. 23, § 1º, II). Além de permitir também como fonte recursos a comercialização de bens e realização de eventos, fundo partidário e rendimento de aplicações financeiras.

A influência do financiamento político sobre a geração de agendas públicas é tema abordado por Fleischer (2000), que estuda as formas de retribuição e compensação dos investimentos realizados pelos “doadores” de campanha, e por Souza (2012), que define o cerne da formulação de políticas públicas como a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros.

A rede de financiamento eleitoral constitui uma porta de acesso a um setor político

específico do aparelho de Estado. Nesta rede, as pessoas físicas tendem a doar de acordo com a ideologia partidária, os agentes partidários se inserem na lógica das alianças que possibilitam o melhor posicionamento na disputa pelos cargos, e as pessoas jurídicas direcionam seus recursos de acordo com viabilidade eleitoral de partidos e candidatos (MANCUSO; SPECK, 2015).

Especificamente sobre a dinâmica do financiamento e dos resultados eleitorais em estudo de análise de redes sociais, Horochovski et al. (2016) apontam a integração e desproporcionalidade do financiamento político. Os autores demonstram que 2% dos financiadores direcionaram seus recursos para 90% dos candidatos eleitos, e 81% dos eleitos tiveram financiamento eleitoral direto de apenas 0,2% dos doadores em 2010. Em outro estudo sobre as eleições de 2014, Cervi, Horochovski e Junckes (2015) abordam o financiamento destinado aos candidatos à presidência expondo, na estratégia dos doadores dos maiores volumes de recursos, a predominância de uma baixa consistência ideológica. Ao analisar meta conexões entre os financiadores das eleições de 2010 no Brasil, Horochovski et al. (2015) investigam os relacionamentos entre partidos. É demonstrado que diferentes estratégias de investidores forjam distintas comunidades partidárias, tornando-se secundária qualquer diferenciação ideológica em algumas delas.

Fleischer (1997) e Speck (2012) oferecem duas interpretações distintas para o fato de os parlamentares atenderem mais aos interesses dos financiadores do que dos seus eleitores após as eleições. O primeiro é que o financiamento de campanha ofereceria uma via de acesso aos tomadores de decisão para influenciar projetos de leis, desenhos de políticas públicas, atividades de lobbying, etc. E o segundo é que os eleitos poderiam oferecer vantagens indevidas para os financiadores nas suas transações econômicas junto ao Estado, por meio de benefícios tributários, financiamentos públicos, licitações, etc. O problema reside, no entanto, na definição de causa e efeito, na qual é difícil determinar se “os recursos ‘produzem’ o sucesso eleitoral ou somente ‘refletem’ o capital político dos partidos e candidatos?” (SPECK, 2015, p. 267).

O envolvimento de políticos eleitos em casos de captura de Estado não significa necessariamente a violação da lei. Governantes e legisladores gozam de margem de manobra na interpretação de seus mandatos. Favorecimentos podem incluir variadas interações que vão desde conversas informais sobre interesses em processos decisórios de temas que afetam determinada empresa, até a negociação de decisões dos integrantes do Poder Legislativo ou Executivo: “Seja no acesso privilegiado aos centros de poder, seja na influência direta sobre o processo decisório, as decisões dos políticos em cargos eletivos dificilmente poderão ser questionadas como ilegais, ferindo normas ou regras de procedimento” (SPECK, 2012, p. 83).

Em se tratando da relação entre o Executivo e o Legislativo, quando o governo tem apoio fragmentado no Legislativo a sua sustentação é negociada mais intensamente, a governabilidade só é possível por meio da permuta de cargos públicos para aliados. Trata-se do sistema de patronagem (spoils), que significa dizer que os legisladores têm o poder de indicar membros de

seu grupo para ocupar determinados cargos públicos (SPECK, 2012). No caso das comissões parlamentares, estas são ocupadas pelos indicados do líder do partido. Os indicados, por sua vez, poderão ser contatados quando “favores para doadores de campanhas deverem ser recompensados” (SPECK, 2012, p. 82).

Ao serem empossados em seus cargos, os deputados federais (e senadores nas comissões do Senado) entram em negociação com os líderes das bancadas de seus partidos para comporem as comissões parlamentares nas quais atuarão, dentre elas as 25 Comissões Permanentes aqui em estudo. As comissões são órgãos com composição partidária proporcional à da Câmara por meio do quociente partidário: divisão do número de membros do partido pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão.

O neoinstitucionalismo de escolha racional entende o debate em torno das comissões a partir da dualidade principal-agente, na qual um principal delega tarefas para um agente num ambiente de informações assimétricas. As comissões são entendidas como “agentes”, porém o “principal” varia de acordo com três abordagens: informacional, distributivista e partidária. Na abordagem informacional a função das comissões é a de especializar os parlamentares, fato que gera poder às comissões em relação ao plenário pelo seu acúmulo de informações. Assim, o principal é a Câmara ou o Plenário como um todo, na medida em que concede prerrogativas às comissões como incentivo à especialização temática a serem posteriormente repassadas ao Plenário (KREHBIEL, 1991; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987). A abordagem distributivista enfatiza o interesse da reeleição pelos parlamentares, fato que torna o processo legiferante o resultado do equilíbrio das preferências individuais. Logo, os parlamentares rumam àquelas comissões que contribuíssem com o atendimento das suas bases eleitorais. Elas, portanto, estão a serviço dos seus próprios membros que as usam para obter benefícios (WEINGAST, 1984; WEINGAST; MARSHALL, 1988; SHEPSLE; WEINGAST, 1987). Por sua vez, a abordagem partidária coloca o partido como principal porque as normas legislativas o beneficiam com vantagens e poderes que são mobilizados para controlar as ações dos membros das comissões em prol do interesse do partido (COX; McCUBBINS, 1993; 1994).

Essas teorias foram desenvolvidas para o Congresso dos EUA e não são mutuamente exclusivas. Adaptadas ao Brasil, elas devem levar em conta a influência do Executivo brasileiro sobre o funcionamento das comissões. Um exemplo de dispositivo de controle do Executivo sobre as comissões é o pedido de urgência, que segundo Pereira e Mueller (2000) é amplamente usado quando as preferências de uma comissão são extremadas ou opostas aos interesses do governo.

Neste sentido, não é possível abordar o tema em questão sem tocar no conceito de presidencialismo de coalizão, que em resumo significa dizer que a combinação do sistema presidencialista com representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o governo a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter apoio da maioria do Congresso (ABRANCHES, 1988).

Duas perspectivas principais dividem esse debate, segundo Santos (2002): uma é que os partidos no Brasil são indisciplinados e por isso o comportamento da Câmara é imprevisível, pois os deputados buscam benefícios para seus redutos eleitorais e aprisionam o Executivo a interesses paroquiais dos parlamentares (AMORIM NETO, 1998; LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1997; 1999); a outra é a de que o comportamento dos partidos é disciplinado e que as decisões da Câmara são previsíveis, pois seus membros não são capazes de fazer valer seus interesses particularistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 1998; SANTOS, 1997).

O autor, então, desenvolve uma terceira explicação para superar essa dualidade, comparando os regimes democráticos de 1946-1964 e pós-1988 (SANTOS, op. cit) no Brasil: nosso sistema político fez uma transição do sistema presidencialista faccional para o sistema presidencialista de coalizão racionalizado. Sustenta que dispositivos institucionais poderosos foram fornecidos ao poder Executivo com o golpe de 1964, depois ratificados pela Constituição de 1988, criando estímulos para a organização dos deputados federais em partidos parlamentares, elevando a disciplina e a previsibilidade dos legisladores em plenário vis-à-vis o que existia entre 1946-1964. O ponto chave da tese de Santos (op. cit) para os propósitos deste artigo é que tal racionalização do Legislativo brasileiro influenciou na estratégia de nomeação de membros para as comissões em que o grau de expertise dos parlamentares é associado de forma positiva a sua nomeação pelo líder partidário no período pós-1988, enquanto que no período 1946-1964 o preponderante era a taxa de “lealdade partidária”.

Por seu turno, Gustavo Müller (2005) enfatiza o poder do Colégio de Líderes Partidários no recrutamento para comissões. Para o autor, o critério da “lealdade política” (que não pode ser confundido com fidelidade partidária) é o fator explicativo. Tal critério é mensurado por meio do comportamento dos deputados durante votações e pelas suas especializações temáticas (fruto da formação profissional/acadêmica ou atividade econômica). A tese de Müller (op. cit.), influenciada por George Tsebellis (1998), é a de que a partir do conhecimento da trajetória dos deputados, os líderes partidários teriam condições de avaliar a confiabilidade que pode ser atribuída aos membros das bancadas. Assim, a linha partidária ganha destaque, tendo em vista que os partidos seriam os principais instrumentos para a dissolução de conflitos, distribuição de encargos e de ganhos.

Pereira e Mueller (2000) adaptam as teorias distributivista e informacional ao sistema de comissões do Legislativo brasileiro. De acordo com os autores, as comissões são escolhidas para que ou potencializem o atendimento às bases eleitorais dos parlamentares, no caso do distributivismo, ou garantam o ganho de informações especializadas, no caso da teoria informacional.

No entanto, o debate em torno das comissões, acima exposto, embasado na teoria neoinstitucionalista de escolha racional, ignora o poder do capital como um elemento fundamental na composição das comissões, através das conexões entre seus deputados membros e os grupos

de interesse responsáveis pelas doações de campanha. As doações de grandes empresas para os parlamentares forjam relacionamentos dessas empresas com as diversas comissões no parlamento. A identificação, a presença e o potencial de influência do capital financiador sobre a pauta e a produção legislativa é algo que não pode ser desconsiderado na agenda de pesquisa legislativa. É nesse sentido que, neste artigo, procuramos avançar nesta discussão inserindo o papel do financiamento de campanhas na composição das Comissões Permanentes.

As comissões que se destacam por seus membros terem recebido o maior aporte de doações eleitorais do capital corporativo em 2014, como será demonstrado na próxima seção, são a CCJC e a CFT. A CCJC em suas atribuições apresenta uma amplitude legislativa que mobiliza interesses múltiplos. Figurando como a comissão mais central na rede de financiamento eleitoral em 2014, sua área de atuação não se concentra em nenhum grupo econômico específico, mas a sua abrangência jurídica e constitucional engloba assuntos de interesse geral. Já à CFT compete proferir pareceres acerca da compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária das proposições a ela distribuídas e, quando for o caso, a respeito do mérito, podendo o parecer ser terminativo o que, também, imputa à CFT uma relevância de pauta na abordagem de temas de interesses partilhados por diferentes grupos econômicos. Na sequência das comissões aparecem a CME, com atuação na área de mineração e geração de energia e a CAPADR, na área agropecuária e de abastecimento, ambas com elevada relevância entre os principais setores da economia nacional.

3 Procedimentos metodológicos

Os dados de financiamento eleitoral relativos às eleições de 2014 utilizados para o presente trabalho têm como fonte o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Já os dados relativos à composição das comissões permanentes durante o ano de 2016 têm como fonte a Câmara dos Deputados. Os dados referentes ao financiamento eleitoral de 2014 foram disponibilizados pelo Grupo de Estudos Territoriais (GETE), da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR), disponíveis para consulta e download no Atlas de Redes de Financiamento Eleitoral, através do endereço <http://www.getepolitica.org/>. A identificação e seleção dos membros das Comissões Permanentes foi realizada a partir da coleta de dados em um recorte transversal, em setembro de 2016, mediante consulta à página da Câmara dos Deputados com a composição das comissões atualizada.

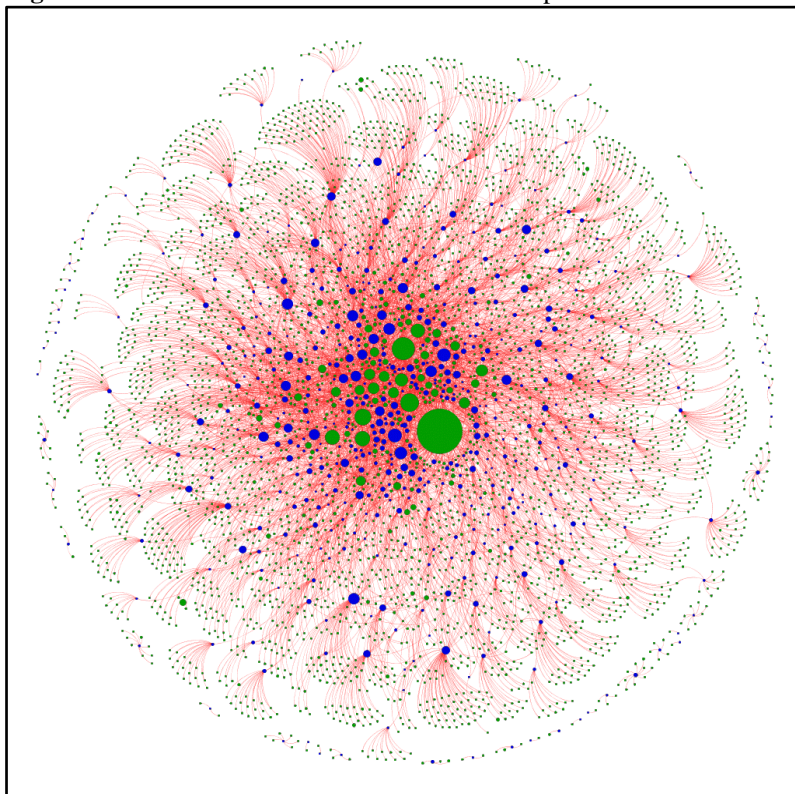
O primeiro passo dos trabalhos foi a montagem de uma rede de relacionamentos de financiamento dos Deputados Federais eleitos em 2014 e membros das comissões permanentes durante o ano de 2016. O material primário para o presente estudo é a rede de financiamento eleitoral dos 513 deputados federais eleitos e os seus respectivos 3.916 financiadores eleitorais, pessoa jurídica, incluindo doadores originais identificados.

O software Gephi é usado nesta tarefa, por tratar-se de uma plataforma interativa de

visualização e exploração de redes e sistemas complexos, grafos dinâmicos e estratificados. Os cálculos realizados no Gephi são exportados e “lidos” nas planilhas com auxílio de um editor de planilhas; as tabelas de dados e cálculos transformam-se em grafos representativos dos relacionamentos. As redes também podem ser exploradas em relação à sua topologia e modularidade, fazendo-se um fatiamento piramidal (mediante redução de grau ou peso, por ex.) ou particionamento segundo atributos específicos como: financiador, valor recebido como doação, comissão permanente que compõem, titular ou suplente, etc.

Desta forma monta-se uma rede exclusiva de financiamento eleitoral de deputados federais que pode ser observada no grafo exposto pela Figura 1. Os parlamentares estão representados pelos nós (círculos) na cor azul e os financiadores eleitorais pela cor verde. As doações estão representadas pelas arestas (linhas) em vermelho.

Figura 1 – Grafo da rede de financiamento dos deputados federais eleitos.



Fonte: Os autores (2017), com base em dados do TSE organizados em banco de dados relacional pelo GETE/UEPG.

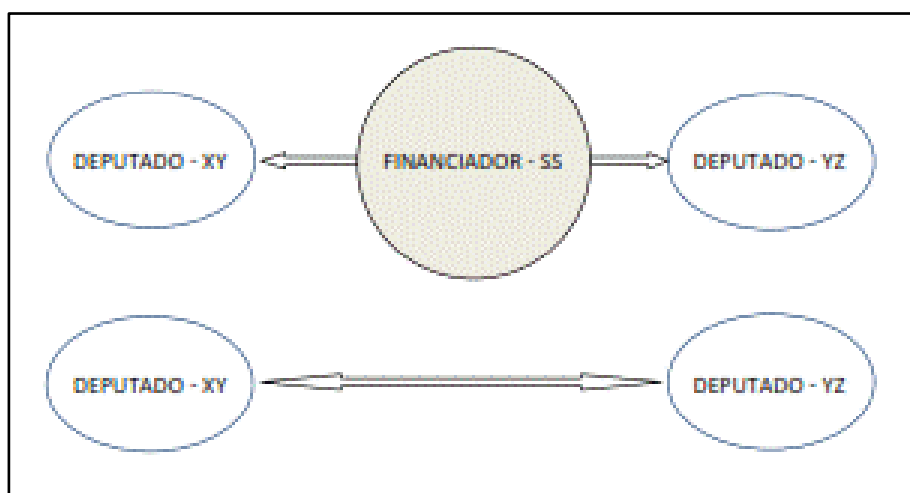
No centro do grafo anterior encontram-se os financiadores e parlamentares mais bem conectados (nós verdes e azuis proeminentes, respectivamente) que serão identificados posteriormente em sua participação no interior das Comissões Permanentes. Embora parlamentares apresentem nós mais destacados por sua centralidade, é notável a diferenciação entre os pequenos financiadores empresariais, periféricamente distribuídos no grafo, e os grandes representantes corporativos que ocupam o centro da rede.

O segundo passo do trabalho foi a realização de um teste da conectividade produzida

pelos financiadores entre os parlamentares, pois sem esse pressuposto não haveria razão de investigarmos qualquer capacidade de engendramento de influência dos financiadores no interior das comissões. A rede de financiamento dos parlamentares foi submetida ao recurso de conversão modal, *dual mode – one mode*, que possibilita visualizar os metarrelacionamentos entre os deputados através do capital dos seus financiadores eleitorais⁷.

A rede bimodal, ou seja, com dois tipos de nós (doadores e receptores) é convertida para um só de seus modos aplicando-se o algoritmo de conversão multimodal (*dual mode – one mode*). Obtivemos, assim, uma rede capaz de mostrar a interconexão existente entre parlamentares e produzida pelas operações de investimento eleitoral dirigidas simultaneamente a dois ou mais candidatos. A Figura 2 ilustra a técnica utilizada.

Figura 2 – Conversão *Dual Mode – One Mode*



Fonte: Os autores (2017).

O terceiro passo adotado foi agregar as informações referentes às doações recebidas pelos parlamentares de uma comissão em um só nó receptor/comissão. Com o objetivo de identificar o conjunto de financiadores dos membros de cada comissão permanente na Câmara dos Deputados, transformam-se as informações referentes à relação financiador/parlamentar em financiador/comissão.

Dentre os 513 deputados que compõem a Câmara Federal, os sete membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, eleitos pelos seus pares, estão impedidos de participar de comissões e lideranças, segundo o artigo 14 do seu Regimento Interno. Dessa forma, 506 deputados estão alocados nas Comissões Permanentes. Entretanto, em consulta realizada em 16/09/2016, constavam na página da composição das Comissões Permanentes do site da Câmara dos Deputados informações sobre 509 deputados membros das comissões. A partir dessa lista com os 509 parlamentares, associa-se a esses parlamentares o atributo referente à Comissão

⁷Horochovski, Junckes e Camargo (2016) explicam e utilizam essa conversão modal na análise dos papéis dos diferentes atores da rede de financiamento eleitoral das eleições gerais de 2014.

Permanente à qual eles estão informados na condição de membros.

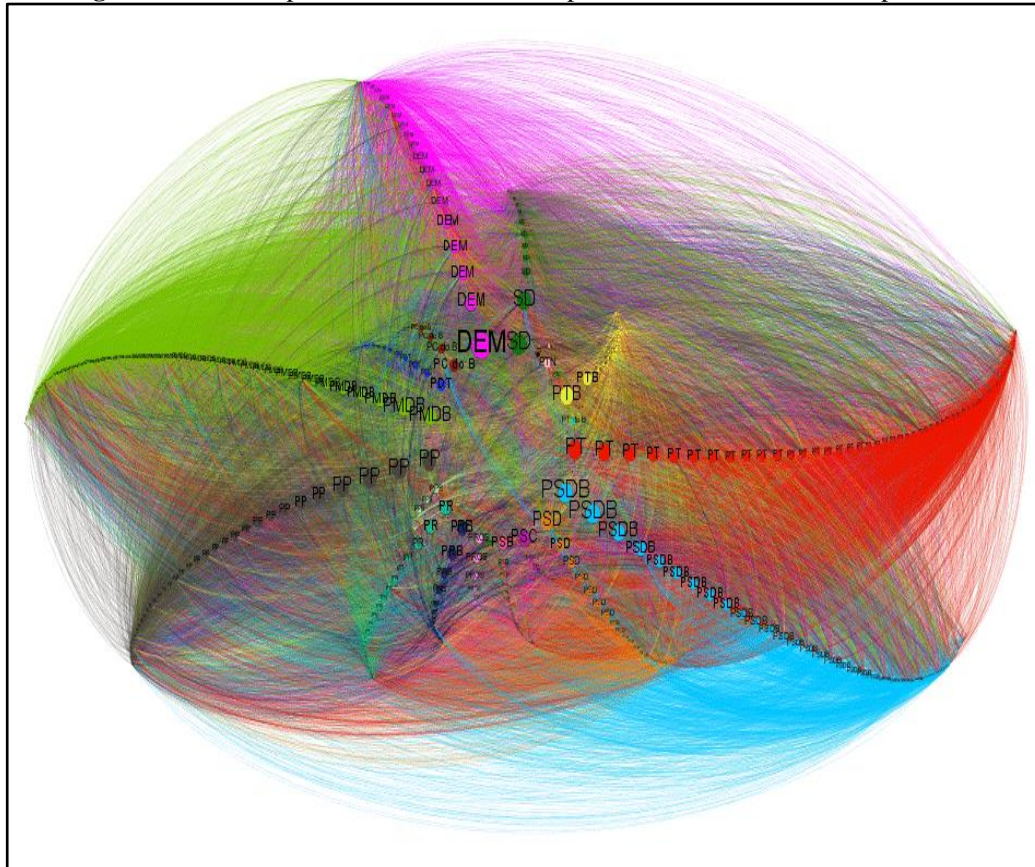
Finalmente foi realizada nova conversão multimodal sobre a rede agregada financiador/comissão, para geração de uma rede de comissões a partir das múltiplas doações destinadas por investidores eleitorais aos deputados federais membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

4 Resultados e discussão

A presente pesquisa se concentra nas relações estabelecidas nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados identificadas através dos vínculos do financiamento eleitoral. Para tal análise é feita uma leitura progressiva da constituição desses relacionamentos, muito embora se saiba que a atuação efetiva das comissões possa estar sujeita a manobras regimentais das lideranças partidárias e da mesa diretora da Câmara, principalmente, a serviço dos interesses do Executivo, como aponta o trabalho de Pereira e Mueller (2000).

A capacidade potencial dos financiadores empresariais para o exercício de intermediação entre os parlamentares foi inicialmente testada e pode ser percebida utilizando-se a conversão modal das redes, explicada anteriormente. Aplicado à rede de financiamento dos deputados, este recurso permite visualizar os metarrelacionamentos entre os deputados produzidos pelas doações múltiplas realizadas pelos financiadores corporativos (Figura 3). Na conversão da rede bimodal (com financiadores e parlamentares) em unimodal (apenas parlamentares), o nome de cada parlamentar está substituído pela sigla do seu partido político, com agrupamento em linha para facilitar a visualização das arestas (linhas) representativas das doações múltiplas. Cada uma das 39.430 linhas do grafo a seguir representa uma ou mais das 120.516 doações destinadas a distintos parlamentares agregados por filiação partidária. As linhas da rede expõem a impressionante capacidade de conexão e intermediação alcançada pelos financiadores privados ante os parlamentares.

Figura 3 – Rede de parlamentares conectados por investidores eleitorais empresariais



Fonte: Os autores (2017), com base em dados do TSE organizados em banco de dados relacional pelo GETE/UEPG.

Uma ideia aproximativa da conectividade produzida pelos investidores eleitorais pode ser obtida se considerarmos que os 100 parlamentares mais bem conectados por relações de investimento empresarial estão relacionados com pelo menos 298 de seus colegas através de seus respectivos financiadores diretos. Destaque-se que o parlamentar mais bem conectado está (meta)vinculado a 367 colegas. Talvez este parlamentar, quando candidato, nunca tenha tido contato direto com alguns ou muitos desses 367 parlamentares a ele vinculados através das relações de financiamento, todavia, entre si e qualquer um dos seus colegas existe apenas um doador direto em comum, o qual detém um potencial para aproximá-los em função de seus interesses de financiador eleitoral.

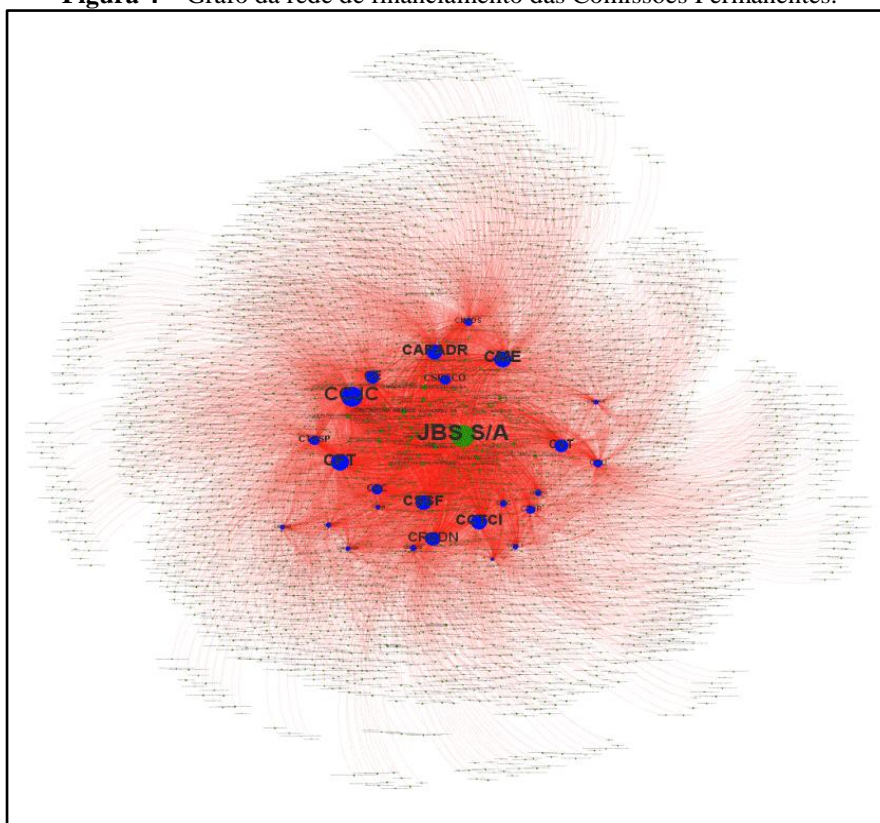
Adicionalmente, a rede de parlamentares conectados por investimentos eleitorais empresariais evidencia o quão pouco concentrados, por filiação partidária, são os investimentos corporativos, pois as empresas financiam parlamentares de vários partidos diferentes. Essa dispersão de vínculos interpartidários produzida pelos agentes corporativos no financiamento eleitoral confirma estudos sobre as redes de financiamento eleitoral de 2010 e 2014, realizados por Horochovski et al. (2015) e Horochovski, Junckes e Camargo (2016).

Verificada a capacidade de conectividade alcançada pelos investidores eleitorais, passa-se a construir a rede de comissões engendrada pelos financiadores dos parlamentares que

compõem esta rede. Com o objetivo de identificar o conjunto de financiadores dos membros de cada comissão permanente na Câmara dos Deputados, a relação financiador/parlamentar foi transformada em financiador/comissão. Para tal, foram agregadas as informações referentes às doações recebidas pelos parlamentares de uma comissão em um só nó receptor/comissão.

O procedimento de agregação das doações recebidas pelos 509 parlamentares em suas respectivas comissões formou uma rede denominada de “Rede de Financiamento das Comissões Permanentes”. A Figura 4 a seguir traz o grafo da rede agregada, onde as comissões estão representadas pelos nós (círculos) na cor azul e os financiadores eleitorais pela cor verde. As doações estão representadas pelas arestas (linhas) em vermelho.

Figura 4 – Grafo da rede de financiamento das Comissões Permanentes.



Fonte: Os autores (2017), com base em dados do TSE organizados em banco de dados relacional pelo GETE/UEPG.

A rede anterior, de financiamento das Comissões Permanentes, está formada por um total de 3.932 nós, sendo 3.907 doadores empresariais representados na cor verde e, os demais, em azul, 25 comissões. As linhas vermelhas (arestas) expressam as 19.448 doações agregadas que totalizam R\$ 506.441.229,00 em financiamento eleitoral. Pelo fato de algumas comissões permitirem deputados de outras comissões em sua composição, o valor corresponde às doações destinadas a esses deputados é computado uma vez para cada comissão que eles compõem. O tamanho dos nós está graduado por grau ponderado (volume de recursos recebidos ou doados no/pelo nó) e a distribuição/posição de cada nó corresponde a sua centralidade na rede. É destacada a centralidade exercida pelos grandes financiadores empresariais e a posição

Tabela 1 – Aporte de recursos de financiamento eleitoral aos membros das comissões permanentes na Câmara dos Deputados em 2016

C omissão Permanente	N de doações recebidas (Grau)	N Membros	Média doações por membro (N)	Total recebido (R\$) (Grau Ponderado)	Média recebida por membro (R\$)	Mediana (R\$)
CCJC	2.033	129	15,8	133.561.889	1.035.363	880.558
CFT	1.529	81	18,9	104.414.834	1.289.072	1.189.958
CME	1.419	82	17,3	99.431.739	1.212.582	1.010.515
CAPADR	1.585	90	17,6	98.563.494	1.095.150	1.034.443
CREDN	1.007	66	15,3	80.777.051	1.223.895	800.300
CSSF	1.292	101	12,8	78.939.236	781.577	550.404
CCTCI	1.019	74	13,8	78.713.826	1.063.700	695.642
CVT	1.025	84	12,2	68.772.477	818.720	656.151
CE	1.068	83	12,9	66.624.029	802.699	487.903
CDC	785	41	19,1	52.574.929	1.282.315	1.044.758
CSPCCO	690	57	12,1	51.973.765	911.820	746.544
CTASP	695	44	15,8	48.053.696	1.092.129	845.050
CDU	621	35	17,7	41.789.543	1.193.987	943.844
CTUR	544	37	14,7	40.919.062	1.105.921	1.003.197
CMADS	711	36	19,8	38.997.667	1.083.269	536.109
CFFC	431	38	11,3	30.705.704	808.045	610.338
CESPO	446	42	10,6	27.499.152	654.742	463.088
CDEICS	403	35	11,5	27.011.968	771.771	445.000
CCULT	375	36	10,4	23.636.181	656.561	677.680
CLP	318	26	12,2	21.072.081	810.465	544.742
CMULHER	307	30	10,2	19.885.614	662.854	469.002
CIDOSO	227	26	8,7	19.885.304	764.819	408.855
CINDRA	295	36	8,2	19.821.729	550.604	405.242
CDHM	299	33	9,1	18.286.622	554.140	242.500
CPD	324	34	9,5	13.286.386	390.776	341.460
TOTAL	19.448	1.376	14,1	1.305.197.978	22.616.975	17.033.280

Fonte: Os autores (2017), com base em dados do TSE organizados em banco de dados relacional pelo GETE/UEPG.

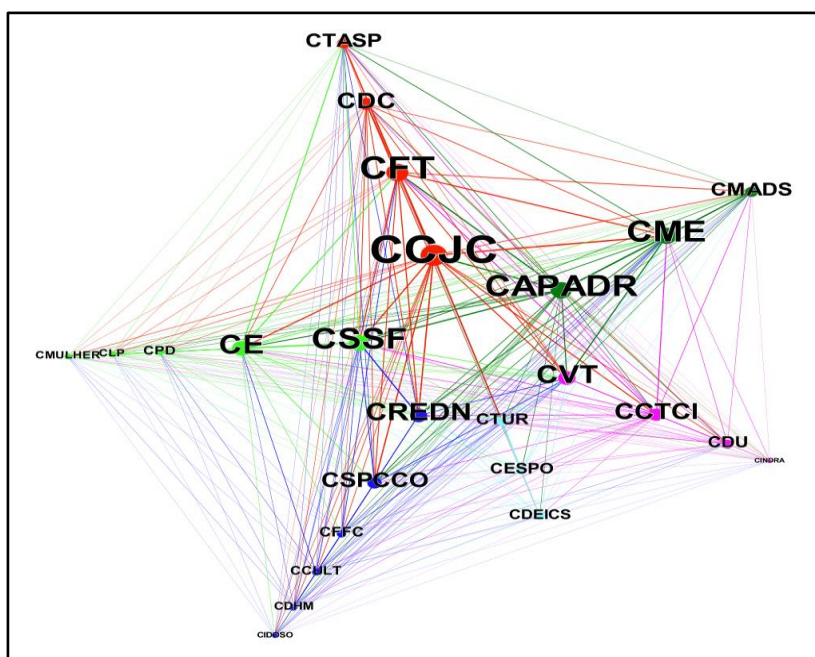
Considerando-se o conjunto dos dados, evidencia-se o interesse seletivo e direcional do capital financiador para determinado grupo de parlamentares, notadamente daqueles que detêm maior centralidade na rede de financiamento eleitoral, o que promove e impulsiona uma estrutura hierárquica de comissões parlamentares. As comissões CCJC, CFT, CME e CAPADR ocupam os primeiros lugares, respectivamente, como as mais financiadas, sendo responsáveis pelo recebimento de 33,4% do total financiado aos parlamentares. As comissões CINDRA, CDHM e CPD figuram como as menos financiadas. As comissões criadas no início de 2016, CMULHER e CIDOSO aparecem logo acima das três últimas colocadas. Essas cinco comissões, no final da lista, são destino de, apenas, 6,9% do financiamento total dos deputados das Comissões Permanentes.

Visto que os financiadores apresentam uma elevada capacidade para conectar diretamente os parlamentares e que esta capacidade é assimetricamente distribuída entre as diferentes comissões permanentes, buscou-se identificar uma rede de comissões constituída através dos

metavínculos de investimento eleitoral. Utilizou-se, novamente, o recurso de conversão multimodal, de rede bimodal (*dual mode*) em rede unimodal (*one mode*), para evidenciar ligações existentes, porém ocultas, realizadas pelos investidores em suas doações para dois ou mais candidatos/comissões.

Explicitando-se os vínculos entre as comissões, quando suprimida a figura do financiador, torna-se possível perceber as “comissões centrais” com o maior número e volume de investimentos em comum, e, pelo seu contrário, as “comissões periféricas”, com a menor interconectividade produzida pelas doações múltiplas. A Figura 6 a seguir apresenta o grafo com os vínculos entre as 25 comissões produzidos pelos financiadores empresariais.

Figura 6 – Rede de comissões constituída pelos investimentos eleitorais empresariais.



Fonte: Os autores (2017), com base em dados do TSE organizados em banco de dados relacional pelo GETE/UEPG.

Os metavínculos mais expressivos se dão entre as comissões CCJC e CFT com 525 investidores em comum; CCJC e CME com 386 e CAPADR e CCJC com 356. Os menos expressivos, aparecem entre CINDRA e CMULHER com 30 vínculos comuns; e CIDOSO e CINDRA, e CINDRA e CLP com 27 doadores comuns entre elas.

O peso dos vínculos, expresso pela espessura das arestas, é a variável que determina a intensidade do relacionamento de capital intercomissões. A cor dos nós, determinada pela partição de modularidade de classe, mostra as comunidades formadas pelos vínculos¹⁰. O tamanho dos nós está definido pelo *ranking* de centralidade de grau ponderado, ou seja, o volume dos recursos e dos relacionamentos estabelecidos. Note-se que o número de parlamentares membros das

¹⁰ O conceito de modularidade de classe está descrito por Newman (2010, p. 354-92, *Graph partitioning e community detection*). O software Gephi utiliza em seus cálculos um algoritmo de modularidade de classes de concepção de Blondel, Guillaume, Lambiotte e Lefebvre (2008).

comissões centrais é maior do que das comissões periféricas, e, portanto, isso poderia gerar, por si só, uma interconexão mais acentuada entre essas comissões. Todavia, tal qual ocorre com os dados da Tabela 1, além de um número maior de parlamentares, as comissões centrais apresentam médias e medianas superiores de doações recebidas. Ocorre o inverso com as comissões periféricas.

Dos estudos e resultados obtidos é possível inferir a destinação estratégica de recursos por parte dos grupos de financiadores para as comissões com relevância legislativa e correspondente às suas atribuições normativas nas relações mercantis. Da mesma forma conclui-se haver um desinteresse, ou um interesse mitigado, sobre a agenda das comissões menos contempladas com o financiamento em comum de seus deputados membros. Adicionalmente, devemos ter em consideração que os financiadores têm preferência pelos candidatos mais competitivos, que são corriqueiramente aqueles já com forte presença no parlamento ou capital político relevante, ambas as situações que os fazem ter mais chance de conseguir assentos nas comissões “mais importantes”.

As seis comissões que apresentam o maior número de metavínculos com todas as demais comissões são: CCJC, CFT, CAPADR, CME, CSSF e CE, com 36% do total de vínculos no conjunto das 25 Comissões Permanentes. As seis comissões periféricas, com menos metavínculos, são: CPD, CDHM, CLP, CMULHER, CIDOSO e CINDRA, com apenas 14,2% das doações múltiplas.

A CCJC conecta as outras comissões com o maior aporte financiado e é, também, a Comissão Permanente que mais se conecta com as outras comissões, com 5.576 vínculos, apresentando uma grande abrangência legislativa em sua agenda. A CFT, em segundo lugar, apresenta 4.721 vínculos de seus membros em comum com os membros das demais comissões. As Comissões CAPADR e CME, na sequência da lista, têm suas atribuições definidas conforme o indicado nas suas próprias denominações, sobre agendas de reconhecida pertinência industrial, comercial e territorial. Importante reafirmar que o maior número absoluto de membros gera mais vínculos e, evidentemente, o contrário também ocorre. Assim, o resultado evidencia que o capital empresarial doa mais, com maior frequência e valores mais elevados para aqueles candidatos que, uma vez eleitos, vêm a compor as comissões com o número maior de parlamentares, não havendo uma relação causa-efeito e sim de complementaridade.

As comissões que se relacionam com o menor volume de vínculos com as demais 25 comissões têm em comum, além de um número menor de parlamentares membros, uma agenda de caráter social, doméstico e familiar predominante, por tratarem de direitos de inclusão e equidade ao abordar as questões pertinentes aos direitos da mulher, do idoso e das pessoas com deficiência. A CINDRA, em último na lista, também de caráter inclusivo, coaduna-se com as precursoras na lista, posto que em sua criação estavam previstas proposições de formas de redução das desigualdades da região amazônica (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2014).

5 Considerações finais

Demonstrou-se inicialmente neste estudo que os relacionamentos de financiamento eleitoral em 2016 forjaram uma rede de parlamentares conectados por investimentos eleitorais empresariais que evidencia um elevado potencial de influência e pressão corporativa sobre a agenda legislativa no interior das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. A exploração de metavínculos entre doadores e candidatos, proporcionou a identificação de 39.430 casos em que um doador conecta dois parlamentares. Foi possível revelar uma elevada capacidade de intermediação dos financiadores empresariais, a tal ponto que um dos parlamentares compartilha seus 41 financiadores com 367 outros colegas do parlamento. Treze desses doadores doaram mais de R\$ 100 mil para este parlamentar e dispõem, assim, de um potencial acesso a 71% dos membros da Câmara a partir do “seu” Deputado.

A intensa malha de conexão entre parlamentares produzida pelos financiadores empresariais replica-se, por consequência, entre as comissões permanentes da Câmara. A agregação dos relacionamentos de doação eleitoral nas comissões compostas por parlamentares evidenciou, novamente, a centralidade dos grandes financiadores empresariais, assumindo posição integradora “entre” as comissões, ou seja, entre os parlamentares membros das comissões. Além de uma posição central integradora, reveladora de um grande potencial de influência sobre as comissões, evidencia-se também a assimetria de inter-relacionamentos em função do capital investido em determinados grupos de comissões, donde é possível deduzir estratégias alocativas dos recursos de financiamento eleitoral em função das atribuições normativas e de fiscalização próprias de cada comissão.

Demonstra-se, portanto, a elevada capacidade de interconexão do capital investidor e, através dos metavínculos de financiamento, identificamos uma rede de comissões bastante reveladora das estratégias de investimento eleitoral empresarial. A presença do capital do investimento eleitoral na composição das Comissões Permanentes contribui para descrever uma dinâmica na qual os deputados são potencialmente *accountable* a seus financiadores.

A democracia pressupõe um nível de igualdade de condições e, do ponto de vista das eleições, essa igualdade significa que a competição seja a mais equânime possível. Tal igualdade é altamente comprometida quando o financiamento empresarial ou qualquer outro tipo de financiamento aparece como um fator determinante para o resultado das eleições, o que fica bastante evidente no caso brasileiro, comprometendo o caráter democrático/republicano, ou seja, os vínculos financeiros desses deputados os colocariam em posição de responder, com sua atuação parlamentar, mais aos seus financiadores do que aos seus constituintes, os eleitores.

Ao se fazer uma análise estrutural usando uma abordagem relacional em vez da tradicional abordagem sobre os atributos, conseguimos identificar condicionantes estruturais da dinâmica política e ampliar os resultados obtidos através dos estudos estatísticos convencionais. A rede intercomissões explorada nesta pesquisa demonstra que a topologia da influência se

constrói a partir da densidade, da conectividade e do alcance dos relacionamentos na rede. Destas apreensões abrem-se possibilidades para futuras investigações através do uso metodológico de ARS, que venham a explorar diferentes aspectos e perspectivas sobre o financiamento eleitoral e as Comissões Permanentes.

Como continuidade será desenvolvido um estudo para a identificação dos principais financiadores corporativos dos deputados das Comissões Permanentes, bem como dos seus interesses econômicos/empresariais para se pesquisar as possíveis correlações com a agenda das comissões nas quais os deputados por eles financiados atuam, propiciando um aprofundamento sobre a composição das Comissões Permanentes e as estratégias dos *amici curiae* financiadores eleitorais diante dos seus interesses corporativos.

Referências

- ABRANCHES, S. H. de. **Presidencialismo de Coalizão**. O Dilema Institucional Brasileiro. Dados, vol. 31, no 1, 1988, pp. 5-38.
- AMORIM NETO, O. **Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers**. Ph.D. Dissertation, University of California, San Diego, 1998.
- ARAÚJO, G. B. **Contribuições de campanha influenciam decisões públicas?** O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil. 2012. 270f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BENTLEY, A. F. **The Process of government: a study of social pressures**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.
- BLONDEL, V. D.; GUILLAUME, J. L.; LAMBIOTTE, R.; LEFEBVRE, E.: **Fast unfolding of communities in large networks**, *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, v. 2008, p. 1-12, Oct. 2008.
- BRAGA, R. de J.; MIRANDA, R. C. da R. **Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/167>>. Acesso em: 16 mar. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados, **Comissões**, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/comissoes>> Acesso em: 14 mar. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto compilado até a Emenda Constitucional nº 90/2015**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.asp> Acesso em: 13 mar. 2017.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 out. 1997. Seção 1, p. 21801.
- CERVI, E. U.; HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J. **Redes de doadores e financiamento político em 2014: distinguindo doações para candidatos, partidos e comitês financeiros nas eleições presidenciais brasileiras**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 18, p. 80-100, set./dez. 2015.
- COX, G W.; McCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan: party government in the House**. Berkeley, University of California Press, 1993.

- _____. **Bonding, structure, and the stability of political parties:** party government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, 1994, 2: 215-32.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- FLEISCHER, D. **Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais.** *Cadernos Adenauer*, n. 10, p. 79-104, 2000.
- FLEISCHER, D. **Political corruption in Brazil:** the delicate connection with campaign finance. *Crime, Law and Social Change*, Beverly Hills, v. 25, 1997.
- GETE-Política. **Grupo de Estudos Territoriais.** Disponível em: <www.getepolitica.org>. Acesso: em 6 jun. 2016.
- GILLIGAN, T.; KREHBIEL, K. **Collective decision-making and standing committees:** an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1987, p. 287-335.
- HOROCHOVSKI, R. R. et al. **Redes de partidos políticos tecidas por financiadores:** um estudo das eleições de 2010 no Brasil. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 23.2, p. 49-78, jul./dez. 2015.
- HOROCHOVSKI, R. R. et al. **Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil.** *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 28-55, abr. 2016.
- HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J.; CAMARGO, N. F. **Como doadores de campanha forjam comunidades de partidos:** uma análise das redes de financiamento das eleições de 2014 Financiamento político, redes, partidos, Brasil, eleições 2014. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 40., 2016, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2016.
- JUNCKES, I. J.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. **Redes de Financiadores, Partidos Políticos e Candidatos nas Eleições de 2014 no Brasil.** In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte. Anais ABCP, 2016. v. 1. p. 1-19.
- KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization.** Michigan, University of Michigan Press, 1991.
- LAMOUNIER, B. (1991), **Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade.** *Nova Economia*, vol. 2, no 2, UFMG, pp. 9-25.
- MAINWARING, S. **Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil.** in MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America.** New York, Cambridge University Press, 1997.
- _____. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization:** The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press, 1999.
- MALTZMAN, F. **Competing principals:** committees, parties, and the organization of Congress. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.
- MANCUSO, W. P. **Investimento eleitoral no Brasil:** balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 155- 183, jun. 2015.
- MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. **Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010):** determinantes e consequências. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 23.2, p. 103-125, dez. 2015.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997).** São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MÜLLER, G. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados:** Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n o 1, 2005, pp. 371 a 394.
- NEWMAN, M. E. J. **Networks:** an introduction. New York: Oxford University Press, 2010.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo:** O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.
- SANTOS, F. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** *DADOS – Revista de*

Ciências Sociais, vol. 40, no 3, 1997, p. 465-492.

_____. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, no 2, 2002, pp. 237 a 264.

SANTOS, T. T. **Da gênese ao funcionamento de uma Comissão Permanente na Câmara dos Deputados**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 18, p. 101-119, set./dez. 2015.

SHEPSON, K.; WEINGAST, B. **Institutional foundations of committee power**. American Political Science Review, 81, 1987, p. 85-104.

SOUZA, C. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 65-86.

SPECK, B. W. **O financiamento político e a corrupção no Brasil**. In: BIASON, R. C. (Org.). **Temas de Corrupção Política no Brasil**. São Paulo: Balcão Editorial, 2012, p. 49-97.

_____. **Recursos, Partidos e Eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do Horário Gratuito na Competição Política no Brasil**. In: AVELAR, L; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora UNESP, 2015, p. 247-270.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**. Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo, EDUSP, 1998.

WEINGAST, B. R. **The congressional-bureaucratic system: a principal-agent perspective (with applications to the SEC)**. Public Choice, 44 (1), 1984, pp. 147-91.

WEINGAST, B. R. e MARSHALL, W. J. **The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets**. Journal of Political Economy, 96 (1), 1988, pp. 133-63.

ANEXO 01 – Siglas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCULT - Comissão de Cultura

CDC - Comissão de Defesa do Consumidor

CMULHER - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher

CIDOSO - Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

CPD - Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência

CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano

CDEICS - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços

CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CE - Comissão de Educação

CESPO - Comissão do Esporte

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CINDRA - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CLP - Comissão de Legislação Participativa

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME - Comissão de Minas e Energia

CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTUR - Comissão de Turismo

CVT - Comissão de Viação e Transportes

Artigo recebido em: 06/03/2018

Artigo aceito para publicação em: 07/06/2018



A CARREIRA DOS DESVIANTES: AMBIÇÃO POLÍTICA E NÍVEL DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

THE CAREER OF THE DEVIATES: AMBITION POLITICS AND LEVEL OF PROFESSIONALISM ON THE CHAMBER OF DEPUTIES

LA CARRERA DE LOS DESVIANTES: AMBICIÓN POLÍTICA Y NIVEL DE PROFESIONAL DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Albany Ferreira Lima¹
José Alexandre da Silva Júnior²
Ranulfo Paranhos³
Leonardo Rodrigues de Moraes⁴

Resumo: Qual o efeito do nível de profissionalização dos deputados federais sobre sua ambição política? Partindo do pressuposto teórico de que os deputados profissionais são aqueles que assumiram cargos e possuem mais tempo de experiência no partido e na Câmara dos Deputados, nosso objetivo é testar a hipótese de que quanto mais profissional é o deputado federal, maior é a chance de escolher ambição progressiva. Metodologicamente, sistematizamos um banco de dados original com informações sobre a carreira política dos parlamentares, tendo como variável dependente o tipo de ambição dos respectivos deputados federais. Utilizamos teste de associação qui-quadrado, comparação entre médias e um modelo de regressão logística. Os resultados indicam que os parlamentares mais ambiciosos parecem não se diferir dos demais quanto à experiência, seja dentro ou fora da Câmara dos Deputados. Portanto, o efeito esperado da profissionalização dos deputados federais sobre a ambição progressiva não pode ser verificado.

Palavras-chave: Ambição política; profissionalização política; Câmara dos Deputados.

Abstract: What is the effect of the level of professionalism of the federal deputies on their political ambition? Based on the theoretical assumption that professional deputies are those who have assumed positions and have more experience in the party and the Chamber of Deputies, our objective is to test the hypothesis that the more professional the federal deputy is the greater the chance to choose progressive ambition. Methodologically, we systematized an original database with information about the political career of the parliamentarians, having as dependent variable the type of ambition of the respective federal

¹ Mestre em Ciência Política pelo PPGCPRI - UFPA, graduado em Ciências Sociais pelo ICS – UFPA (albanyinformatica@gmail.com).

² Doutor em Ciência Política pela UFPA e professor do curso de Ciências Sociais no ICS – UFPA (jasjunior2007@yahoo.com.br).

³ Doutor em Ciência Política pela UFPA e professor do curso de Ciências Sociais no ICS – UFPA (ranulfoparanhos@me.com).

⁴ Mestrando em Ciência Política no PPGCPRI - UFPA, graduado em Ciências Sociais pelo ICS – UFPA (leonardordm@hotmail.com).

deputies. We used chi-square association test, comparison between means and a logistic regression model. The results indicate that the most ambitious parliamentarians do not seem to differ from the others in terms of experience, either inside or outside the Chamber of Deputies. Therefore, the expected effect of the professionalization of the federal deputies on the progressive ambition can not be verified.

Keywords: Political Ambition; Political Professionalization; Chamber of Deputies.

Resumen: ¿Cuál es el efecto del nivel de profesionalización de los diputados federales sobre su ambición política? A partir del supuesto teórico de que los diputados profesionales son aquellos que asumieron cargos y poseen más tiempo de experiencia en el partido y en la Cámara de Diputados, nuestro objetivo es probar la hipótesis de que cuanto más profesional es el diputado federal, mayor es la oportunidad de elegir ambición progresiva. Metodológicamente, sistematizamos un banco de datos original con informaciones sobre la carrera política de los parlamentarios, teniendo como variable dependiente el tipo de ambición de los respectivos diputados federales. Utilizamos prueba de asociación qui-cuadrado, comparación entre promedios y un modelo de regresión logística. Los resultados indican que los parlamentarios más ambiciosos parecen no diferir de los demás en cuanto a la experiencia, ya sea dentro o fuera de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el efecto esperado de la profesionalización de los diputados federales sobre la ambición progresiva no puede ser verificado.

Palabras clave: Ambición política; profesionalización política; Camara de los Diputados.

1 Introdução

Qual o efeito do nível de profissionalização dos deputados federais sobre sua ambição política? A ambição política diz respeito aos padrões de carreiras políticas, um dos primeiros estudos foi feito nos Estados Unidos da América por Joseph Schelsinger em 1966. As direções que um político pode seguir em sua carreira são basicamente quatro: (1) candidatar-se à reeleição (ambição estática); (2) candidatar-se para cargos inferiores ao seu (ambição regressiva); (3) candidatar-se para um cargo superior ao seu (ambição progressiva); e, (4) por motivos diversos, pode decidir não se candidatar a nenhum cargo.

De acordo com a literatura, a profissionalização do Legislativo oferece vantagens eleitorais aos *incumbents*, dificultando a entrada de *outsiders* dentro do Legislativo (CLAPP, 1962; POLSBY, 2008; POLSBY *et al.*, 1969). Seguindo esta linha de raciocínio, defende-se que a institucionalização está positivamente correlacionada com a profissionalização e negativamente associada à renovação parlamentar.

O Poder Legislativo no Brasil reúne baixa capacidade decisória e alta competitividade, logo, estas características reduzem seu poder atrativo (SANTOS, 2003). A centralização dos poderes de agenda pelos líderes partidários e pelo Poder Executivo reduz a capacidade de os parlamentares influenciarem o processo legislativo. Isto resultaria em uma renovação crônica e a consequente ausência de profissionalização dos parlamentares. As ondas de renovação, embora

sejam bastante robustas, não atingem os centros de comando da Casa (SILVA JÚNIOR; FIGUEIREDO FILHO, 2012).

Segundo Santos (2003), a desigualdade de poder entre o Legislativo e o Executivo leva os parlamentares que ambicionam alcançar efetiva capacidade no processo decisório a se desinteressar pelo desenvolvimento de uma carreira no Legislativo. O poder decisório do Executivo se sobrepõe ao Legislativo, que se restringe a ratificar as ações do Executivo. Essa configuração torna a ambição política parlamentar enviesada para os cargos no Executivo (ambição progressiva).

Este artigo pretende contribuir testando a hipótese de que quanto mais profissional é o deputado federal, maior é a chance de escolher ambição progressiva. Para isso, montamos um banco de dados com uma amostra de 142 casos, contendo informações sobre escolha de carreira e experiência política e partidária dos deputados federais. A profissionalização dos parlamentares foi mensurada através do seu tempo de experiência no partido, sua experiência em cargos importantes no partido, a quantidade de mandatos exercidos na Câmara dos Deputados e sua experiência na ocupação de cargos de destaque na Casa. A ambição política foi classificada através da análise das escolhas de carreira dos parlamentares. Metodologicamente, serão utilizados teste de associação qui-quadrado, gráficos de comparação entre médias e modelo de regressão logística.

Este artigo está dividido da seguinte maneira: na seção 2, discutimos como a literatura classifica a ambição política e o que é a profissionalização do Legislativo e qual a relação entre eles; na seção 3, descreveremos os procedimentos metodológicos adotados neste artigo; em seguida, na seção 4, apresentaremos os resultados da pesquisa, descrevendo a correlação entre as variáveis e o modelo de regressão logística. Por fim, a nossa conclusão.

2 Ambição política e a profissionalização dos parlamentares

2.1 Ambição política

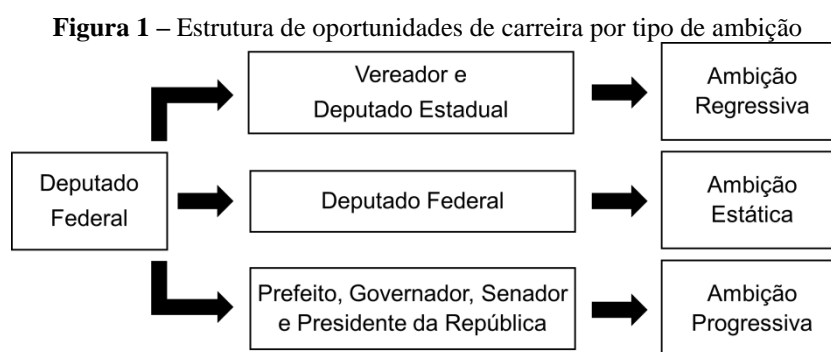
Ambition lies at the heart of politics. Politics thrive on the hope of preferment and the drive for office (SCHLESINGER, 1966, p. 1).

Os estudos sobre ambição iniciam-se com o seminal trabalho de Schlesinger (1966). Esse autor é um dos primeiros a incluir no tema da ambição política o exame da estrutura de oportunidades de carreira. Ele analisou a relação entre esta estrutura e variáveis como organização do partido e concorrência interpartidária. Considerando que todo o sistema político se organiza em torno dessa estrutura de oportunidades, o estudo das ambições de carreira permitiria um melhor entendimento das escolhas de carreiras políticas. Portanto, as estratégias de sobrevivência política são definidas a partir da ambição do político em relação aos cargos disponíveis na estrutura de oportunidades de carreira. Em vista disso, a estrutura só pode ser plenamente compreendida a partir do ponto de vista dos indivíduos, das características institucionais do

sistema político e das dinâmicas de competição para determinados cargos, tendo em vista suas competências e benefícios.

Seguindo a definição da literatura (SCHLESINGER, 1966; LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003; ROHDE, 2012; PEREIRA; RENNÓ 2013), a ambição dos deputados federais pode ser: regressiva, quando o parlamentar se candidata a um cargo no Legislativo estadual ou municipal; estática, quando ele se candidata à reeleição; e progressiva, quando o deputado se candidata a cargos com acesso a melhores benefícios (salários, verbas, equipes maiores), como os cargos de Senador, Prefeito, Governador ou Presidente da República. Como última opção, o parlamentar pode não se candidatar.

Em nosso caso, obtivemos o tipo de ambição de cada parlamentar comparando o cargo exercido (deputado federal) com o cargo escolhido por ele nas eleições seguintes. Os parlamentares que não se candidataram são considerados como aposentados da disputa eleitoral, e os demais têm sua ambição classificada de acordo com o cargo escolhido. A Figura 1 ilustra a estrutura de oportunidades de carreira para os deputados federais.



Fonte: Elaboração própria

Segundo Black (1972), conforme aumentam os custos de conquista de um cargo, os benefícios derivados desse cargo devem crescer mais rapidamente do que os custos, de forma que o benefício adquirido das posições mais custosas seja maior do que o adquirido das posições menos custosas. Do contrário, o indivíduo racional não procuraria progredir na carreira para posições de maior custo.

No contexto norte-americano, o debate sobre a Teoria da Ambição Política se expandiu. Rohde (2012) e, posteriormente, Brace (1984) argumentam que a decisão de se candidatar é uma função da probabilidade de vitória, ganhos, custos e aversão ao risco. Foram sendo incorporadas ao debate variáveis que alteram estes quatro elementos. Primeiro, Froman (1967) argumenta que a *seniority* (antiguidade) legislativa torna outros cargos menos atrativos para os parlamentares. Já Riker e Ordeshook (1973) defendem que indivíduos com iguais estruturas de oportunidades assumem ambições distintas. Rohde (2012) afirma que o poder de decisão e execução dos cargos altera sua capacidade de atração. Stokes e Miller (1962), Ferejohn (1977) e Hinckley (1980) acreditam que ambição política é influenciada pela reputação que o deputado conseguiu construir

em suas bases. Para Jacobson (1981), a presença de *incumbent* (candidato que já é parlamentar) e/ou desafiante qualificados na disputa diminui a chance de vitória. Goodliffe (2001) e Carson (2005) apontam que a margem de vitória e a eficácia dos gastos de campanha em eleições passadas indicam a segurança eleitoral do parlamentar. Portanto, há um conjunto variado de elementos utilizados para investigar como os legisladores determinam a sua ambição.

Apenas sob pesadas críticas é possível afirmar que a reeleição é a principal meta dos parlamentares brasileiros (SANTOS, 1999; SAMUELS, 2000). A maior fonte de controvérsia é a desigualdade de poder entre o Legislativo e o Executivo. Segundo Santos (2003), este fato leva os políticos que ambicionam alcançar efetiva capacidade no processo decisório a se desinteressar pelo desenvolvimento de uma carreira direcionada para o parlamento. Esta relação se caracteriza por um aumento excessivo do poder decisório do Executivo. Por sua vez, o Legislativo se restringe a ratificar as ações deste último. Essa configuração torna a ambição política parlamentar enviesada para um cargo Executivo (ambição progressiva).

Adicionalmente, Samuels (2000) defende que o fenômeno a ser analisado no Brasil é a renovação e não a reeleição. Para ele, a Câmara dos Deputados não oferece grandes vantagens para os parlamentares. Dentre os desincentivos somam-se a baixa capacidade decisória e os poucos volumes de recursos, tornando o *incumbent* desmotivado (SAMUELS, 2003). O resultado é formação de um ciclo vicioso: o Legislativo não é atraente para os seus principais quadros e a renovação torna-o ainda mais frágil no processo de formulação de políticas públicas, o que gera baixa capacidade de atração.

Figura 2 – Ciclo Vicioso da Ambição



Fonte: Elaboração própria

Contrariamente, Leoni *et al.* (2004) e Pereira e Rennó (2003, 2001) defendem que, no Brasil, a taxa de deputados candidatos à reeleição é próxima à taxa de candidatura de deputados para qualquer outro cargo. Segundo estes autores, um dos fatores que explica este equilíbrio é o risco e o custo envolvido em uma carreira progressiva. Numa ambição estática, estes elementos são menores e a chance de vitória é maior. Inclusive, esse mesmo argumento sustenta que os recursos parlamentares, em especial o *pork-barrel*, são de fundamental importância para o sucesso

eleitoral e a escolha da carreira política (AMES, 1995; Pereira; Rennó, 2003). Portanto, a ambição política seria o resultado de um cálculo do parlamentar frente a sua estrutura de oportunidades.

Pereira e Rennó (2013) argumentam que a razão central para a busca da reeleição é o instinto de sobrevivência, ela é a melhor solução para tentar assegurar sua própria sobrevivência política (PEREIRA; RENNÓ, 2013). Ainda segundo Pereira e Rennó (2013), no Brasil, os benefícios são um tanto fixos para os deputados que buscam a reeleição. Eles são representados por vantagens relacionadas ao trabalho e influência sobre as decisões políticas. Já os custos podem ser medidos em termos de gastos de campanha, energia e vontade de se envolver na campanha e possíveis prejuízos gerados pelo rótulo de perdedor.

Para os cargos que representam um progresso na carreira, os *pay-offs* referem-se principalmente aos privilégios ligados à manutenção desses cargos: cargos de nível Executivo, em qualquer nível da Federação, oferecem os mais elevados benefícios. Por exemplo, cargos no Senado têm vantagens de financiamento mais elevado, equipe de assessoria e mandatos mais longos. Portanto, os benefícios associados oferecem sempre um incentivo a mais. O contrapeso é o risco maior envolvido na ambição progressiva. Em geral, os cargos para o Executivo envolvem disputas majoritárias, o que significa que apenas um candidato poderá vencer (NICOLAU, 2012). O que se espera é um acirramento da competição eleitoral e a elevação do custo da campanha.

Por outro lado, Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012), verificaram que existe uma tendência ao aumento da proporção de deputados que se rerepresentaram ao longo do tempo. Segundo eles, quanto maior proporção de *incumbents* que tentaram a reeleição (reapresentação), menor a chance de sucesso deles (conservação). Ou seja, a recandidatura no Brasil pode aumentar a concorrência entre *incumbents*, o que faz com que eles reduzam as chances uns dos outros.

2.2 Profissionalização dos parlamentares

De uma maneira geral, a mensuração da profissionalização legislativa tem sido feita a partir de três indicadores: a) salário do legislador; b) assessoria de pessoal para o legislador; e c) total de dias presentes em sessões parlamentares (SQUIRE, 1992). A partir deste índice, a profissionalização entre as Casas Legislativas pode ser comparada entre si. Squire (1992) observou que, ao longo dos anos, os deputados passaram a se dedicar integralmente ao Legislativo, tornando-se políticos profissionais.

Alguns autores argumentam que a profissionalização oferece vantagens eleitorais aos *incumbents*, dificultando a entrada de *outsiders* dentro do Legislativo (CLAPP, 1962; POLSBY, 2008; POLSBY *et al.*, 1969). Nessa linha de raciocínio, defende-se que a institucionalização está positivamente correlacionada com a profissionalização e negativamente associada à renovação parlamentar. Logo, tanto o grau de profissionalismo quanto o nível de renovação podem ser utilizados como indicadores de institucionalização (SILVA JÚNIOR; FIGUEIREDO FILHO, 2012).

No Brasil, tornou-se banal afirmar que a Câmara de Deputados é constantemente atingida por fortes ondas de renovação. Por exemplo, Samuels (2003) descreve uma taxa média acima de 50%. Utilizando dados mais recentes, Pereira e Rennó (2007) sugerem uma renovação média de 32%. O resultado disso seria uma Câmara desprovida de incentivos institucionais para o desenvolvimento de um grau maior de profissionalização dos seus membros. Santos (2003, p. 138) constata que “hoje em dia, os legisladores com mais experiência, são aqueles que mais rapidamente deixam o Legislativo, procurando outros centros de poder”. Ou seja, o problema é que os deputados não estão dispostos a investir em suas carreiras parlamentares. Samuels (2000), por sua vez, explica as altas taxas de renovação a partir de dois elementos: *i*) a vulnerabilidade dos *incumbents* que concorrem à reeleição e *ii*) a concentração de poder no Executivo nos diferentes níveis de governo. Ambos os autores argumentam que os deputados brasileiros consideram o Poder Legislativo mais como um meio do que como um objetivo final para suas carreiras.

A renovação é vista pela literatura como um fenômeno que impede o desenvolvimento da profissionalização e da institucionalização do Poder Legislativo (SILVA JÚNIOR; FIGUEIREDO FILHO, 2012). O pressuposto é que os deputados necessitam de tempo na Casa para internalizar o *modus operandi* do Poder Legislativo e assim potencializar o aprendizado de suas funções, quer seja ela legislar ou fiscalizar o Poder Executivo (SQUIRE, 1998, 2007). Salvo exceções (BELL; PRICE, 1987; JEFFE, 1987), a grande maioria dos trabalhos constata uma correlação negativa entre os níveis de profissionalização do Poder Legislativo e as taxas de renovação no parlamento.

Nos Estados Unidos, onde há uma forte correlação positiva entre um elevado grau de profissionalização e uma maior taxa de reeleição, a profissionalização pode ser interpretada como um mecanismo institucional para tornar a vida dos legisladores mais estável e previsível, devido a possível consequência da curta duração de uma legislatura de dois anos. No Brasil, o fato de a maioria dos legisladores continuarem vencendo eleições sujeitas às regras em vigor parece incentivar a conservação do sistema de baixa performance de profissionalização e institucionalização do Legislativo. Nesse sentido, as altas taxas de reeleição parecem surtir um efeito negativo na profissionalização do Legislativo, delegando ao Executivo a capacidade de moldar políticas públicas (PEREIRA; RENNÓ, 2013; SANTOS, 2003).

Como se relacionam a ambição política e a profissionalização do Legislativo? Segundo Santos (2003), são duas as dimensões institucionais relevantes que condicionam o perfil das carreiras no Legislativo: a primeira é o grau de competitividade eleitoral e a segunda, o grau de influência do Legislativo na definição de agenda decisória. A fim de tornar a exposição mais clara, ele classificou ambos em alto e baixo. O Quadro 1, a seguir, reproduz o seu esquema.

Quadro 1 – Competitividade e Poder Decisório do Legislativo

		Poder Decisório	
		Alto	Baixo
Competitividade	Alta	1	2
	Baixa	3	4

Fonte: Santos (2003, pág. 131).

A decisão quanto a permanecer ou não na carreira parlamentar depende de um cálculo individual feito por cada parlamentar. Nele, os principais determinantes são o valor esperado do mandato e a expectativa de permanecer no parlamento. A capacidade da Câmara de reter os políticos na Casa relaciona-se positivamente com as oportunidades de intervir no processo decisório, ou seja, quanto maior o poder de agenda do Legislativo, maior será seu poder de retenção. Além disso, a disposição do deputado de se reapresentar ao eleitorado e adquirir um novo mandato depende do maior ou menor risco de perder a vaga para um desafiante na disputa eleitoral (SANTOS, 2003).

Portanto, é natural imaginar que o padrão de recrutamento e retenção de legisladores será diferente em cada uma das possibilidades expostas no Quadro 1. Santos (2003) exemplifica que se em determinado sistema político os legisladores se reelegem com uma relativa facilidade e o Legislativo define a agenda pública, então é provável que o parlamento seja ocupado por membros que desejam fortemente investir na carreira parlamentar. Essa combinação aparece no quadrante 3, que corresponde a uma baixa competitividade eleitoral e alto poder decisório do Legislativo. Se, por outro lado, a tarefa de obter novo mandato é difícil para os representantes e o Executivo possui enorme poder de agenda, anulando o Legislativo como *locus* decisório relevante, então é de se esperar um certo descompromisso dos membros para com a instituição legislativa. Isto aparece no quadrante 2, que corresponde a alta competitividade eleitoral e baixo poder decisório.

Como vimos, Samuels (2000) desenvolve um dos poucos estudos que tenta explicar a renovação na Câmara dos Deputados. Para ele, a ambição política progressiva dos parlamentares e a dinâmica da competição eleitoral explicam o fenômeno da renovação. Ou seja, os deputados brasileiros estariam sempre ambicionando ocupar um cargo no Poder Executivo. Adicionalmente, de acordo com Santos (2003), o Poder Legislativo reúne baixa capacidade decisória e alta competitividade, uma mistura que reduz seu poder atrativo. A centralização dos poderes de agenda pelos líderes partidários e pelo Poder Executivo reduz a capacidade de os parlamentares influenciarem o processo legislativo. O resultado é uma renovação crônica e a consequente ausência de profissionalização dos parlamentares. Cunow *et al.* (2012) demonstrou que os legisladores com perspectivas de carreiras mais longas, na verdade, foram menos propensos a apoiar qualquer fortalecimento do setor Legislativo. Ou seja, ambição estática levou a um Legislativo fraco, em vez de uma forma mais institucionalizada ou profissionalizada.

Contudo, dentro do Legislativo, existem determinados cargos que concedem um maior poder político a quem os ocupa. Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012) constataram que as ondas de renovação, embora elas sejam bastante robustas, não atingem os centros de comando. No entanto, resta verificar em que medida a experiência dos parlamentares na ocupação de cargos no partido e na Câmara dos Deputados, bem como seu tempo de filiação partidária e a quantidade de legislaturas em que ele atuou na Casa são capazes de influenciar na escolha de carreira dos deputados federais.

A hipótese mais aceita pela literatura é que os parlamentares mais experientes não têm incentivos para permanecer no Legislativo (SAMUELS, 2000; SANTOS, 2003). Santos (2003), por exemplo, acredita que normalmente os parlamentares utilizam o Poder Legislativo como trampolim para cargos mais atrativos. Partindo da hipótese de que quanto mais profissional é o deputado federal maior é a chance de escolher ambição progressiva, esperamos que os deputados mais compromissados e experientes, seja no partido ou na Câmara dos Deputados, assumam uma ambição progressiva.

3 Metodologia

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos adotados. O objetivo é permitir a replicação dos resultados (KING, 1995; JANZ, 2015). Os dados que compõem o banco foram obtidos no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e na biografia dos deputados, que pode ser consultada no site da Câmara dos Deputados.

A população que serviu de base para o cálculo corresponde aos 513 parlamentares da 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados. O nível de confiança assumido é de 95% e erro amostral de 7%. Portanto, foi necessário compor uma amostra com 142 casos para aferir os resultados. A amostra foi composta pelo método de Amostragem Sistemática Aleatória⁵, com o objetivo de ser representativa e de não produzir viés.

O Quadro 2 descreve a estrutura de oportunidades e ambição política dos deputados federais:

Quadro 2 – Estrutura de oportunidades e ambição política dos deputados federais

Estrutura de oportunidades	Tipo de ambição dos deputados federais	Descrição da ambição
Vereador, Deputado Estadual	Regressiva	Ocorre quando o parlamentar se candidata a um cargo no legislativo estadual ou municipal

⁵ A Amostragem Sistemática Aleatória é obtida pela divisão do total da população (N) pelo total de elementos da amostra (m). ($N/m=X$). O resultado obtido X corresponde ao intervalo de seleção entre os elementos da amostra. Sorteia-se um valor entre 0 e X, que terá como resultado o número inicial da contagem. Assim sendo, inicia-se a contagem a partir do número sorteado, soma-se o intervalo da seleção X, o resultado corresponde ao segundo elemento da amostra. Este passo deve ser executado sucessivamente até completar a quantidade de casos necessário para compor a amostra (BARBETTA, 2014).

Estrutura de oportunidades	Tipo de ambição dos deputados federais	Descrição da ambição
Senador, Prefeito, Governador, e Presidente da República	Progressiva	Ocorre sempre que o deputado se candidata a cargos com acesso a melhores benefícios (salários, verbas, equipes maiores)
Deputado Federal	Estática	Ocorre quando o parlamentar se candidata à reeleição
Nenhum cargo	Aposentado	Ocorre quando o parlamentar não se candidata a nenhum cargo eletivo até o fim do mandato.

Fonte: Elaboração própria.

As ambições que importam para testar a hipótese deste trabalho são a progressiva e a estática. A finalidade é comparar os grupos de parlamentares. Para isso, a amostra foi dividida em duas, cada parte correspondente a parlamentares com um tipo de ambição. O objetivo disso é dar oportunidades iguais de manifestação das características dos grupos distintos de deputados. Caso a amostra fosse composta proporcionalmente ao tipo de ambição assumida, o grupo correspondente aos parlamentares com ambição estática seria aproximadamente 3,4 vezes maior que o grupo que assumiu ambição progressiva. Portanto, a possibilidade de ocorrer casos de parlamentares mais experientes, seja no partido ou na Câmara, por exemplo, seria maior.

O quadro abaixo descreve a composição da variável dependente.

Quadro 3 – Composição da variável dependente

Nomenclatura	Descrição	Valores	Mensuração
Tipo de ambição	Ambição Progressiva	Progressiva recebe valor 0	Dicotômica
	Ambição estática	Estática recebe valor 1	

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Leoni, Pereira e Rennó (2003), pertencer a cargos de destaque na Câmara aumenta a probabilidade de concorrer à reeleição. Isso aconteceria porque estas posições aumentam as recompensas de quem ocupa estes postos. Além disso, segundo Mancuso *et al.* (2013), o sucesso na ambição estática está ligado à fidelidade partidária. Neste artigo, buscando novas variáveis que sejam capazes de medir a profissionalização, optamos por mensurá-la através da quantidade de mandatos exercidos na Câmara dos Deputados, da experiência na ocupação de cargos de destaque na Casa, do tempo de experiência no partido, da experiência em cargos importantes no partido, bem como verificando se o parlamentar mudou de partido após eleito para a Câmara. O objetivo é verificar se essas variáveis influenciam, de fato, na escolha de carreira dos parlamentares. O Quadro 4 descreve a composição das variáveis dependentes.

Quadro 4 – Composição das variáveis independentes

Nomenclatura	Descrição	Valores	Mensuração
Sucesso na eleição	Sucesso e fracasso nas candidaturas	Fracasso recebe valor 0, Sucesso recebe valor 1.	Categórica
Condição parlamentar	<i>Incumbent</i> ou desafiante	Desafiante recebe valor 0, <i>Incumbent</i> recebe valor 1.	Categórica
Experiência política	Cargo eletivo no Executivo	Não recebe valor 0, Sim recebe valor 1.	Categórica

Destaque na Câmara	Exerceu cargos de destaque ⁶ na Câmara	Não recebe valor 0, Sim recebe valor 1.	Categórica
Antiguidade na Câmara	Número de mandatos exercidos na Câmara	Recebe o número de mandatos do parlamentar.	Discreta
Antiguidade partidária	Número de anos de filiação partidária	Recebe o número de anos de filiação partidária.	Discreta
Experiência no partido	Cargo na executiva do partido	Não recebe valor 0, Sim recebe valor 1.	Categórica
Mudou de partido	Mudou de partido após eleito	Não recebe valor 0, Sim recebe valor 1.	Categórica

Fonte: Elaboração própria.

Metodologicamente, o trabalho faz uso de técnicas de estatística descritiva e inferencial. Utilizamos teste de associação qui-quadrado, um método aplicado para testar a significância de associação entre duas variáveis, e também comparar duas ou mais amostras, quando os resultados da variável resposta estão dispostos em categorias (BARBETTA, 2014). Comparamos as médias através de gráficos de barra de erros. Por fim, para testar a principal hipótese do trabalho, estimamos um modelo de regressão logística, escolhido por ser adequado para analisar casos onde a variável dependente é dicotômica e as variáveis independentes podem ser de qualquer tipo: dicotômicas, ordinais, discretas ou contínuas (HAIR *et al.*, 2009).

4 Resultados

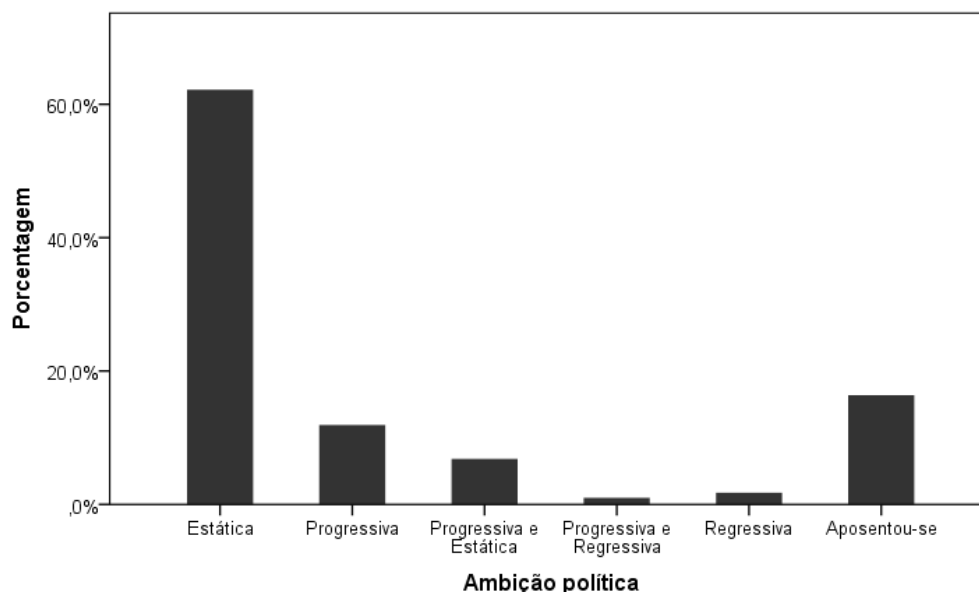
4.1 Ambição política dos deputados federais

Inicialmente, antes de compor a amostra, foi necessário analisar a ambição política dos parlamentares da 54ª Legislatura. Verificamos que existem parlamentares que foram classificados em dois tipos de ambição durante o mandato. Isso é possível porque, no meio do mandato de quatro anos da Câmara, o congressista pode se candidatar ao cargo de Prefeito ou Vereador. É mais comum que os parlamentares escolham se candidatar ao cargo de Prefeito, contudo, nem todos obtêm sucesso na candidatura, e podem voltar a seu mandato na Câmara. Ao fim do mandato, eles podem se candidatar novamente e têm acesso a quatro cargos: Deputado Estadual (ambição regressiva), Deputado Federal (ambição estática), Senador, Governador e Presidente da República (ambição progressiva).

O Gráfico 1 apresenta o tipo de ambição escolhida pelos deputados federais da 54ª Legislatura.

⁶ Consideramos como cargos de destaque os seguintes postos: Presidente da Câmara, Líder de Bancada, Presidente de Comissão, 1º Secretário Câmara, 1º Vice-presidente Câmara, 2º Vice-presidente Câmara, 2º Secretário.

Gráfico 1 – Escolha de carreira política dos deputados federais da 54ª Legislatura



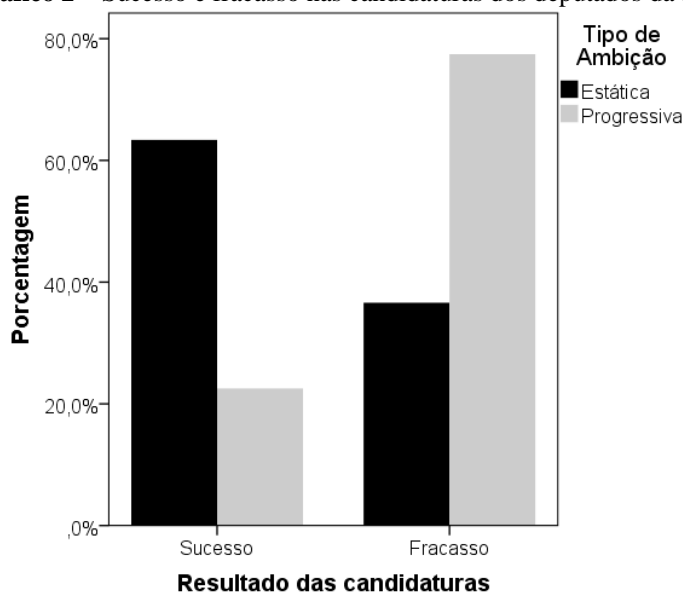
Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos parlamentares (62,18%) cumpre seu mandato e se candidata à reeleição. O segundo maior número, 16,37%, é relativo aos parlamentares que se aposentaram da disputa eleitoral. Os parlamentares com ambição progressiva representam 11,89% dos casos. Os parlamentares com ambição regressiva, por sua vez, foram 1,75% dos casos. Entre os parlamentares que se candidataram para cargos que representam dois tipos de ambição distintas, temos uma taxa de 6,82% de parlamentares que se candidataram a ambição progressiva e estática, e 0,97% se candidatando tendo ambição progressiva e regressiva.

4.2 Sucesso e Fracasso na disputa para a Câmara de Deputados

Após classificar o tipo de ambição dos parlamentares, procedemos a amostragem dos 142 casos. Em nossa amostra, a taxa de sucesso nas candidaturas é maior entre os parlamentares que se candidatam à reeleição, se comparado aos parlamentares que buscaram cargos mais vantajosos. Consequentemente, a taxa de fracasso foi maior no grupo de parlamentares que tiveram ambição progressiva. Elaboramos o Gráfico 2 para ilustrar a taxa de sucesso e fracasso nas candidaturas dos parlamentares da amostra.

Gráfico 2 – Sucesso e fracasso nas candidaturas dos deputados da amostra.



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 1 relaciona as candidaturas que obtiveram sucesso e fracasso na amostra com o tipo de ambição assumida pelos parlamentares. 63,40% dos candidatos que se recandidataram obtiveram sucesso na disputa, ao passo que apenas 22,50% dos candidatos que optaram pela ambição progressiva conseguiram alcançar o sucesso. A maioria das candidaturas, independentemente do tipo de ambição, fracassaram – este percentual é de 57%. Os resultados apontam para correlação estatística entre essas variáveis.

Tabela 1 – Ambição dos parlamentares x Sucesso e fracasso nas candidaturas

		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Sucesso nas candidaturas	Não	26	36,60%	55	77,50%	81	57,00%
	Sim	45	63,40%	16	22,50%	61	43,00%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 24,170, com contagem mínima esperada de 30,50, significância estatística de 0,000 e coeficiente de contingência de 0,381.

4.3 Análise da profissionalização dos parlamentares

A partir deste ponto, demonstra-se os resultados da análise de correlação das variáveis que compõem a profissionalização dos parlamentares. Para isso, utilizaremos o teste qui-quadrado. Duas características importantes para traçar o perfil profissional dos deputados são o exercício de cargo no partido e a experiência eletiva no Executivo.

A Tabela 2 apresenta o resultado da correlação.

Tabela 2: Cargo na executiva do partido x Cargo eletivo no Executivo

		Cargo eletivo no Executivo				Total	
		Não		Sim			
Cargo na executiva do partido	Não	23	24,00%	73	76,00%	96	100,00%
	Sim	3	6,50%	43	93,50%	46	100,00%
Total		26	18,30%	116	81,70%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 6,321, com contagem mínima esperada de 8,42, significância estatística de 0,012 e coeficiente de contingência de 0,206.

De acordo com os resultados, apenas 18,30% dos deputados são inexperientes, ou seja, não exerceram cargos eletivos fora da Câmara. Todavia, 67,61% (da amostra, 96 parlamentares) dos deputados nunca exerceram cargos no partido ao qual está filiado. O cruzamento das variáveis revela que 76% dos parlamentares que não exerceram cargo na comissão executiva do seu partido político tem experiência em outra arena, enquanto que 93,50% dos parlamentares que exerceram algum cargo em seu partido tem experiência eletiva. O teste qui-quadrado revela uma dependência estatística entre as duas variáveis. Além disso, é importante observar que apenas 43 (30,28% da amostra) deputados reúnem as duas características ao mesmo tempo, ou seja, fazem parte do grupo de mais profissionalizados sob esse aspecto. A Tabela seguinte complementa o quadro feito até aqui e apresenta o resultado do cruzamento entre a experiência política do parlamentar e a sua condição.

Tabela 3: Cargo eletivo no Executivo x Condição do parlamentar

		Condição do parlamentar				Total	
		Desafiante		<i>Incumbent</i>			
Cargo eletivo no Executivo	Não	25	96,20%	1 ⁷	3,80%	26	100,00%
	Sim	49	42,20%	67	57,80%	116	100,00%
Total		74	52,10%	68	47,90%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 24,738, com contagem mínima esperada de 12,45, significância estatística de 0,000 e coeficiente de contingência de 0,385.

A análise individual de cada variável já foi feita, portanto o destaque aqui vai para o cruzamento entre elas. Precisamente, entre os parlamentares que não possuem experiência eletiva, 96,20% são desafiantes e 3,80% são *incumbents*. O teste qui-quadrado aponta para dependência estatística entre as variáveis. Ao que parece, a experiência dos parlamentares influencia na entrada dos políticos na Casa. Seja como for, 67 (47,18%) deputados que compõem a amostra são experientes e *incumbents* simultaneamente.

A partir daqui, a análise das variáveis categóricas destaca o exercício de cargo na Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, analisamos a relação entre o compromisso com o partido e o exercício de cargo. A Tabela 4 apresenta o cruzamento entre essas variáveis.

⁷ Em nossa amostra, o único caso de parlamentar *incumbent* que não tem experiência eletiva no Executivo é do deputado Raimundo Sabino Castelo Branco Maues do PTB do Amazonas. Contudo, ao meio do mandato ele se candidatou ao cargo de Prefeito.

Tabela 4: Cargo na executiva do partido x Cargos de destaque na Câmara

		Exerceu cargos de destaque na Câmara				Total	
		Não		Sim			
Cargo na executiva do partido	Não	66	68,80%	30	31,30%	96	100,00%
	Sim	24	52,20%	22	47,80%	46	100,00%
Total		90	63,40%	52	36,60%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 3,682, com contagem mínima esperada de 16,85, significância estatística de 0,055 e coeficiente de contingência de 0,159.

De acordo com a Tabela 4, apenas 36,6% dos parlamentares da amostra exerceram cargo de destaque na Câmara. Destes, apenas 15,49% exerceram algum cargo no seu atual partido. O teste de qui-quadrado aponta para independência estatística entre as variáveis, portanto, tudo indica que o exercício de cargo no partido não está associado ao exercício de cargo de destaque na Câmara. No geral, apenas uma fração de 15,49% da amostra dos deputados pode ser considerada mais profissionalizada, ou seja, exerceram cargos nos dois *lócus*.

Em seguida, procedemos a análise de correlação entre os deputados que possuem experiência política fora da Câmara e exerceram cargo de destaque na Casa. A Tabela 5 apresenta os resultados.

Tabela 5: Cargo eletivo no Executivo x Cargos de destaque na Câmara

		Exerceu cargos de destaque na Câmara				Total	
		Não		Sim			
Cargo eletivo no Executivo	Não	21	80,80%	5	19,20%	26	100,00%
	Sim	69	59,50%	47	40,50%	116	100,00%
Total		90	63,40%	52	36,60%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 4,146, com contagem mínima esperada de 9,52, significância estatística de 0,042 e coeficiente de contingência de 0,168.

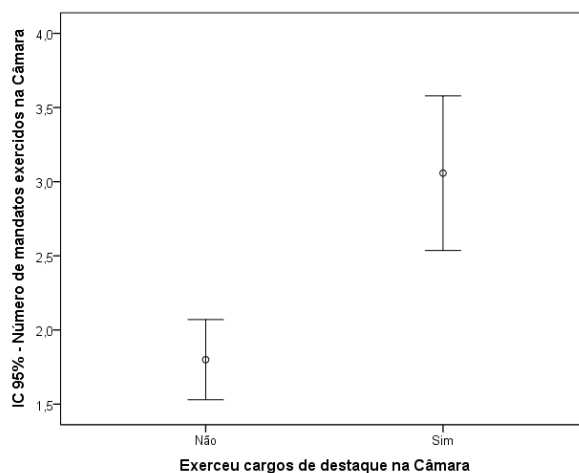
A Tabela 5 demonstra que 14,79% dos parlamentares não exerceram cargos eletivos e também não exerceram cargos de destaque. O teste de dependência aponta a dependência estatística entre as variáveis. Ao que parece, a experiência eletiva está associada ao exercício de cargo na Câmara, todavia, apenas 36,62% dos parlamentares apresentam as duas características ao mesmo tempo.

Com um intervalo de confiança para a média com nível de 95%, o Gráfico 3 apresenta a média de antiguidade na Câmara para os deputados que exerceram ou não cargos de destaque.

A maior média expressa no Gráfico 3 é relativa ao grupo de deputados que exerceram cargo de destaque na Câmara. Neste caso, é possível identificar mais claramente um grupo de deputados mais profissionalizados, pois estes possuem maior número de mandatos exercidos na Câmara e também ocuparam cargos de destaque. A média de mandatos para o grupo que exerceu cargo na amostra da 54ª Legislatura é de aproximadamente 3 mandatos, ao passo que os deputados

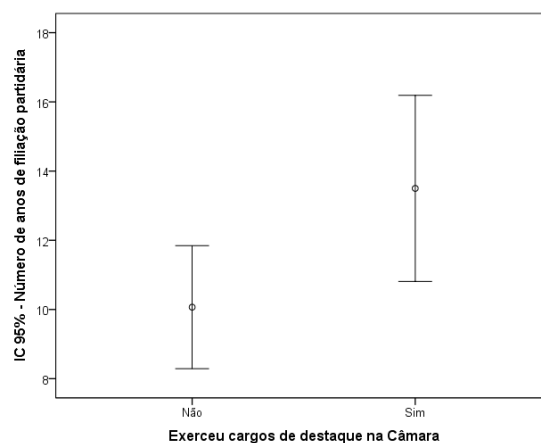
que não exerceram cargo têm uma média abaixo de duas legislaturas de experiência eletiva na Câmara.

Gráfico 3 – Barra de erros: Antiguidade na Câmara \times Destaque na Câmara.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4 – Barra de erros: Antiguidade partidária \times Destaque na Câmara.



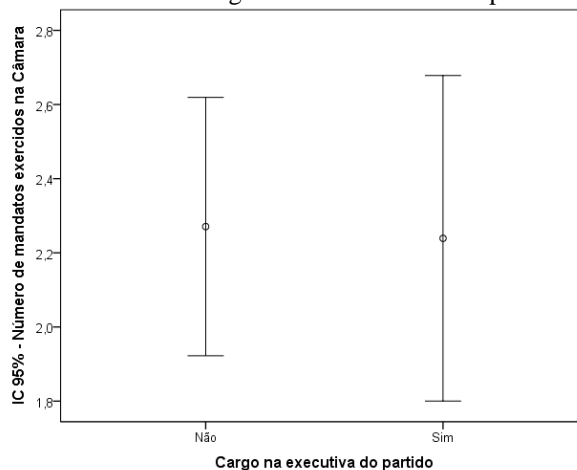
Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4 representa a média de anos de filiação partidária para os deputados que exerceram ou não cargo de destaque na Câmara. Nele, podemos observar que a maior média pertence ao grupo dos deputados que exerceram cargo de destaque na Câmara. A média para este grupo gira em torno de 14 anos de filiação partidária; para o outro grupo, a média se situa em torno de 10 anos de filiação no partido. Portanto, o grupo que possui um número relativamente maior de deputados profissionais é aquele composto por políticos que exerceram cargos de destaque. No entanto, é possível identificar que há neste grupo uma parcela de deputados com menos de 12 anos de filiação partidária, este valor está abaixo do número máximo de anos de filiação correspondente ao grupo que não exerceu cargo.

A relação entre o grupo de deputados que exerceram ou não cargos na comissão executiva do partido com o número de mandatos exercidos por eles na Câmara está expressa no Gráfico 5. É possível

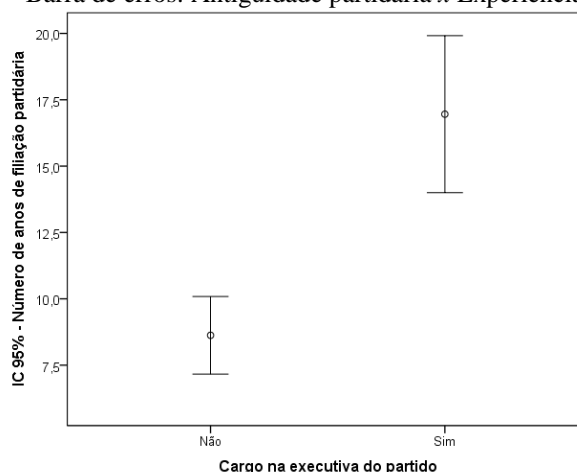
observar que a média entre os dois grupos é muito próxima, ou seja, o grupo de deputados que exerceu cargo na executiva do partido e o grupo que não exerceu não possuem diferenças quando se compara o número de mandatos exercidos por eles.

Gráfico 5 – Barra de erros: Antiguidade na Câmara x Experiência no partido.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Barra de erros: Antiguidade partidária x Experiência no partido



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 6 correlaciona o número de anos de filiação partidária dos deputados federais da amostra com os grupos de parlamentares que exerceram ou não cargos na executiva do partido. É possível visualizar nele que o grupo de parlamentares que exerceram cargo na executiva do partido tem uma média de aproximadamente 16 anos de filiação partidária, número superior ao grupo dos que não exerceram cargos importantes em seus partidos, com média de aproximadamente 8,5 anos de filiação.

4.4 Análise comparada: Ambição política versus profissionalização

Anteriormente, verificamos que algumas características estão mais disseminadas que outras em meio à amostra. De qualquer forma, os cruzamentos entre as variáveis independentes deixam dúvidas sobre o efeito de cada uma delas na ambição política dos parlamentares. O objetivo agora é estimar esse

feito. Finalmente, teremos condições de saber se o nível de profissionalização tem efeito sobre a ambição.

4.4.1 Ambição versus experiência do parlamentar na Câmara dos Deputados

Este tópico testa o comportamento do parlamentar no que diz respeito à sua atuação na Câmara dos Deputados. Inicialmente, observamos se a escolha feita por deputados novatos difere da opção feita por candidatos com mais experiência na Câmara. Curiosamente, a amostra aleatoriamente selecionou uma proporção igual de casos para os diferentes tipos de ambição. A Tabela 6 resume os resultados.

Tabela 6: Tipo de ambição x Condição do parlamentar

		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Condição do parlamentar	Desafiante	37	52,10%	37	52,10%	74	52,01%
	Incumbent	34	47,90%	34	47,90%	68	47,09%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 0,000, com contagem mínima esperada de significância estatística de 1,00 e coeficiente de contingência de 0,000.

O teste de dependência estatística aponta para insignificância da relação entre as duas variáveis. Portanto, pode-se concluir que deputados inexperientes ou de carreiras legislativas mais longas têm praticamente a mesma chance de assumir uma ambição progressiva. Na Tabela 7, verificamos se a experiência do parlamentar no Executivo está relacionada à sua ambição política.

Tabela 7: Tipo de ambição x Cargo eletivo no Executivo

		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Cargo eletivo no Executivo	Não	16	22,50%	10	14,10%	26	18,30%
	Sim	55	77,50%	61	85,90%	116	81,70%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 1,695, com contagem mínima esperada de 13,00, significância estatística de 0,193 e coeficiente de contingência de 0,109.

De acordo com o resultado, apenas 14,10% dos parlamentares que acabaram assumindo uma ambição progressiva nunca exerceram outros cargos eletivos. Por outro lado, 22,50% dos parlamentares que ambicionaram permanecer na Câmara não tinham experiências eletivas anteriores. O teste de correlação indica que não há dependência estatística entre as variáveis. Em outras palavras, a experiência política parece não ser uma característica que distingue parlamentares com ambições diferentes.

A Câmara estaria menos profissionalizada se os parlamentares que ocuparam cargos de destaque na Casa resolvessem abandonar a carreira. Portanto, o cruzamento seguinte observa se ambição política e exercício de cargo na Câmara estão associados.

Tabela 8: Tipo de ambição x Cargos de destaque na Câmara

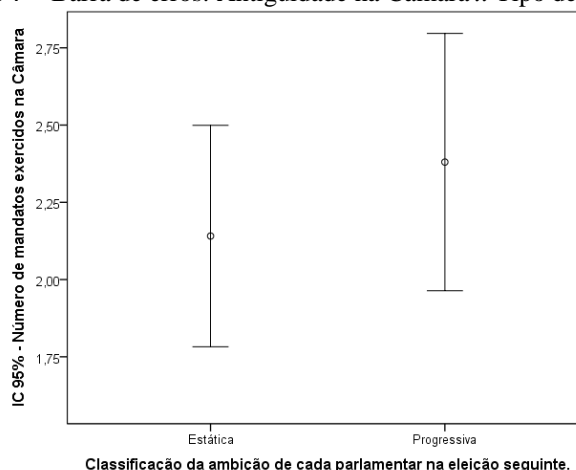
		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Exerceu cargos de destaque	Não	49	69,00%	41	57,70%	90	63,40%
	Sim	22	31,00%	30	42,30%	52	36,60%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 1,942, com contagem mínima esperada de 26,00, significância estatística de 0,163 e coeficiente de contingência de 0,116.

O percentual de parlamentares que não exerceu cargos na Câmara dos Deputados é maior tanto entre os que assumiram ambição progressiva quanto entre os que optaram pela ambição estática. O teste de qui-quadrado aponta a independência estatística entre as variáveis. Portanto, pode-se concluir que o exercício de cargo não influencia a escolha da carreira política do parlamentar.

Para complementar a análise sobre a relação entre experiência e ambição, o Gráfico 7 apresenta a diferença entre a média de mandatos de parlamentares com ambições distintas.

Gráfico 7 – Barra de erros: Antiguidade na Câmara x Tipo de ambição



Fonte: Elaboração própria

A comparação entre as médias de mandatos dos grupos de parlamentares com ambição distinta aponta para igualdade. Claramente, os intervalos de estimação das médias apresentam zonas de interseção. Em outros termos, é grande a chance das duas médias assumirem o mesmo valor. Em resumo, os parlamentares mais ambiciosos parecem não se diferirem dos demais quanto à experiência, seja dentro ou fora da Câmara dos Deputados.

4.4.2 Ambição política versus compromisso do parlamentar com o partido

Para concluir os testes de correlação, resta testar as variáveis relativas aos partidos. A Tabela 9 compara a ambição política com a permanência no partido.

Tabela 9: Tipo de ambição x Permaneceu no partido após eleito

		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Mudou de partido após eleito	Não	60	84,50%	61	85,90%	121	85,20%
	Sim	11	15,50%	10	14,10%	21	14,80%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 0,056, com contagem mínima esperada de 10,50, significância estatística de 0,813 e coeficiente de contingência de 0,020.

Independente da ambição assumida pelos parlamentares posteriormente, alguns deles mudam de partido após entrar na Câmara. A taxa de parlamentares que mudaram de partido entre os que optaram pela ambição estática é de 15,50% e entre os que optaram pela ambição progressiva é de 14,10%. O teste de qui-quadrado aponta a ausência de dependência estatística entre as variáveis. Isso significa que a mudança de partido parece não ter efeito sobre a ambição.

Finalizando a análise sobre o compromisso do parlamentar com o partido, verificamos se ambições distintas se diferem quanto ao exercício de cargo no partido e quanto ao tempo que permanece nele. A Tabela 10 e o Gráfico 8 apresentam os resultados.

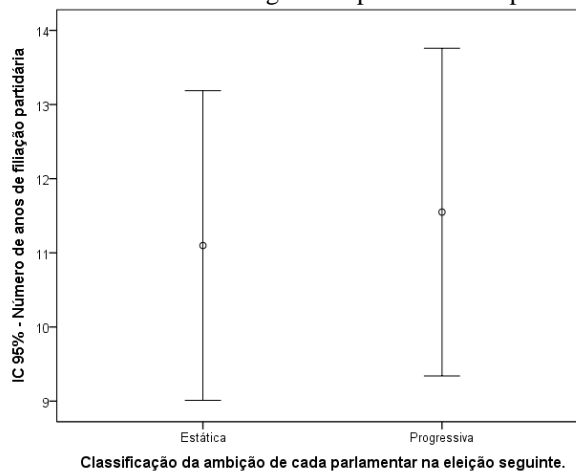
Tabela 10: Tipo de ambição x Cargo na executiva do partido

		Tipo de Ambição				Total	
		Estática		Progressiva			
Cargo na executiva do partido	Não	49	69,00%	47	66,20%	96	67,60%
	Sim	22	31,00%	24	33,80%	46	32,40%
Total		71	100,00%	71	100,00%	142	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Valor do teste qui-quadrado: 0,129, com contagem mínima esperada de 23,00, significância estatística de 0,720 e coeficiente de contingência de 0,30.

Dos parlamentares da amostra, 69% se candidataram à reeleição e nunca exerceram cargo no partido, ao passo que 66,2% dos deputados mais ambiciosos nunca exerceram cargo em seu partido atual. O teste de associação indica que há independência estatística entre as variáveis.

Gráfico 8 – Barra de erros: Antiguidade partidária x Tipo de ambição.



Fonte: Elaboração própria.

De maneira similar, no Gráfico 8, a comparação entre as médias de anos no partido dos grupos de parlamentares com ambição distinta aponta uma possível igualdade. Claramente, os intervalos de estimação das médias apresentam zonas de interseção. Em suma, os parlamentares mais ambiciosos não se diferem dos demais quanto ao exercício de cargo no partido nem quanto ao tempo que permanecem nele.

4.5 Modelo de Regressão Logística

Utilizando regressão logística, fizemos uma análise discriminante de dois grupos: o grupo de deputados que assumiu ambição estática e o que assumiu ambição progressiva. Com esta técnica, o modelo prevê o tipo de ambição de acordo com as informações contidas nas variáveis independentes e aponta o grau de acerto do modelo.

Tabela 11: Tabela de classificação*

	Observado		Previsto				
			Tipo de Ambição				Porcentagem correta
			Estática		Progressiva		
Etapa 1	Tipo de Ambição	Estática	37	52,11%	34	47,89%	52,1%
		Progressiva	27	38,03%	44	61,97%	62,0%
Porcentagem global							57,0%

Fonte: Elaboração própria. *com valor de corte de 0,500.

A partir da Tabela 11, verificamos que o percentual de acerto do modelo foi de apenas 57%. Para o caso da ambição estática, o modelo acertou em 37 dos 71 casos da amostra; para a ambição progressiva, o modelo acertou em 44 dos 71 casos. Portanto, o modelo é melhor para prever os parlamentares que assumiram ambição progressiva. No geral, podemos supor que as variáveis independentes escolhidas não foram adequadas para diferenciar os casos, o que resultou em um modelo sem significância estatística.

A Tabela 12 apresenta as variáveis incluídas na etapa de testes e aponta quais variáveis aumentam a probabilidade de o parlamentar assumir ambição progressiva e quais delas influenciam de forma contrária.

Tabela 12: Variáveis na equação

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Etapa 1 ^a	Condição parlamentar	-,488	,453	1,158	1	,282	,614
	Experiência política	,665	,516	1,656	1	,198	1,944
	Antiguidade partidária	-,004	,024	,030	1	,864	,996
	Experiência no partido	,002	,416	,000	1	,997	1,002
	Mudou de partido	-,192	,549	,123	1	,726	,825
	Antiguidade na Câmara	,085	,140	,363	1	,547	1,088
	Destaque na Câmara	,447	,391	1,309	1	,253	1,564
	Constante	-1,023	1,132	,817	1	,366	,360

Fonte: Elaboração própria.

Precisamente, as variáveis que aumentam a probabilidade de o deputado ser mais ambicioso são: 1) Experiência política, 2) Experiência no partido, 3) Antiguidade na Câmara, 4) Cargo de destaque na Câmara. As que atuam na direção contrária são: 1) Condição do parlamentar, 2) Antiguidade partidária, 3) Mudou de partido. No geral, observamos que a maioria das variáveis que representam a experiência do parlamentar aumenta a probabilidade de ele assumir a ambição progressiva. Porém, os efeitos não apresentam significância estatística.

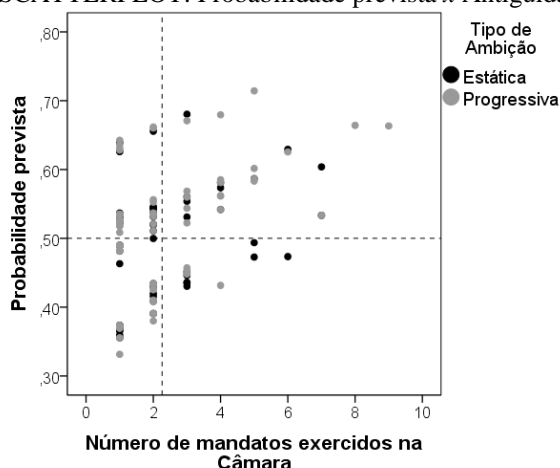
4.5.1 Considerações sobre o modelo

Esse resultado pede uma explicação sobre a capacidade explicativa de algumas variáveis individualmente. A ideia é evidenciar que o modelo reflete o comportamento semelhante de algumas variáveis nos dois grupos de parlamentares.

Para começar, os gráficos⁸ a seguir representam a relação entre a probabilidade prevista e o número de mandatos exercidos na Câmara (Gráfico 9) e a probabilidade prevista e o número de anos de filiação partidária (Gráfico 10). O ponto médio em cada um dos eixos é demarcado pela linha tracejada. Em ambos é observado que os casos estão muito dispersos. Não há uma distinção entre os grupos quando se compara a probabilidade prevista com os dados reais das variáveis. No Gráfico 9, apenas a faixa de valor ≥ 7 contém todos os casos acima da linha.

Além disso, todos os valores do eixo x (número de mandatos e número de anos) que apresentam casos acima e abaixo da linha horizontal podem ser considerados de baixa capacidade discriminatória entre grupos.

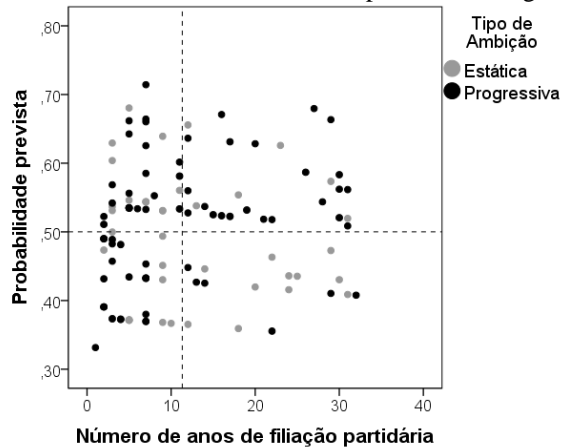
Gráfico 9 – SCATTERPLOT: Probabilidade prevista \times Antiguidade na Câmara.



Fonte: Elaboração própria.

⁸ Para ler os gráficos, a melhor maneira é guiar-se pelas linhas pontilhadas. Os casos estão marcados pela sua classificação real. Por isso, os pontos pretos abaixo da linha pontilhada horizontal (prob. < 0,5) são erros de estimação do modelo. 0,5 é ponto de corte do modelo, ou seja, todos os casos com valores acima dessa probabilidade são classificados como sucesso (ambição progressiva) sendo o contrário verdadeiro.

Gráfico 10 – SCATTERPLOT: Probabilidade prevista x Antiguidade partidária.

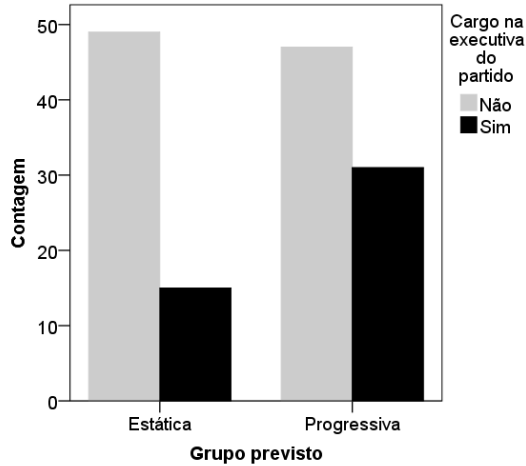


Fonte: Elaboração própria.

No caso da variável filiação partidária, praticamente todos os valores de x apresentam casos com probabilidade acima e abaixo de 0,5. É importante notar que existem casos de sucesso (ambição progressiva) acima e abaixo da média das variáveis independentes (linhas verticais pontilhadas). Juntos, esses resultados indicam que as duas variáveis são incapazes de distinguir os grupos de parlamentares.

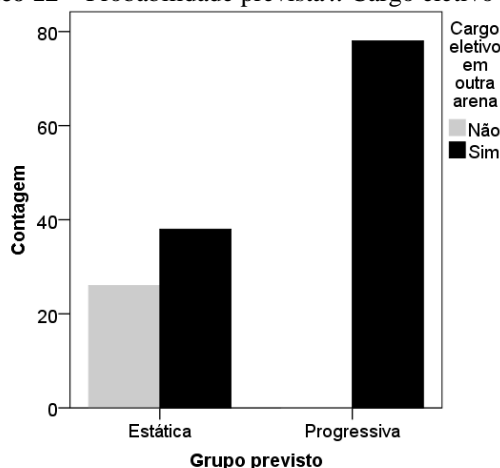
Por fim, examinamos o potencial discriminatório de duas variáveis categóricas. Os gráficos abaixo ilustram as informações.

Gráfico 11 – Probabilidade prevista x Destaque na Câmara.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12 – Probabilidade prevista x Cargo eletivo no Executivo.



Fonte: Elaboração própria.

Para entender esse Gráfico, basta observar se o comportamento das barras difere em cada tipo de ambição. Caso a variável tenha alta capacidade de distinção entre as ambições, o comportamento das barras seria o inverso em cada grupo. Como se pode observar no Gráfico 11, o não exercício de cargo na executiva do partido é a tônica nos dois tipos de ambição, embora haja um contingente maior de deputados que exerceram cargo no grupo de ambição progressiva. No caso do exercício de cargo em outra arena, Gráfico 12, o problema está entre os parlamentares que têm experiência, tanto na ambição estática quanto na progressiva eles são maioria. Juntos, esses resultados indicam que o modelo aloca parlamentares experientes nos dois grupos. Isso mostra a incapacidade de as variáveis auxiliarem o modelo a distinguir corretamente os casos.

5 Conclusão

A hipótese mais aceita pela literatura é que os deputados mais experientes não têm incentivos para permanecer na Câmara. Por exemplo, Santos (2003) acredita que normalmente os parlamentares utilizam o Poder Legislativo como trampolim para cargos mais atrativos. Portanto, esperava-se que os deputados mais comprometidos e experientes assumissem uma ambição progressiva. Os resultados apontaram que os parlamentares mais ambiciosos parecem não se diferir dos demais quanto à experiência, seja dentro ou fora da Câmara dos Deputados. De maneira similar, os parlamentares mais ambiciosos também não se diferem dos demais no exercício de cargo no partido ou no tempo que permanece nele. Portanto, o efeito esperado da profissionalização dos deputados federais sobre a ambição política assumida por eles não pode ser verificado.

A baixa significância estatística apresentada pelo modelo poderia ter sido minimizada caso a amostra fosse maior que a utilizada neste artigo. Para aumentar a amostra, seguindo o mesmo critério de igualdade de casos que adotamos, seria necessário incluir outras legislaturas, o que tornaria o modelo mais robusto. É possível que isso permitisse verificar se de fato o caminho

apontado por Santos (2003), de que o Legislativo é mais utilizado como um meio do que como um objetivo final para a carreira dos deputados, é de fato verdadeiro. Contudo, o mais provável é que as variáveis escolhidas como medida de profissionalização não são ideais para medir o nível de profissionalismo dos parlamentares. Acreditamos que a amostra de uma Legislatura foi suficiente para indicar que este não parece ser um caminho a ser seguido.

Referências

- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n.4, may/aug., p. 324-343, 1995.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: 9 Ed., Editora da UFSC. 2014.
- BELL, C. G.; PRICE, C. M. Twenty Years of a Full-Time Legislature: Is It Time for Reform? **California Journal**, v. 18, aug./oct., p. 36-40, 1987.
- BLACK, G. S. A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. **The American Political Science Review**, v. 66, n. 1, p. 144-159, mar. 1972.
- BRACE, Paul. Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach. **Journal of Politics**, v. 46, n. 2, oct./dec., p.556-571, 1984.
- CARSON, Jamie. Strategy, Selection and Candidate Competition in House and Senate Elections. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, Springer, p. 1-66, 2005.
- CLAPP, C. L. **The Congressman**. His Work and He Sees It. Washington: Brookings Institution. 1962.
- CUNOW, S.; AMES, B.; DESPOSATO, S.; RENNÓ, L. Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil, in: **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, Jan./apr., p. 533-558, 2012.
- FEREJOHN, John A. On the Decline of Competition in Congressional Elections. **American Political Science Review**, v. 71, n.3, Summer, p. 166-76, 1977.
- FROMAN, Lewis. **The Congressional Process**. Boston: Little, Brown. 1967.
- GOODLIFFE, Jay. The Effect of War Chests on Challenger Entry in U.S. House Elections. **American Journal of Political Science**, Brown, v. 45, jan./apr., p. 830-844, 2001.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise Multivariada de Dados**. 6ª ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.
- HINCKLEY, B. The American Voter in Congressional Elections. **American Political Science Review**, v. 74, Springer, p. 641-650, 1980.
- JACOBSON, Gary C. Incumbents' Advantages in the 1978 U.S. Congressional Elections. **Legislative Studies Quarterly**, v. 6, n. 2, Summer, p. 183-200, 1981.
- JANZ, Nicole. Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching. **International Studies Perspectives**, Cambridge, v. 17, n. 4, aug./oct., p.392-407.. 2015.
- JEFFE, S. B. For Legislative Staff, Policy Takes a Back Seat to Politics. **California Journal**, v. 18, n.1, jan./apr., p. 42-45, 1987.
- KING, G. Replication, Replication. PS: **Political Science and Politics**, v.28, n. 3, aug./sep., p. 444-452. 1995.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, out./dez., p. 44-67, 2003.

- _____. Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. **Latin American Studies**, v. 36, n. 1, feb., p. 09-130, 2004.
- MANCUSO, W. P.; UEHARA, C.; SBEGUE, A. C.; SAMPAIO, C. M. Determinantes dos padrões de carreira política dos deputados federais paulistas entre as legislaturas 49^a (1991-1995) e 53^a (2007-2011). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, out./dez., p.430-448, 2013.
- MONCRIEF, G. F. Recruitment and Retention in U.S. Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, Summer, p. 173-208, 1999.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 6^a ED. 2012.
- NORTH, D. C. Government and the Cost of Exchange in History. **The Journal of Economic History**, New York, v. 44, n. 2, out., p. 255-264, 1984.
- _____. Institutional Change and Economic Growth. **The Journal of Economic History**, New York, Mar, v. 31, n. 1, p. 118-225, 1971.
- PATTERSON, S. C. Legislative Leadership and Political Ideology. **The Public Opinion Quarterly**, v. 27, n. 3, Spring, p. 399-410, 1963.
- PEABODY, R. L. **Leadership in Congress: Stability, succession, and change**. Boston: Little Brown. 1976.
- PEREIRA, C.; RENNO, L. Successful Re-election Strategies: The Electoral Impact of Distinct Electoral Incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, sep., p. 425-448, 2003.
- _____. “Should I Stay or Should I Go?” Explaining political ambition by electoral success in Brazil, In: **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 3, Summer, p. 73-95, 2013.
- _____. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, mai/ago, p.664-683, 2001.
- _____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, out./dez., p. 664-683, 2007.
- POLSBY, N. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, jun./ago., v. 16, n. 30, p. 221-251, 2008.
- POLSBY, N.; GALLAHER, M.; RUNDQUIST. The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives. **The American Political Science Review**, Los Angeles, v. 63, n. 3, out./dez., p. 787-807, 1969.
- RIKER, W. H.; ORDESHOOK, P. C. **An Introduction to Positive Political Theory**. Prentice-Hall, 1973.
- ROHDE, David W. Propensão ao risco e ambição progressiva: o caso dos deputados federais nos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, s.v., n. 8, mai/ago., p. 209-236, 2012.
- SAMUELS, David. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SAMUELS, David. The Gubernatorial Cattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. **Journal of Politics**, v. 62, sep./dec., n. 1, p. 240-253, 2000.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.
- SANTOS, Fabiano. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, may/aug., p. 209-237, 1999.
- SCHLESINGER, Joseph. Ambition and politics: political careers in the United States. **American Political Science Review**. Chicago, v.61, n. 4, sep., p.767-791, Rand McNally. 1966.
- SILVA JÚNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. Marolas ou Tsunamis? O Impacto das Ondas De Renovação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, jun./set., p. 199-212, 2012.

SQUIRE, P. Legislative Professionalization and Membership in State Legislatures. **Legislative Studies Quarterly** v. 17, may, p. 69-79, 1992.

_____. Measuring Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. **State Politics and Policy Quarterly**, Thousand Oaks, Summer, v. 7, n. 2, p. 211-227, 2007.

_____. Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa, v. 23, n. 1, feb., p. 23-32, 1998.

STOKES, D. E.; MILLER, W. E. Party Government and the Saliency of Congress. **Public Opinion Quarterly**, v. 26, oct./dec., p. 531-546, 1962.

Artigo recebido em: 20/01/2018

Artigo aceito para publicação em: 02/05/2018



ONDE ESTÃO ELAS? A EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PARA VEREADOR (A) DE 2000 A 2016 NO BRASIL

WHERE ARE THEY? THE EFFECTIVENESS OF GENDER QUOTA IN THE ELECTIONS FOR CITY COUNCILOR FROM 2000 TO 2016 IN BRAZIL

DONDE ESTAN ELAS? LA EFECTIVIDAD DE LA COTA DE GÉNERO EN LAS ELECCIONES PARA VEREADOR (A) DE 2000 A 2016 EN BRASIL

Antônio Alves Tôrres Fernandes¹

Resumo: As cotas de gênero estão sendo efetivas em garantir maior quantidade de candidatas e eleitas nas eleições municipais para vereadora? Este trabalho busca verificar a efetividade da política de cotas de gênero, a participação e a representação das mulheres nas arenas de poder local utilizando as eleições para vereador (a) de 2000 a 2016 no Brasil. Metodologicamente, utilizo estatística descritiva e teste t para comparação das médias da porcentagem de candidatas e eleitas antes e depois da mudança na cota de gênero por estado bem como da taxa de sucesso. Os resultados do trabalho mostram que as cotas de gênero foram efetivas no aumento das candidaturas de mulheres, mas que essas candidaturas não obtiveram sucesso. Além disso, a taxa de sucesso das mulheres nas eleições caiu após a obrigatoriedade no preenchimento de vagas nas candidaturas.

Palavras-chave: Gênero; Desigualdade; Eleições Municipais; Vereadores; Cota de Gênero.

Abstract: Are gender quotas being effective in securing a greater number of women candidates and elected in municipal elections for city councilor? This paper seeks to verify the effectiveness of the gender quotas policy, the participation, and representation of women in the local power arenas using the elections for city councilor from 2000 to 2016 in Brazil. Methodologically, I use descriptive statistics and t-tests to compare the averages of the percentage of female candidates before and after the change in the gender quota by a state as well as the success rate in the elections. The results of the study show that the gender quotas were effective in increasing the number of women candidates, but that these applications were not translated into elected women. In addition, the success rate of women in the elections fell after the obligation to fill vacancies in the candidacies.

Keywords: Gender; Inequality; Municipal Elections; City Councilor; Gender Quotas.

¹ Graduando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do grupo Métodos de Pesquisa em Ciência Política (DCP/UFPE) e bolsista de Iniciação Científica pela FACEPE. (fernandes.antonio@gmail.com)

Resumen: ¿Las cuotas de género están siendo efectivas en garantizar mayor cantidad de candidatas y elegidas en las elecciones municipales a concejal? Este trabajo busca verificar la efectividad de la política de cuotas de género, la participación y la representación de las mujeres en las arenas de poder local utilizando las elecciones al concejal (a) de 2000 a 2016 en Brasil. Metodológicamente, utilizo estadística descriptiva y test t para comparación de los promedios del porcentaje de candidatas y elegidas antes y después del cambio en la cuota de género por estado así como de la tasa de éxito. Los resultados del trabajo muestran que las cuotas de género fueron efectivas en el aumento de las candidaturas de mujeres, pero que esas candidaturas no obtuvieron éxito. Además, la tasa de éxito de las mujeres en las elecciones cayó tras la obligatoriedad en el llenado de plazas en las candidaturas.

Palabras clave: Género; la desigualdad; Elecciones Municipales; concejales; Cuota de Género.

1 Introdução

Qual a proporção de candidatas às eleições municipais no período de 2000 a 2016 para vereador (a)? O propósito deste trabalho é verificar empiricamente a efetividade da cota de gênero na redução das disparidades de gênero presentes nos espaços de poder no âmbito municipal. A hipótese é de que, com base na literatura existente (PEIXOTO, GOULART; SILVA, 2016; MARTINS, 2007), as cotas não modificaram o cenário de participação feminina nas arenas de poder político. Busco com o presente artigo contribuir para a discussão envolvendo a necessidade de uma maior inserção da mulher nos espaços de poder, ainda predominantemente masculinos (MATOS, 2011).

De acordo com o IBGE, a população brasileira é composta por maioria feminina, sendo estas 51,4% do total. No âmbito eleitoral, nas eleições de 2014, as mulheres representaram 53% do total de eleitores no país, com base nos dados do TSE. Apesar de elas serem maioria populacional e eleitoral, a sub-representação nas arenas de poder permanece. De acordo com o projeto “Mulheres Inspiradoras”², o Brasil ocupa a posição 115 de 138 países analisados no ranking mundial de presença feminina no parlamento³, sendo de apenas 9,9% no Parlamento federal brasileiro. Esse percentual de participação chega a ser abaixo da média de países do Oriente Médio, que possui 16% de participação feminina⁴.

Boa parte dos trabalhos envolvendo representação feminina aborda a esfera federal (DIAZ, 2003; NEIVA, 2008; CAUL, 1999). Este artigo apresenta uma nova visão para o debate acerca da participação feminina, analisando o nível municipal, buscando verificar a persistência da desigualdade de gênero na política nas câmaras municipais. Além disso, é necessário

²Disponível em: <http://www.marlenecamposmachado.com.br/documentos/pequisa-presenca-feminina-no-parlamento.pdf>. Acessado em 17/06/2017.

³Mais informações, acessar <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/brasil-ocupa-115o-lugar-em-ranking-de-mulheres-na-politica>. Acessado em 17/06/2017.

⁴Mais informações, acessar <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/brasil-fica-atras-ate-do-oriente-medio-em>

verificar se os resultados relacionados à política de cotas no nível federal e estadual se confirmam no nível municipal.

Diante disso, este trabalho busca verificar a participação feminina nas eleições municipais no período de 2000 a 2016. O artigo está estruturado da seguinte maneira: apresento uma breve discussão teórica acerca da relação entre gênero, cotas e política, seguida dos dados e métodos, resultados, conclusão e referências.

2 Gênero, Cotas e Política

A luta por uma maior participação das mulheres na política teve início no final do século XIX e início do século XX, com a busca pelo sufrágio feminino (VAZ, 2008). A Nova Zelândia foi o primeiro país que permitiu as mulheres votarem, em 1893. No Brasil, o voto “sem distinção de sexos” veio apenas em 1932, através do decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932). Entretanto, como afirma Vaz (2008):

A luta pelo sufrágio feminino não teve a extensão suficiente para conscientizar o grande contingente de mulheres e levar a uma reformulação nas relações de poderes entre os sexos. Por esse motivo a conquista do voto não afetou significativamente a condição da mulher trabalhadora. (VAZ, 2008, p. 27)

Ou seja, apesar da conquista do voto, as relações de poder entre os sexos permaneceram a mesma, sendo, de acordo com Miguel e Biroli (2014), perfeitamente possível às mulheres terem conquistado o direito ao voto e a permanência de uma elite política formada por uma maioria masculina. Nesse caso, a conquista do voto teve um efeito muito mais simbólico, afirmando que as mulheres também possuem a capacidade de decidir os rumos da sociedade do mesmo jeito que os homens.

Apenas o direito de votar não é suficiente. A inserção da mulher na política passa pela transição do ambiente privado ao espaço público (COELHO; BAPTISTA, 2009). Com as diversas demandas do movimento feminista na década 70, as mulheres apresentaram as suas pautas e mostraram que tinham voz para conquistar seus direitos. É nesse período que surgiu um amplo campo para a luta das mulheres por direitos civis, liberdade política e melhoria nas condições de vida (VAZ, 2008).

Na década de 80, em um ambiente mais democrático, as mulheres começaram a lutar por espaços nos ambientes institucionais, tendo conquistado diversos direitos como as delegacias da mulher, os conselhos estaduais dos direitos das mulheres e uma tímida presença nos cargos eletivos (VAZ, 2008)

Com base nisso, a relação do feminismo com a política deve ser observada, de acordo com Pinto (2003) sobre três aspectos: conquista de espaços no plano institucional, presença de

mulheres nos cargos eletivos e formas alternativas de participação política. Mesmo com as conquistas dos movimentos feministas ao longo do século XX, a participação feminina em cargos eletivos continuou baixa. A Assembleia Constituinte foi formada apenas por 5,7% de mulheres (VAZ, 2008). Apesar da baixa representatividade, os grupos feministas exerceram forte pressão sobre os constituintes, obtendo a conquista de diversos direitos como, por exemplo, a igualdade de direitos entre homens e mulheres elucidados na carta magna.

No final do século XX, o foco da agenda feminista estava relacionado à baixa representatividade das mulheres nos espaços de poder (MIGUEL; BIROLI, 2014). Em 1995, a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, promovida pela ONU, consolidou o debate acerca da necessidade de uma maior representação feminina na política contribuindo para a adoção de cotas de gênero em diversos parlamentos ao redor do mundo. Desde então, a participação feminina vem aumentando nessas instâncias, mas ainda apresenta uma enorme disparidade comparada à dos homens.

No Brasil, foi instituída a política de cotas pela lei nº 9.100/95 (BRASIL, 1995), estipulando a reserva de 20% de candidaturas femininas nos partidos e coligações. Em 1997, com a lei nº 9.504/97, a política de cotas sofreu alterações, sendo estipulado, em seu artigo 10, o mínimo de 30% e o máximo de 70% para reserva de candidaturas de cada sexo. Entretanto, a reserva de vagas não era obrigatória.

Apenas em 2009, com a lei nº 12.034/09⁵, foi instituída a obrigatoriedade da reserva de vagas, sendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Além disso, a lei nº 9.096/1995 versa sobre aplicação de 5% dos recursos do fundo partidário e a destinação de 10% do tempo de rádio e tv dos partidos para promover a participação de mulheres na política. De acordo com Araújo (2001), conforme citado por Peixoto, Goulart e Silva (2016), dentre os dois objetivos da cota, “o primeiro seria ampliar a presença das mulheres na representação política como candidatas e sobretudo como eleitas”.

Existem diversos percalços que as mulheres precisam enfrentar para inserção na política. Araújo (2010) cita as responsabilidades familiares com filhos e tarefas domésticas como desestimulantes à participação feminina. Perissinotto; Bolognesi (2008), conforme citado por Bolognesi (2012), pontuam a falta de emancipação financeira, flexibilidade da carreira e falta de recursos partidários para que as candidaturas femininas disputem igualmente com as masculinas.

Miguel (2014) também aponta os diversos entraves que ainda impossibilitam a maior participação feminina nos espaços políticos, como a impossibilidade de estabelecer uma rede de contatos para se lançar a carreira política devido à permanência no ambiente doméstico, a dupla

⁵ Também conhecida como ‘minirreforma eleitoral’, tendo alterado diversos dispositivos da lei 9.504/1997. Dentre os dispositivos alterados, está o art. 10, referente à reserva de vagas para candidaturas. Art. 10 § 3º “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

jornada de trabalho (o que reduz o tempo disponível para as atividades políticas), os padrões diferenciados de socialização no que se refere ao gênero e uma construção social da política com predominância masculina. Desde a conquista do voto, em 1932, a baixa presença de mulheres nos espaços de poder mostra a permanência da construção social da política como uma esfera predominantemente masculina como Miguel (2014) pontua:

Em suma, o campo político impõe às mulheres alternativas sempre onerosas, de forma bem mais pesada do que faz com seus competidores do sexo masculino (MIGUEL, 2014, p. 107).

Peixoto, Goulart e Silva (2016) também colocam os diversos desafios que as mulheres enfrentam no processo eleitoral: 1) Recrutamento Partidário; 2) Registro de Candidatura; 3) Acesso aos recursos partidários (ex.: o horário gratuito de propaganda eleitoral); 4) Financiamento de Campanha; 5) Julgamento dos eleitores.

Além desses fatores, existe o processo de transformação da conjuntura público/masculino privado/feminino que é lenta e difícil (COELHO; BAPTISTA, 2009), mas que já apresentou avanços como a presença de mulheres nas escolas e no mercado de trabalho (MATOS, 2011).

3 Dados e Métodos

A seção de dados e métodos apresenta os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho. Foram selecionadas todas as eleições para vereador (a) de 2000 até a última eleição, realizada em 2016. Os dados foram coletados diretamente do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo mobilizados os quantitativos de candidatos (as) e eleitos (as) em todos os municípios das unidades da federação, com exceção do Distrito Federal, por não possuir municípios. Busca-se verificar se as cotas de gênero aumentaram a quantidade de eleitas na arena municipal no período analisado. A hipótese é de que as cotas de gênero não alteraram de maneira significativa a quantidade de eleitas. Para garantir a replicabilidade (KING, 1995), os dados estão disponíveis na plataforma *OSF*⁶.

O quadro abaixo apresenta as informações da análise:

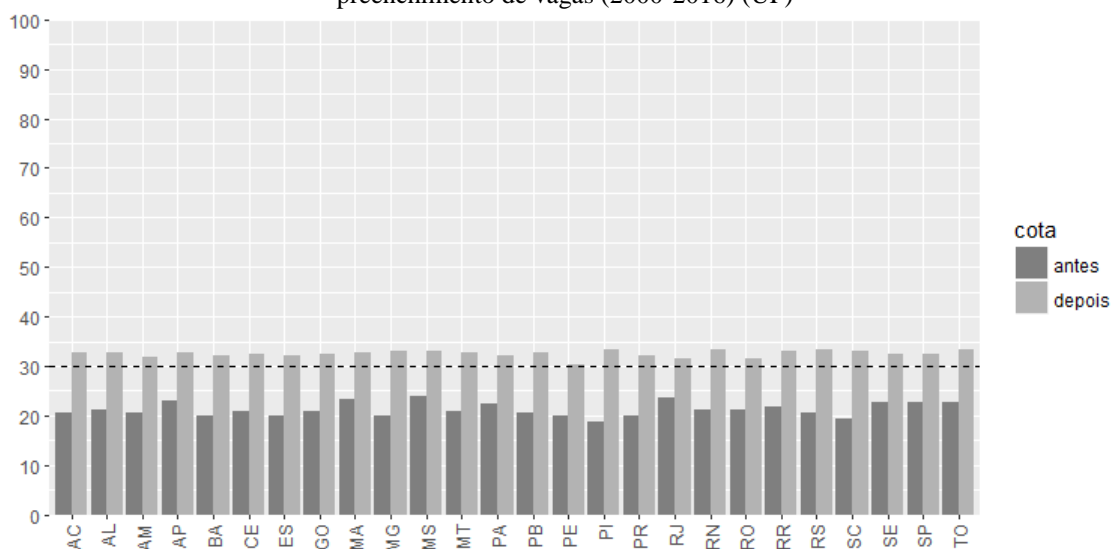
Quadro 1 – Informações da análise

População	Candidatos (as) e eleitos (as) para vereador (a) por UF
Recorte Temporal	Eleições municipais de 2000 a 2016
Técnicas estatísticas utilizadas	Estatística Descritiva; Teste T

Fonte: elaboração do autor

Para a análise dos dados, foi utilizada estatística descritiva e teste t de Welch para verificar se as diferenças na média da porcentagem de candidaturas e taxa de sucesso antes e depois da mudança na cota de gênero é estatisticamente significativa.

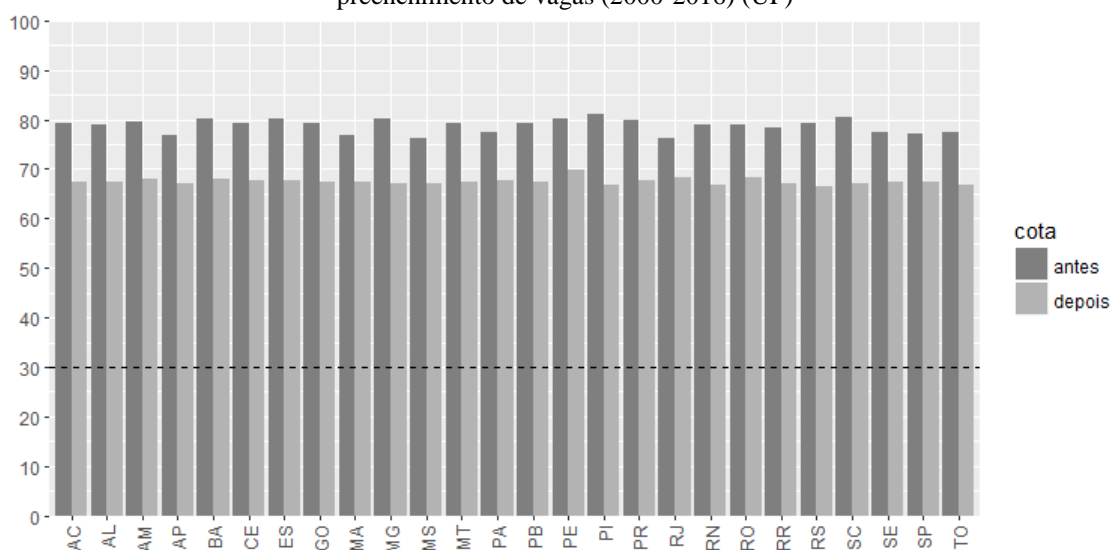
Gráfico 2 – (%) Candidaturas femininas para vereadora antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento de vagas (2000-2016) (UF)



Fonte: elaborado pelo autor

Como é possível verificar no gráfico 2, todas as unidades da federação, após a lei nº 12.034/09 apresentam uma média de candidaturas femininas acima de 30%. Pernambuco é o estado com a menor porcentagem de candidaturas femininas após as eleições de 2008, com apenas 30,02%. Antes de 2010, quando não era obrigatório o preenchimento mínimo de 30% das vagas das candidaturas por mulheres, todos os estados estavam abaixo desse limiar. O gráfico 3 mostra as candidaturas masculinas para vereador antes e depois da mudança nas cotas.

Gráfico 3 – (%) Candidaturas masculinas para vereador antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento de vagas (2000-2016) (UF)

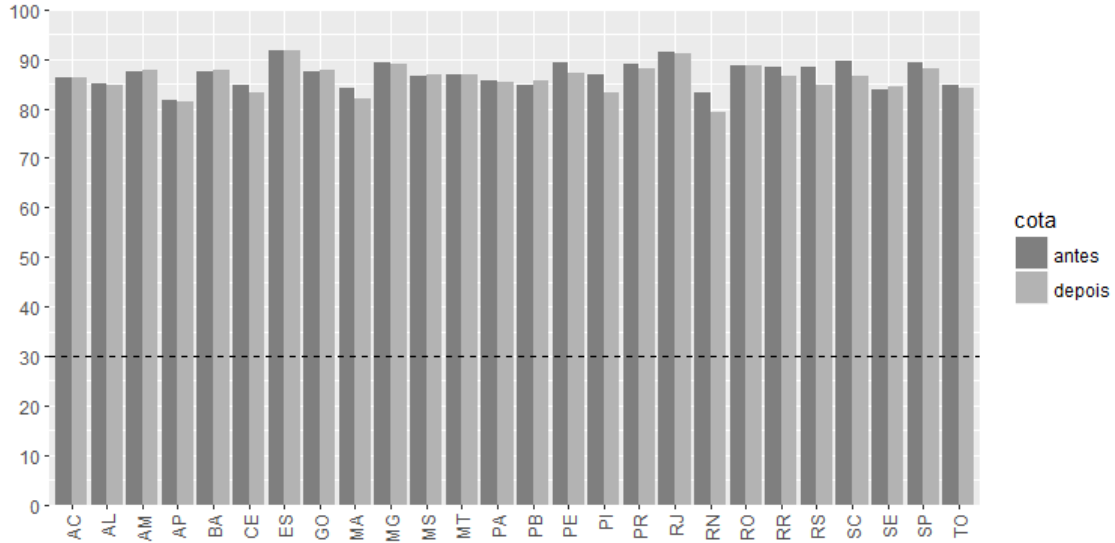


Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico 3 mostra que, após a alteração na obrigatoriedade do preenchimento de vagas, as candidaturas masculinas apresentam um decréscimo em relação ao período anterior. A linha

pontilhada mostra a porcentagem de vagas para candidatura que deve ser destinada a um dos sexos. Os homens se encontram bem acima desse patamar. O gráfico 4 apresenta a porcentagem de candidatos eleitos antes e depois da mudança no preenchimento de candidaturas.

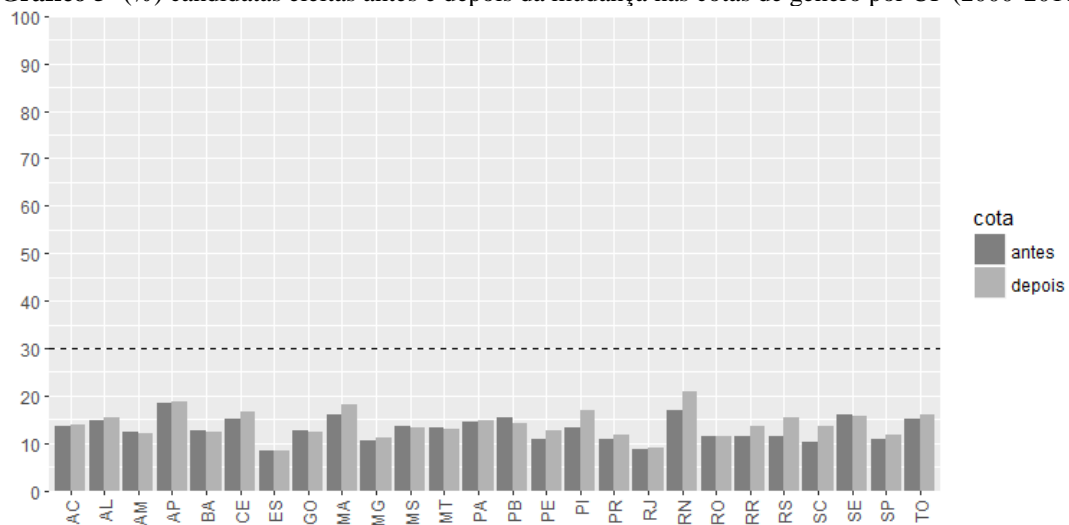
Gráfico 4 - (%) candidatos eleitos antes e depois da mudança nas cotas de gênero por UF (2000-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico 4 deixa claro que, para os homens, a lei nº 12.034/09 não representou nenhuma mudança em relação a porcentagem de eleitos. Basicamente não existe nenhuma alteração na porcentagem de candidatos homens eleitos antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento de 30% das candidaturas por outro gênero. O gráfico 5 apresenta a porcentagem de candidatas eleitas antes e depois da lei nº 12.034/09.

Gráfico 5- (%) candidatas eleitas antes e depois da mudança nas cotas de gênero por UF (2000-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

Semelhante ao gráfico 4, os resultados do gráfico 5 também apresentam pouca variação para as mulheres, apesar da lei nº 12.034/09. Boa parte dos estados permaneceram com a mesma média da porcentagem de mulheres eleitas para as câmaras municipais mesmo após o aumento

na média da porcentagem de candidatas, como mostrou o gráfico 2. A tabela abaixo apresenta os resultados para verificar se a diferença na média das porcentagens de candidaturas femininas antes e depois da cota é estatisticamente significativa.

O teste t de Welch é utilizado para testar a hipótese de que duas populações possuem a mesma média. É utilizado quando a variância das duas populações não é igual. O propósito é rejeitar a hipótese nula (H0) de que a diferença entre as médias é igual a 0, ou seja, de que a diferença entre as médias não é estatisticamente significativa.

Tabela 1 – Test T de Welch para comparar as médias das porcentagens de candidaturas femininas (antes e depois)⁷

t	-37.478	
df	36.29	
p-valor	<0.001	
95% intervalo de confiança	-11.86	-10.64
Média do grupo 'antes'	21.25	
Média do grupo 'depois'	32.5	

Fonte: elaborado pelo autor

Analisando o p-valor, é possível verificar que a diferença entre as médias é estatisticamente significativa, rejeitando a hipótese nula. A diferença na média da porcentagem de candidaturas femininas é de 11,25%. A tabela 2 apresenta os resultados do teste t de Welch para verificar se a diferença de médias das mulheres eleitas é estatisticamente significativa.

Tabela 2 – Test T de Welch para comparar as médias das porcentagens de eleitas (antes e depois)⁸

t	-1.2374	
df	49.111	
p-valor	0.2218	
95% intervalo de confiança	-2.44	0.58
Média do grupo 'antes'	13.01	
Média do grupo 'depois'	13.94	

Fonte: elaborado pelo autor

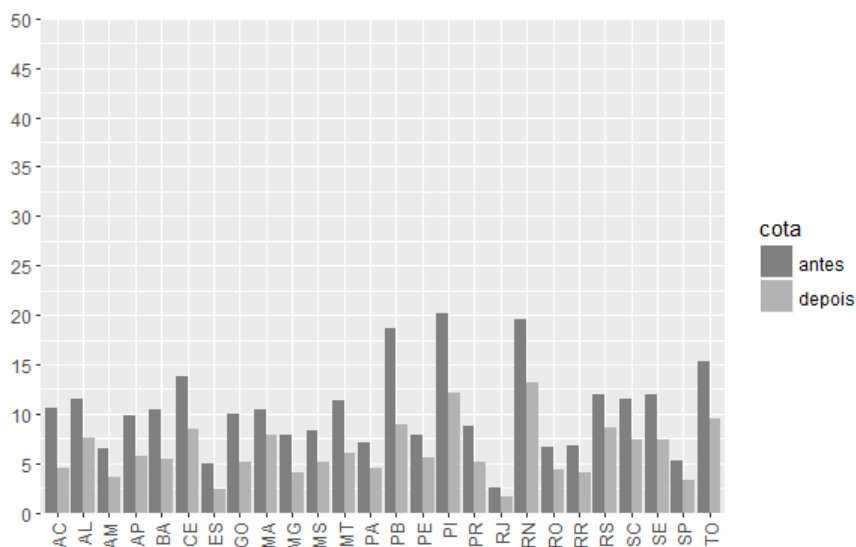
Diferente da tabela 1, os resultados da tabela 2 mostram que a diferença entre as médias da porcentagem de eleitas antes e depois da lei nº 12.034/09 não é estatisticamente significativa. Ou seja, não foi possível rejeitar a hipótese nula (p-valor de 0.22⁹). Desse modo, é possível afirmar que a obrigatoriedade do preenchimento de 30% de vagas para candidatura por mulheres não levou a uma alteração na média da porcentagem de eleitas para as câmaras municipais. Apesar de a cota ter permitido um aumento no percentual de candidaturas femininas, essas candidaturas não foram transformadas em cadeiras. O gráfico 6 apresenta a taxa de sucesso para as candidatas mulheres antes e depois da lei nº 12.034/09.

⁷ Antes de 2009 (2000, 2004 e 2008) e depois (2012, 2016).

⁸ Antes de 2009 (2000, 2004 e 2008) e depois (2012, 2016).

⁹ Limiar de 0,05.

Gráfico 6 – (%) Taxa de sucesso das candidatas mulheres antes e depois da lei 12.034/09 (2000-2016)

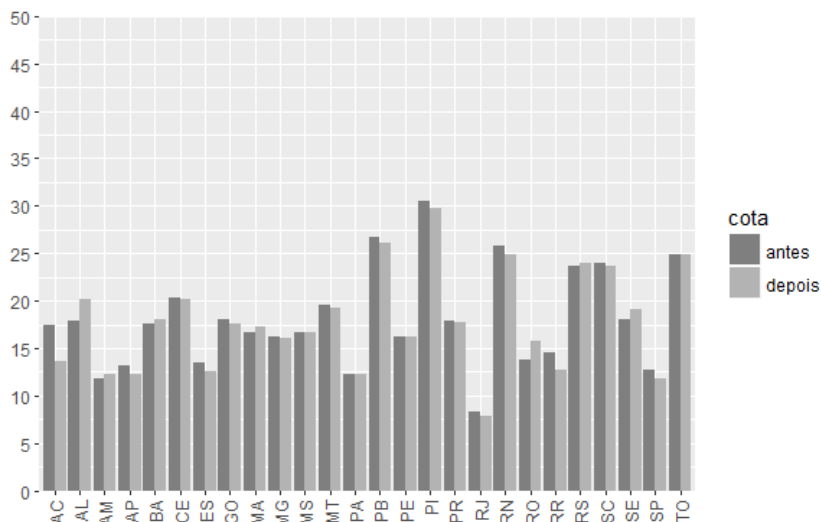


Fonte: elaborado pelo autor

Conforme o gráfico 6, a taxa de sucesso¹⁰ das mulheres caiu de maneira substancial após a obrigatoriedade no preenchimento de vagas para candidatura. Isso se deve ao fato da quantidade de candidatas ter aumentado de maneira significativa sem ser acompanhado por um aumento de eleitas. Alguns estados como Piauí e Rio Grande do Norte tinham uma taxa de sucesso de aproximadamente 20% antes da obrigatoriedade no preenchimento de vagas. Após a lei nº 12.034/09, essa taxa caiu para aproximadamente 12,5% nos dois estados. O Rio de Janeiro apresenta a menor taxa de sucesso para as mulheres, tanto antes como depois da lei (2,5% antes e 1,65% depois). O gráfico 7 apresenta os resultados da taxa de sucesso dos homens para as câmaras municipais.

¹⁰ Resultado da divisão dos eleitos pelos candidatos multiplicado por 100.

Gráfico 7 – (%) Taxa de sucesso dos candidatos antes e depois da lei 12.034/09 (2000-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

O gráfico 7 mostra que não houveram grandes diferenças na taxa de sucesso dos candidatos homens antes ou depois da lei nº 12.034/09. Apesar de o Rio de Janeiro ser o estado com a menor taxa de sucesso para as candidatas, o estado também apresenta uma baixa taxa de sucesso em relação aos candidatos. A tabela abaixo apresenta os resultados do teste t para analisar se a diferença na taxa de sucesso das mulheres na disputa para as câmaras municipais é estatisticamente significativa.

Tabela 3 – Test T de Welch para comparar as médias da taxa de sucesso das mulheres (antes e depois)¹¹

t	6.5096
df	127.45
p-valor	<0.001
95% intervalo de confiança	2.89 5.42
Média do grupo 'antes'	10.37
Média do grupo 'depois'	6.20

Fonte: elaborado pelo autor

Os resultados da tabela 3 mostram que a diferença na taxa de sucesso das mulheres antes e depois da lei nº 12.034/09 é estatisticamente significativa. Antes da lei, a taxa de sucesso das mulheres era de 10,4%. Após a lei, a taxa de sucesso cai para 6,20%. O aumento no número de candidaturas é fundamental para explicar a queda na taxa de sucesso. A tabela 4 apresenta se a diferença nas médias da taxa de sucesso dos candidatos é estatisticamente significativa.

Tabela 4 – Test T de Welch para comparar as médias da taxa de sucesso dos homens (antes e depois)

t	0.23	
df	109.27	
p-valor	0.817	
95% intervalo de confiança	-1.66	2.10
Média do grupo 'antes'	18.00	
Média do grupo 'depois'	17.78	

Fonte: elaborado pelo autor

A tabela 4 mostra que a diferença nas médias da taxa de sucesso dos homens antes e depois da lei nº 12.034/09 não é estatisticamente significativa. O p-valor do teste foi de 0.817, não sendo possível rejeitar a hipótese nula de que a diferença entre as médias não é significativa. A diferença entre as médias foi de apenas 0,22%.

5 Conclusão

Apesar da instituição da política de cotas para candidaturas ter sido alterada em 2009, garantindo uma obrigatoriedade na reserva de vagas, ainda não foi possível ver uma conversão da maior quantidade de candidaturas em uma maior presença de mulheres nos espaços de poder. Basicamente, foi verificado um aumento significativo na quantidade de candidaturas (propósito primeiro da cota) que não foi convertido em maior quantidade de mulheres nas câmaras municipais (propósito final da cota). Ou seja, as mulheres continuam sendo minoria nas câmaras municipais em todo o Brasil.

Os resultados deste trabalho estão em consonância com os achados já obtidos acerca da não efetividade das cotas em esfera federal. Outro ponto a ser observado é que, neste trabalho não é possível elaborar uma conexão causal envolvendo o aumento de candidaturas e as cotas de gênero, sendo necessário testes estatísticos mais robustos para que esse objetivo seja atingido. Entretanto, é possível afirmar enfaticamente que não houve um aumento estatisticamente significativo no número de vereadoras e que a taxa de sucesso das candidatas apresentou uma queda no período analisado. É importante também verificar se a cota de candidaturas é realmente a melhor maneira de garantir uma maior representação feminina. Martins (2007) afirma que as cotas para candidaturas não funcionam bem em sistemas eleitorais com lista aberta. Outro ponto a considerar é que as mulheres detêm um menor capital político e financeiro (MARTINS, 2007). Nesse caso, parece serem necessárias também mudanças estruturais profundas para garantir uma maior inserção da mulher na política.

Geralmente, as mulheres eleitas para a câmara de vereadores ainda estão situadas na sombra masculina, tendo sido eleitas com influência de homens da família presentes no ambiente político.

¹¹ Antes de 2009 (2000, 2004 e 2008) e depois (2012, 2016).

Como coloca Vaz (2008), os partidos políticos repetem a lógica excludente presente no ambiente político e as mulheres continuam vivendo entre o espaço público e privado. As mulheres, mesmo sendo maioria da população e do eleitorado, continuam a margem do ambiente político, devido a uma discriminação histórica e resistência na manutenção do *status quo*, este quase que exclusivamente masculino. Coelho e Baptista (2009) pontuam o fato de a história brasileira ter priorizado o domínio do privado como algo do feminino, o que leva a nossa atual situação de baixa participação e inclusão das mulheres na esfera pública, dominada, quase que exclusivamente, por homens.

Desse modo, ainda existem diversas barreiras para garantir uma maior participação das mulheres nas arenas de poder. É necessário buscar alternativas para promoção de uma maior participação feminina na política, e enfrentar todos os obstáculos já apresentados nesse trabalho.

Referências

- ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo—um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista de Estudos Feministas**, v.18, n.2, abr./ago., p. 567-584, 2010.
- BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, mai./ago., p. 113-129. 2012.
- CAUL, Miki. Women's representation in parliament: The role of political parties. **Party Politics**. v. 5, n. 1, Summer, p. 79-98. 1999.
- COELHO, Leila Machado; BATISTA, Marisa. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. **Revista Psicologia Política**, v. 9, n.17, jan./jun., p. 85-99. 2009.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes; GOULART, Nelson Luis Motta; SILVA, Gabriel Tisse da. Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, jan./abr., p. 126, 2016.
- DIAZ, Mercedes Mateo. As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião Pública**, v. 9, n.1, jan./mai., p. 68-97. 2003.
- KING, Gary. Replication, replication. **Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, jan./apr., p. 444-452, 1995.
- MARTINS, Eneida Valarini. **A Política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. 2007. 60 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/343>>. Acesso em: 16 dez. 2017.
- MATOS, Marlise. Recentes dilemas da democracia e do desenvolvimento no Brasil: Por que precisamos de mais mulheres na política. **Sinais Sociais**, v. 5, n. 17, set./dez., p. 110-141. 2011.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.
- NEIVA, Pedro. Women in upper houses: a global perspective. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n.1, jan./jun., p. 77-95. 2008.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- VAZ, Gislene de Almeida. **A Participação da Mulher na Política Brasileira: A lei de Cotas**.

2008. 66 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Especialização em Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

Artigo recebido em: 16/12/2017

Artigo aceito para publicação em: 09/01/2018



VALORES DEMOCRÁTICOS E PARTIDOS POLÍTICOS: O QUE PENSA O ELEITORADO BRASILEIRO?

DEMOCRATIC VALUES AND POLITICAL PARTIES: WHAT DOES THE BRAZILIAN ELECTORAL THINK?

VALORES DEMOCRÁTICOS Y PARTIDOS POLÍTICOS: ¿QUÉ PENSA EL ELEITORADO BRASILEÑO?

Guilherme Augusto Batista Carvalho¹

Resumo: O presente artigo pretende discutir a correlação entre os chamados valores democráticos e a percepção social sobre partidos políticos no Brasil. Tal análise será realizada, em primeiro lugar, à luz da literatura pertinente e, em segundo lugar, a partir da apresentação e análise de dados compilados no Barômetro das Américas de 2014, realizado no Brasil, a respeito de valores democráticos, poderes presidenciais, ambivalência democrática e simpatia por partidos políticos, a partir do perfil de gênero e étnico. Este trabalho pretende responder se a democracia é um valor irrefutável para as pessoas que têm simpatia por partidos políticos. Conclui-se que a democracia não apresenta uma correlação direta com a simpatia por partidos políticos e não representa um valor incontestado para aqueles que demonstram apreço por partidos.

Palavras-chave: Democracia; Partidos Políticos; Representação; Autoexpressão.

Abstract: The present article intends to discuss the correlation between the so-called democratic values and the social perception about political parties in Brazil. This analysis will happen, first, on the light of relevant literature and secondly, from the presentation and analysis of data compiled in the Brazilian case in Barometer of the Americas of 2014, in respect for democratic values, presidential powers, democratic ambivalence, and sympathy for parties political, based on gender and ethnic profile. This paper aims to answer if democracy is an irrefutable value for people who have sympathy for political parties. It is concluded that democracy does not present a direct correlation with sympathy for political parties and does not represent an undisputed value for those who show appreciation for parties.

Keywords: Democracy; Political Parties; Representation; Self-expression.

Resumen: El presente artículo pretende discutir la correlación entre los llamados valores democráticos y

¹ Bacharel em Relações Internacionais, Especialista em Políticas Públicas e Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Pesquisa partidos e comportamento parlamentar (guilherme.rel1404@gmail.com)

la percepción social sobre partidos políticos en Brasil. Este análisis se realizará, en primer lugar, a la luz de la literatura pertinente y, en segundo lugar, a partir de la presentación y análisis de datos compilados en el Barómetro de las Américas de 2014, realizado en Brasil, respecto de valores democráticos, poderes presidenciales, ambivalencia democrática y simpatía por partidos políticos, a partir del perfil de género y étnico. Este trabajo pretende responder si la democracia es un valor irrefutable para las personas que tienen simpatía por partidos políticos. Se concluye que la democracia no presenta una correlación directa con la simpatía por partidos políticos y no representa un valor incontestable para aquellos que demuestran aprecio por partidos.

Palabras clave: Democracia; Partidos políticos; la representación; Autoexpresión.

1 Introdução

As mudanças sociais e políticas e a pretensa correlação com as condições econômicas estruturais, bem como o desenvolvimento científico e tecnológico, têm sido responsáveis por transformações institucionais e mudanças culturais.

Abranches (2017) considera que a sociedade contemporânea do século XXI não é apenas um produto das transformações construídas no século XX, mas, antes, a própria ferramenta das mudanças de seu tempo. As liberdades econômicas, a contracultura e a internet têm gerado novos papéis para atores tradicionais no processo político.

A democracia na chamada “era do imprevisto”, a qual Abranches (2017) busca construir de forma teórica a partir dos elementos supracitados, não possui um alvo estático, mas continuamente móvel, de modo que, para o autor, os elementos já elencados têm sido, sobretudo, influenciadores do processo de “esvaziamento” do que se conhece como democracia representativa.

Para o autor, o tradicional papel dos partidos, por exemplo, tem sofrido substantivas mudanças, uma vez que a “politização” dos temas sociais e da formulação de políticas públicas, em forma de debates eleitorais, têm sido continuamente acionadas antes mesmo de períodos eleitorais. O surgimento de *fake news*, de redes sociais e de todas as formas de mídias digitais tem produzido uma lógica de contínua discussão dos temas, isolando os partidos do processo informativo da sociedade.

A partir dessa reflexão o presente artigo pretende expor, em primeiro lugar, o que são os partidos políticos tradicionalmente concebidos. Em segundo, serão apresentados indicadores apontados por Inglehart e Welzel (2009) sobre instituições democráticas e valores democráticos. O passo seguinte será apresentar e discutir os dados do Barômetro das Américas de 2014 e avaliar o que os eleitores brasileiros responderam sobre o papel dos partidos e sobre a concepção que possuem sobre a democracia e os valores democráticos.

A pergunta chave desse trabalho é: qual o papel da democracia e dos valores democráticos para os eleitores que possuem algum tipo de simpatia por partidos políticos no Brasil? A partir

dessa pergunta pretende-se compreender se as mudanças estruturais apresentadas por Abranches (2017) de fato se refletiram na percepção dos eleitores sobre os partidos políticos do Brasil.

2 Partidos Políticos e representação política

Joseph Schumpeter, em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1961), salienta que, dentro de uma perspectiva de democracia liberal, a tendência inerente às liberdades civis e ao respeito em relação a opiniões individuais é necessária para que haja a aplicação do que ele chama de “método democrático”, definido pelo autor como um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

E apesar dessa equidistância, Duverger (1957), faz uma digressão maior ainda, ao afirmar que nos primórdios das Repúblicas antigas já havia grupos que se reuniam para defender determinados assuntos em assembleias. Contudo, alerta o autor, antes de 1850 nenhuma nação conhecia partidos no sentido moderno. Na realidade, a constatação de Maurice Duverger é mais longa ainda. O sentido moderno de partidos só viria a se desenvolver na maioria das “nações democráticas” após 1950, com a ampliação do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares.

Antes disso, seria muito mais difícil, por exemplo, analisar o *multipartidarismo* holandês ou francês, a diferença entre o *Partido Trabalhista* britânico e o *Partido Socialista* francês, por um motivo bastante simples: “quanto mais crescem as funções e a autonomia das assembleias políticas, mais seus membros sentem a necessidade de se agruparem por afinidades, a fim de atuar em acordo” (Livre tradução, Duverger, 1957, p.15).

Para Duverger (1957), há quatro tipos sociológicos heterogêneos de partidos políticos. O primeiro tipo seria o dos *partidos burgueses*, que têm suas origens no século XIX, com quadros desde liberais a conservadores. Com pouco comprometimento relativo ao recrutamento de novos membros, suas doutrinas desempenham um papel pequeno, e o real poder dentro dessas instituições está concentrado na figura dos líderes com assento no parlamento.

O segundo tipo é o de *partidos socialistas*. Com mecanismos de obediência às doutrinas bastante rigorosos, a “educação política” para seus militantes é uma das maiores prioridades, seus dirigentes têm espaço central, com tendências burocráticas, e as rivalidades ficam por conta das chamadas “tendências” internas.

O terceiro tipo seria o dos *partidos comunistas e fascistas*. As duas formas se tornam uma por terem características bastante parecidas. Uma delas é a grande centralização e o total desencorajamento à contestação de seus dirigentes, que por sua vez se valem de métodos bastante autocráticos e violentos para reprimir as dissidências. São partidos que sobrevivem à clandestinidade, mas sua existência depende, em grande medida, da propaganda.

Por último, estão os *partidos católicos e social-cristãos*. Esses ocupam lugar intermediário entre os partidos burgueses e os socialistas. Constituem-se com bases em sindicatos

e associações cooperativas, têm raízes agrárias e suas formas de organização são bastante diversas.

Os partidos modernos se subdividem, segundo Charlot (1982), a partir de certos critérios que os fazem distintos uns dos outros, como ideal de sociedade e Estado, ideologia política, atitude, qualificações morais, classificação social e por vezes a cor - por exemplo, a identificação dos partidos social-democratas com o azul e dos partidos revolucionários com o vermelho. Essas distinções, afirma o autor, são o que faz um *partido religioso* ser adversário natural de um *partido revolucionário*, ou um *partido liberal* entrar em convergência com um *partido conservador*, na defesa das “liberdades necessárias”.

Em sua obra *Modelos de partidos*, Angelo Panebianco (2005) acredita que os partidos são representações de demandas sociais, mas organizações com atuações em eleições e exercício de governo. Os partidos visam manter a coesão de propostas internamente da mesma forma como disputam espaços nas arenas públicas externamente. Nesse sentido, Panebianco (2005) acredita que os partidos sejam de fato entidades orgânicas estratégicas.

Panebianco (2005) propõe a compreensão dos partidos a partir de suas diferenças em termos de organização. Em uma visão racionalista os partidos têm de se organizar em termos de seus objetivos. Ou seja, eles traçam metas e se organizam de acordo com suas pretensões. Em uma visão mais natural, segundo o autor, o objetivo central não é propriamente alcançar algo, mas que a organização sobreviva, e para isso é necessário traçar pretensões.

A sobrevivência da organização partidária depende da participação e colaboração dos “associados”. Para isso, são oferecidos incentivos em termos de adesão aos partidos. Panebianco (2005) separa os incentivos em coletivos – identidade, solidariedade e ideologia – que são dados igualmente por parte dos partidos, visando manter a coesão interna, e os incentivos seletivos – cargos e vantagens pessoais – que são distribuídos apenas a alguns dos integrantes do partido, visando satisfazer as demandas de membros com grande influência política.

A tradição downsiana apresenta os partidos modernos como empresas que vendem políticas como em um mercado. Um partido na concepção de Anthony Downs (1999) é: “uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais” (DOWNS, 1999, p. 47). Os partidos jamais estarão desconectados do chamado “axioma do interesse pessoal” de seus membros, que, para o autor, sempre buscarão maximizar sua importância e seus benefícios. Seu único objetivo é colher as recompensas de ocupar um cargo público.

Sob a leitura downsiana assenta-se a ideia de que os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições e não ganham eleições a fim de formular políticas. A princípio essa ideia parece incapaz de conceber os partidos como atores que promovam funções sociais, tais quais os direitos humanos, a que por vezes se afiliam. Contudo, a função social é promovida apenas na medida em que promova ganhos pessoais aos membros do partido. Assim, criam-se mecanismos de

responsividade entre representantes e representados, pois os representados estão recebendo benefícios constantes, provenientes das ações dos partidos, seja no parlamento, seja no executivo, como segurança, saneamento e saúde. Naturalmente há diferenças qualitativas entre os serviços prestados. Os cidadãos medem o desempenho dos serviços por meio da utilidade deles. Logo há a necessidade de os representantes atenderem suas bases para garantirem sua reeleição e se legitimarem para o cargo que postularam.

Em consonância com essa tradição, Thelen e Steinmo (1992) entendem os partidos como instituições orgânicas que definem suas regras e procedimentos em direção à conquista do poder político. Essa conquista nas democracias se dá por meio das disputas eleitorais. Além disso, os partidos são fundamentais para o exercício de governo e para o andamento do processo de formatação de leis e proposição de políticas públicas. Para os autores, os partidos são o canal entre a sociedade e o Estado.

Para Mair (1997) o papel dos partidos na consecução de objetivos governamentais é enorme, sendo raro o partido que não possui ou não pretende possuir representação nos governos. A representação governamental dos membros do partido, segundo Ware (1996), é justamente o que alimenta a competição para o cumprimento do objetivo da sobrevivência do partido através da expansão da influência política de seus membros.

Schumpeter (1961) acredita que os partidos na democracia contemporânea, necessariamente, carregam em seu bojo, como elemento *sine qua non*, um fator definidor do funcionamento da escolha dos dirigentes políticos: a competição. A estratégia mais racional, a partir de uma leitura downsiana, é, medidas e observadas as disposições de forças nos determinados contextos, a chamada “caminhada para o centro”. Ou seja, quanto mais ao centro, do ponto de vista estratégico, os partidos têm mais flexibilidade.

Mas nem só de distinções sobrevivem os partidos. Há a dimensão do “falar em nome de”, ou seja, da representação de quem. Para Hanna Pitkin (1967), a representação não consiste apenas em fazer se passar por outra pessoa, mas na distinção que o ato da delegação de fala promove.

Para Miguel (2014), a representação política é um dos elementos fundantes da própria política. Tal construção incorre em dois problemas práticos. O primeiro é o de que qualquer ação política demandaria um representante. O segundo é o de que se assume automaticamente que qualquer representação tem um fundo democrático.

O primeiro gera questionamentos por restringir as ações políticas ao ato do voto, ou seja, da delegação de representação, esvaindo-se, por exemplo, possibilidades de ações coletivas advindas das demandas da sociedade. O segundo problema é o pior, pois ele não implica uma correlação direta com liberdades democráticas e direitos, porque uma ditadura, por exemplo, pode governar com base na representação de interesses específicos de alguns setores da sociedade.

Katz (2006) faz as três perguntas que são as mais centrais desse debate, que à primeira vista são simples, mas que compilam em boa parte o debate sobre partidos e competição: Quem

representa? Quem é representado? O que o representante faz pelo representado? Entre todas as características assinaladas no que tange aos problemas de representação, há traços bastante comuns que perpassam todos os partidos que:

consiste no espaço ocupado pelos partidos como operadores da competição eleitoral. Semelhança que se encerra neste ponto, cedendo lugar a uma grande diversidade quanto ao formato e fisionomia partidários, padrões organizativos, longevidade, formas de ação, consistência das identidades políticas intrapartidárias, coesão e disciplina parlamentar, vínculos com os eleitores (MARENCO, 2000, p. 24).

Toda discussão moderna sobre partidos não perpassa apenas a esfera eleitoral e parlamentar, mas também a efetiva representatividade no sentido da identificação e confiança da sociedade nas entidades que se apresentam como as legítimas detentoras da capacidade de tradução dos anseios de camadas divididas da população, os partidos políticos. Na próxima seção será discutida justamente a distância entre os partidos e a sociedade.

3 O afastamento entre os partidos e a sociedade

Há certo consenso na literatura internacional da Ciência Política a respeito da separação cada vez mais profunda entre as esferas da sociedade e de governo. Essa separação não é apenas teorizada, mas foi testada empiricamente através da medição da participação política em partidos e em decisões de governo (BLONDLE; COTTA, 1996; WARE, 1996; DALTON; WATTENBERG, 2003; KATZ; CROTTY, 2006). Tal fenômeno é replicado na experiência brasileira, e um pequeno recorte poderá ser observado neste artigo.

Para Manin (1996), historicamente a sociedade se identificava com partidos e votava em seus membros, baseada em uma relação de confiança com o que o partido representa:

Durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum. Até pouco tempo atrás, as diferenças entre os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade clivagens (MANIN, 1995, s/p).

Esse processo para o autor (MANIN, 1995) deriva de princípios básicos e até naturais da representatividade. Esses princípios são:

- 1º os representantes são eleitos pelos governados;
- 2º os representantes conservam certa independência diante das preferências dos eleitores;
- 3º a opinião públicas pode se manifestar de forma autônoma em relação às decisões de governo;
- 4º as decisões políticas são tomadas após o debate.

Essa relação de confiança, segundo o autor, deriva da estabilidade: “resulta em grande

medida da determinação de preferências políticas por fatores socioeconômicos. Na democracia partidária as divisões eleitorais refletem divisões de classe” (MANIN, 1996, p.209. Livre tradução). Isso se deve, segundo Manin (1995), ao fato de que a construção de uma “democracia de partidos” reflete uma estrutura social fragmentada.

Esse processo de desintegração de padrões estáveis de votação. Partidos socialistas e social-democratas são para o autor o modelo mais notável de partidos que produziram importantes cisões no eleitorado durante o século XX. Entretanto, além do conteúdo classista, há o surgimento de elementos culturais e étnicos que produziram cisões ainda mais profundas, criando aquilo que Manin (1996) chama de “campo²”.

o sentimento de pertencimento e identidade social determina muito mais as atitudes eleitorais do que a adesão ao programa político de um partido. [...] Mesmo quando os eleitores tinham conhecimento da existência de programas, eles só guardavam na memória algumas fórmulas muito vagas e as palavras de ordem mais marcantes repetidas durante as campanhas. As plataformas políticas serviam para dar aos ativistas um certo senso de direção, que mobilizava suas energias e unificava o conjunto do partido. Ainda que por razões distintas, os eleitores dos partidos de massa não conheciam muito mais a natureza exata das metas defendidas pelos candidatos do partido em que votavam do que ocorria com o eleitorado no modelo parlamentar, ao escolher uma pessoa de confiança. Os eleitores dos partidos de massa votavam num partido porque se identificavam com ele, independentemente dos planos de ação constantes da plataforma do partido. Nesse sentido, a democracia de partido, assim como o tipo parlamentar de governo representativo, baseia-se na confiança. A diferença está no objeto dessa confiança: não mais uma pessoa, mas uma organização, o partido (MANIN, 1995, s/p).

Gradualmente vem ocorrendo no mundo todo a ampliação da separação entre governo e sociedade, sentida na mudança dos padrões eleitorais, refletida no processo de volatilidade que evoluiu para a desconfiança do sistema político, reproduzindo assim a desintegração da participação política via partidos.

A participação política via partidos é explicitada por Panebianco (2005) a partir da diferenciação entre “eleitores fieis”, “filiados” e “militantes”. Os eleitores fieis, que para Manin (1996) estão em declínio, tendem a participar em períodos eleitorais. Os militantes são aqueles que participam da organização, ocupam cargos e mobilizam atividades para a captação de novos filiados e de eleitores. Já os filiados são os mais incertos, pois apesar de serem eleitores fieis, não são parte da estrutura orgânica do partido, logo não podem ser tidos como ativos partícipes políticos.

Em consonância com as teses de Manin (1995; 1996), para Urbanati (2013) a participação política e a desconfiança nos partidos tende a aumentar na mesma proporção em que as desigualdades econômicas evoluem. A autora apresenta esse argumento diante da ideia de que a desigualdade econômica se reflete na distribuição de oportunidades de “voz”, ou de ser ouvida,

² Aqui o autor se refere às distinções políticas, que podem ser lidas como "campos políticos", ou "campos ideológicos".

refletindo na possibilidade de ver as transformações efetivas nas mais diversas esferas que se almejam. Isso amplia o processo de avaliação negativa dos partidos por parte da opinião pública.

Urbinati (2013) acredita que “as pessoas costumavam votar em partidos, através de uma plataforma em que exerciam seus julgamentos sobre a política futura [...] a consequência é que a própria prestação de contas torna-se sem sentido, já que os eleitores não têm nenhum controle sobre os assuntos” (URBINATI, 2013, p.14).

Nesse sentido, a sociedade ficou relegada a um papel passivo diante da formação das agendas e das decisões tomadas. Todo esse processo conduz a uma mudança na cultura política, nas formas de participação e no próprio valor democrático.

4 Indicadores de mudanças nos valores democráticos

A participação política é tradicionalmente descrita em termos de leis, sistemas de governo, parlamento, redes de contestação ou mesmo o simples ato de votar. Mas há dois elementos concorrentes em suas margens interpretativas, elencados por Almond e Verba (1980), que ganharam grande expressão na Ciência Política do século XX e XXI, em especial nos trabalhos sobre cultura política.

O primeiro é o elemento institucionalista. Segundo os autores as instituições induzem o comportamento político em suas esferas públicas. Ou seja, elementos como leis, decisões jurídicas e eleições conduziram à mobilização política. Já o segundo elemento é o elemento cultural, segundo o qual a subjetividade dos atores, como o interesse por política, a confiança em partidos e instituições políticas explicariam melhor a participação e a formação de valores democráticos.

Esses valores democráticos não podem ser confundidos com valores políticos. Os valores são analisados por Alexis de Tocqueville (1997), sob o prisma da Revolução Francesa, como construções simbólicas em torno de identidades. Para o autor, os símbolos públicos são capazes de mobilizar ações coletivas que criam imaginários afetivos e valorativos. Enquanto nos valores políticos se situam as diferenças socioeconômicas, religiosas, étnicas, nos valores democráticos, segundo a narrativa de Tocqueville (1997) a democracia se constrói como um valor que engloba a liberdade e a igualdade. Mas é claro que no que tange à democracia formal, há mais especificidades.

Segundo Inglehart e Welzel (2009), a democracia formal pode ser imposta a quase todas as sociedades. Tal fato derivaria apenas das elites políticas, mas as liberdades efetivas, bem como a autonomia central da escolha dependem dos valores da massa.

Há nesse ponto uma distinção central em relação à democracia liberal e aos valores que conduzem à autoexpressão. Ao realizar um teste para medir a disseminação de valores de autoexpressão em uma sociedade, os autores concluem que “a proporção de pessoas em uma sociedade que enfatiza os valores de autoexpressão está fortemente correlacionada tanto com

medidas de desenvolvimento econômico, como com instituições democráticas” (Inglehart e Welzel, 2009, p. 188). Para os autores a autoexpressão, o desenvolvimento econômico e as instituições democráticas seriam responsáveis por ampliar a escolha autônoma dos indivíduos na sociedade.

O desenvolvimento econômico reduz as restrições à escolha humana, ao incrementar os recursos econômicos e cognitivos para a sociedade. O desenvolvimento econômico para os autores seria, em grande medida, responsável por tornar as pessoas mais autônomas, concedendo acesso à informação e à educação formal, ampliando renda e as interações sociais.

Os valores de autoexpressão, gerados pela autonomia que as pessoas adquirem no processo de desenvolvimento econômico, são responsáveis pela exigência das pessoas frente ao poder público de que lhes permitam agir conforme suas próprias e autônomas escolhas. Esses valores são responsáveis pela busca de direitos civis e políticos, luta contra a corrupção e autonomia para questionar o poder público, o que, em larga medida, define o processo central característico da democracia liberal.

Os valores de autoexpressão estão fortemente vinculados às instituições democráticas. “Mas a força das ligações varia, dependendo de quão diretamente um determinado indicador de democracia explora o elemento central da liberdade, ou seja, o grau em que as pessoas fazem escolhas genuínas” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 190).

Os indicadores aos quais os autores se referem são “democracia constitucional”, que se baseia nos dispositivos que possibilitam a competitividade eleitoral e o recrutamento político; “padrões de autoridade”, que se referem a padrões de regulação de governos e de sociedades; “democracia eleitoral”, que é um índice que se relaciona com inclusão e competitividade nas eleições nacionais. Ao mensurar este último, os autores verificaram que quando o comparecimento às urnas aumenta, há uma correlação direta com a queda na concentração de poder dos partidos, apresentando uma relação direta com os valores contestadores de autoexpressão ($r = 0,62$).

A democracia liberal, representada pela vertente eleitoral, apresenta uma relação fortíssima com a autoexpressão de massas ($r = 0,75$). Segundo os autores, é ela a medida mais utilizada pela *Freedom House* para mensurar a qualidade da democracia. Isso se deve ao fato de que “os valores de autoexpressão exploram os valores dos indivíduos [...], nos quais as instituições de determinadas sociedades proporcionam direitos políticos e liberdades civis” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 191).

Diante dos exposto sobre partidos e democracia representativa, bem como a partir das discussões realizadas por Inglehart e Welzel (2009), ao mensurarem o fundamental papel da opinião pública no que tange à contestação como meio de proposição de mudanças estruturais, será dada sequência no trabalho a partir da exposição dos dados do Barômetro das Américas de 2014, como forma de mensurar dados sobre a percepção das pessoas em uma correlação entre

partidos políticos e valores democráticos no Brasil.

5 Apresentação e análise dos dados do Barômetro das Américas de 2014

O Barômetro das Américas é um estudo de opinião pública realizados a partir da aplicação de cerca de 20 mil questionários anualmente em toda América Latina. Em consonância com o viés teórico supracitado, o questionário permite mensurar o que as pessoas percebem sobre diversos temas públicos em seus países. O foco aqui é compreender, através do cruzamento de alguns dados sobre pelo menos duas perguntas, se a democracia é um valor imutável para os entrevistados que têm algum tipo de simpatia por partidos políticos.

A primeira tabela apresenta o cruzamento dos dados referentes às respostas para as perguntas sobre o interesse em política e se já participaram de algum tipo de reunião partidária.

Tabela 1: Interesse em política em relação a participar de algum tipo de reunião de partidos

Interesse em Política	Não participa de reuniões de partidos políticos	Participa de reuniões de partidos políticos	Total
Muito interesse	81 68,6%	37 31,4%	118 100%
Algum interesse	169 86,7%	26 13,3%	195 100%
Pouco interesse	570 90,3%	61 9,7%	631 100%
Nenhum interesse	518 95,2%	26 4,8%	544 100%
Total	1338 89,9%	150 10,1%	1488 100%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do Barômetro das Américas, (2014).

Primeiramente, ressalta-se o baixo interesse por política (n=118). E na mesma sequência, o baixo grau de participação ou militância por algum tipo de partido político, dentre aqueles que tem algum interesse por política (n=26). Aqueles que nunca participaram chegam a 89,1% e isso se reflete na amostra daqueles que dizem não ter nenhum interesse (n=518). Esses dados, porém, não permitem inferir nada a respeito de contestação, ou mesmo sobre participação política – a não ser que isso seja entendido apenas por vias formais.

Entretanto, o reflexo mais claro desses dados é o do afastamento entre os temas políticos e a sociedade como um todo. O desinteresse pelos partidos políticos demonstrado está em consonância com os postulados de Manin (1995;1996), que acredita em uma cisão com o processo conhecido como democracia partidária devido ao descrédito com respeito à representação.

Acredita-se ainda que o texto de Abranches (2017) é bastante sintomático se confrontado com esses dados, pois, além de abarcar a dissidência entre partidos e sociedade que Manin (1995;1996) já postulava, o autor consegue fazer uma leitura atual de que o filtro entre a sociedade e o Estado que os partidos representavam se desfez e está em transição para um novo modelo de representação, no qual a sociedade consegue se engajar em processos políticos sem que necessariamente os partidos tenham que organizá-la ou tutelá-la, como realizado pela via militante (PANEBIANCO, 2005).

Assim como a baixa participação em reuniões de partidos, a simpatia por partidos também tem uma amostra baixa. Dentre eles, os que possuem uma maior simpatia são PT, PMDB e PSDB. Os demais foram agrupados como “outros”.

Tabela 2: Simpatia por partidos políticos por gênero

Gênero	PT	PSDB e PMDB	Outros Partidos	Total
Feminino	71 57,3%	34 27,4%	19 15,3%	124 100%
Masculino	110 52,4%	61 29%	39 18,6%	210 100%
Total	181 54%	95 28,4	58 17,4%	334 100%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do Barômetro das Américas, (2014).

Nota-se que a simpatia dos homens por partidos é quase o dobro em relação às mulheres. O grande destaque é o PT, em ambos gêneros que possui 54% (n=181) dos 334 simpatizantes. O PSDB e o PMDB juntos (n=95) possuem quase o dobro em relação aos “outros partidos” (n=58), no entanto a discrepância se torna mais representativa quando medido entre as mulheres, no qual PSDB e PMDB têm 27,4% (n=34) de simpatizantes mulheres, já outros partidos – não o PT – têm quase a metade, com 15,3% (n=19).

A questão de gênero merece um destaque especial, tanto pelo debate que a circunda, quanto pelo problema da representação desproporcional no Brasil. Paiva, Henrique e Silva (2013) mostram como a representatividade feminina nos legislativos estaduais e federal é desproporcional. Segundo as autoras, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral, as mulheres somam pelo menos 52% do total de eleitores. Entretanto, isso não se traduz em representatividade de fato:

O baixo incentivo e apoio efetivo dos partidos políticos às candidaturas femininas comprovado pelo não cumprimento da Lei de Cotas, aliado ao menor volume de recursos destinados às campanhas femininas, condicionantes como a dificuldade em conciliar a vida familiar com as exigências da carreira política estão entre as variáveis explicativas para esse cenário (PAIVA; HENRIQUE; SILVA, 2013, p. 180).

Essa discussão tem continuidade em Paiva, Durães e Carvalho (2018), pois os autores mostram que na atual legislatura (55^a), as mulheres ocupam apenas 9% das cadeiras na Câmara dos Deputados, mesmo sendo a maioria dos eleitores. Além disso, há uma “cota de gênero” que obriga os partidos a reservarem no mínimo 30% das candidaturas e no máximo 70% para cada sexo. Entretanto, o que os autores encontraram foi um número de candidaturas femininas que apenas cumpriram o pré-requisito legal de gênero e uma baixa proporção de eleitas, devido ao investimento desproporcional (PANEBIANCO, 2005) se comparado às candidaturas masculinas. Tais fatores influenciam diretamente o engajamento feminino em militâncias político-partidárias.

De modo geral, apesar de a amostra ser baixa (n=334), ela parece representativa, quando os dados são cruzados com o indicador de gênero. Entretanto, o indicador etnia também é significativo, vistas as discrepâncias entre os brancos e todos os outros, o que por si só merece um estudo aprofundado; não é nosso objetivo, porém, realizá-lo neste trabalho.

Tabela 3: Simpatia por partidos políticos por etnia

Partidos	Branços	Outras etnias	Total
PT	57	124	181
	31,5%	68,5%	100%
PSDB e	35	60	95
	36,8%	63,2%	100%
PMDB	22	36	58
	37,9%	62,1%	100%
Outros	114	220	334
	34,1%	65,9%	100%

Fonte: Barômetro das Américas, 2014. Elaboração própria.

Além de uma maior participação feminina, o PT também é o partido com o maior grau de integração étnica. No entanto, a amostra de pessoas brancas (n=57) é bem alta, mostrando que mesmo que haja uma significativa simpatia de outras etnias (n=124), o número de brancos ainda parece ser maioria. O mesmo padrão se repete no PSDB e no PMDB, com mais da metade de pessoas que se declaram brancas em relação a todas as outras etnias. O padrão se perde na categoria “outros”, pois há bem mais – proporcionalmente – pessoas brancas do que no PT, PMDB e PSDB.

Como mencionado anteriormente, além de expor esses dados sobre as características gerais das pessoas que têm algum tipo de simpatia por partidos políticos, a intenção central do artigo é analisar essa relação a partir do valor democrático.

Tabela 4: Identificação com partidos e democracia como valor

Identificação com partidos políticos	Democracia ambivalente³	Democracia ou melhor forma de Governo	Total
Sim	122 37,4%	204 62,6%	326 100%
Não	363 34,3%	696 65,7%	1385 100%
Total	485 35%	900 65%	1385 100%

Fonte: Barômetro das Américas, 2014. Elaboração própria.

Em uma amostra razoável (n=1385) as pessoas que possuem identificação com partidos políticos (n=326) não demonstram ser expressivas no que tange ao regime democrático (n=204). No entanto, as pessoas que não possuem simpatia por partidos políticos apresentam uma identificação bem mais substantiva com a democracia como melhor forma de governo (n=696).

Os dados confirmam, de certa forma, a hipótese de Abranches (2017), de que os partidos não estariam representando uma ligação com o valor democrático; no entanto, isso não significa que as pessoas estejam se tornando menos democráticas, apenas que os partidos não são o meio pelo qual elas se fazem representar (Inglehart e Welzel, 2009).

Mas o que mais nos auxilia a responder nossa pergunta de pesquisa é que algumas pessoas que possuem algum tipo de simpatia por partidos políticos também podem possuir valores ambivalentes ou não democráticos, mesmo que sua simpatia seja por partidos que prezam em seus estatutos a democracia como valor inestimável.

E até por isso, nos restam os últimos dados, que são relativos à confiança na democracia, em relação à concessão de poderes “imperiais” ou mesmo ditatoriais ao presidente. Tal cruzamento se justifica pelas hipóteses neoinstitucionalistas largamente exploradas pela literatura da Ciência Política brasileira (Abranches, 1988; Lamounier, 1991; Amorim Neto, 1994 e 2007; Figueiredo e Limongi, 1998 e 1999; Figueiredo 1999; Carvalho, 2007; Cintra, 2007) de que as raízes ibéricas e o caudilhismo latino- americano conduziram a uma percepção social da necessidade da concentração de poder nas mãos de um único órgão ou pessoa para que o “progresso” ocorresse.

³ A ideia da ambivalência é a de que: 1° o regime democrático não faria diferença na vida do entrevistado; 2° Em certas circunstâncias um governo autoritário seria preferível a um governo democrático.

Tabela 5: Confiança na democracia e concentração de poderes presidenciais

Confiança na Democracia	É justificável o Presidente fechar o Congresso (SIM)	É justificável o Presidente fechar o Congresso (NÃO)	Total
Baixa Confiança	183 21,5%	670 78,5%	853 100%
Média Confiança	87 19,8%	353 80,2%	440 100%
Alta Confiança	24 31,6%	52 68,5%	76 100%
Total	294 21,5%	1075 78,5%	1369 100%

Fonte: Barômetro das Américas, 2014. Elaboração própria.

Entre as pessoas que têm alta confiança, como esperado, a amostra é baixa (n=76). No entanto, o que os dados apresentam reflete a hipótese neoinstitucionalista brasileira, conforme supracitado. Entre as pessoas que confiam mais na democracia, 31,6% (n=24) acreditam que, se necessário, o presidente pode fechar o Congresso Nacional. Mas entre aquelas que têm baixa confiança, 78,5% (n=670) não acreditam ser algo justificável o fechamento do Congresso pelo Presidente, sob nenhuma circunstância. De forma geral, a maior parte das pessoas que responderam ao questionário (n=1369) não acreditam que seja justificável o fechamento do Congresso (n= 1075).

6 Considerações Finais

A chamada “grande transição” apontada por Abranches (2017) no início do artigo, no caso proposto, se verificou empiricamente. Entretanto, há de se ressaltar que isso não significa que haverá o desaparecimento dos partidos, mas talvez possa ser enxergada uma transição do seu papel tradicional, como apontado na seção a eles concernente.

Algo que já foi assinalado, mas que merece ser encerrado na presente seção, é que a democracia não representa um valor incontestado para aqueles que demonstram apreço por partidos. E até por isso essa transição no papel dos partidos terá de levar em conta as questões que estão abarcadas no bojo das mudanças sociais.

A mudança de valores, no entanto, se verificou em uma escala positiva se pensada na relação com o chamado “valor democrático”: apesar de as pessoas não prezarem tanto os partidos, demonstraram certo grau de respeito à democracia e suas instituições.

Referências

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v.31, n° 1, jan./abr., p. 3-55, 1988.
- _____. **A era do imprevisto: a grande transição do século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- ABRÚCIO, Fernando L; COSTA, Valeriano, M.F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney (eds). **The Civic Culture Revisited**. Boston, MA: Little, Brown, 1980.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, pp. 9-34, nov. 1994.
- _____. O poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro In: **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007, p.87-99..
- BLONDEL, Jean; COTTA, Maurizio. **Party and Government: an inquiry into the relationship between Governments and supporting parties in liberal democracies**. London: Macmillan Press Ltd, 1996.
- CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras In: **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CHARLOT, Jean. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: organizadores? **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, p.61-106, 2007.
- DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Mexico: FCE, 1957.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, s.v, n. 44, out./dez., p. 81-106, 1998.
- _____. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo Social**, v.11, n.2, out./dez., p.49-62, 1999.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.
- KATZ, Richard. Party in the democratic theory. In: KATZ, Richard; CROTTY, William. **Handbook of party politics**. London: Sage Publications, 2006.
- MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, s.v, n. 29, jan./abr., p. 5-34 1995.
- _____. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MICHELSONS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.
- MIGUEL, Luis F. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

- PAIVA, Denise.; HENRIQUE, Ana. L. ; SILVA, Gabriela. P. V. Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. **Cadernos ADENAUER**, v. 3, n.1, jan./abr., p. 167-182, 2013.
- PAIVA, Denise.; DURÃES, Telma. F. N. ; CARVALHO, Guilherme. Cuotas de Género en Brasil: se estanca la desigualdad? In: MATOS, Dhayana Carolina Fernández. (Org.). **Cuotas de género y democracia paritaria**. Avances en los derechos políticos de las mujeres. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar/ Red Iberoamericana en Ciencias Sociales con Enfoque de Género (RED-HILA), pp. 223-253, 2018.
- PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.
- SANTOS, André Marengo. **Não se fazem mais elites como antigamente**: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre os deputados brasileiros (1946-1998). 2000. 259f, Tese de Doutorado, PPG Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- THELEN, K.; STEIMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S. et al. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. 4ª ed. Brasília: Editora UNB, 1997.
- URBANATI, Nádia. Crise e metamorfose da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n° 82, pp.6-16, junho/2013.
- WARE, Alan. **Political Parties and Party Systems**. New York: Oxford University Press, 1996.

Artigo recebido em: 07/01/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2018



BUROCRACIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PROVIMENTO DE CARGOS DE CONFIANÇA NO GOVERNO TEMER (2016-2017)

BUREAUCRACY AND PRESIDENCIALISM OF COALITION: PROVISION OF POSITIONS OF CONFIDENCE IN GOVERNMENT TEMER (2016-2017)

BUROCRACIA Y PRESIDENCIALISMO DE COALIZACIÓN: PROVISIÓN DE CARGOS DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO TEMER (2016-2017)

Thais Cavalcante Martins*

Resumo: Buscando contribuir com os estudos sobre presidencialismo de coalizão, o artigo examina o provimento de cargos de confiança como um recurso para a formatação da burocracia política. Para tanto, examinamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017). Partimos da premissa de que os nomeados políticos que exercem cargos de confiança na burocracia são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam, o que atribui centralidade aos estudos que tratam do papel das nomeações no presidencialismo de coalizão. Do ponto de vista metodológico, empreendemos uma análise de dados agregados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Entre os principais resultados destacamos que a maior parcela dos cargos é preenchida por ocupantes dos quadros públicos.

Palavras-chave: Cargos de confiança; Burocracia; Presidencialismo de coalizão; Nomeações.

Abstract: In order to contribute to the studies on coalition presidentialism, the article examines the provision of positions of trust as a resource for the formatting of political bureaucracy. To this end, we examined the appointments of Senior Management and Counseling (DAS) in the first year of the interim government of Michel Temer (2016-2017). We start from the premise that political appointees who hold positions of trust in the bureaucracy are able to print political orientations in the organs in which they act, which places centrality on studies that deal with the role of nominations in coalition presidentialism. From the methodological point of view, we undertake an aggregated data analysis of the Ministry of Planning, Development and Management. Among the main results we highlight that the largest part of the positions is filled by occupants of the public cadres.

Keywords: Positions of trust; Bureaucracy; Coalition presidentialism; Appointments.

*Doutoranda em Ciência Política pela UFSCar (thais.cmaartins@gmail.com).

Resumen: Buscando contribuir con los estudios sobre presidencialismo de coalición, el artículo examina la provisión de cargos de confianza como un recurso para el formato de la burocracia política. Para ello, examinamos los nombramientos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) en el primer año del gobierno interino de Michel Temer (2016-2017). Partimos de la premisa de que los nominados políticos que ejercen cargos de confianza en la burocracia son capaces de imprimir orientaciones políticas en los órganos en que actúan, lo que atribuye centralidad a los estudios que tratan del papel de los nombramientos en el presidencialismo de coalición. Desde el punto de vista metodológico, emprendemos un análisis de datos agregados del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Entre los principales resultados destacamos que la mayor parte de los cargos es llenada por ocupantes de los cuadros públicos.

Palabras clave: Cargos de confianza; la burocracia; Presidencialismo de coalición; Nombramientos.

1 Introdução

A literatura que investiga a relação entre os poderes e os governos de coalizão é ampla. Nas últimas décadas inúmeros cientistas políticos buscaram compreender os impactos do sistema político sobre o processo governativo, a produção de políticas públicas e a estabilidade democrática no Brasil. Passados vários anos da produção dos primeiros trabalhos que fomentaram o debate, a literatura especializada, ao levar em conta o arranjo institucional, parece convergir em um ponto específico: o país é governável (PALERMO, 2000; FREITAS, 2016).

Considerado como um ponto pacífico pela literatura, a governabilidade não é mais o termo que fundamenta a discussão (FREITAS, 2016). Contudo, embora se identifique grande acúmulo de conhecimento sobre o funcionamento do sistema político e de governo, promovido pelos estudos ao longo dos anos, novas questões de pesquisa se colocam no horizonte, de modo que os estudos sobre o presidencialismo de coalizão permanecem como uma agenda de pesquisa que requer investigação.

A despeito do grande avanço no entendimento sobre as relações Executivo-Legislativo, ainda persistem lacunas importantes no que diz respeito às análises voltadas para a compreensão da relação entre a Presidência e os demais atores que participam do jogo político e que têm, portanto, papel fundamental na coalizão de governo.

A Constituição de 1988 assegurou ao chefe do Executivo possibilidade de iniciar matéria que trate da criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública federal. Embora pouco debatida, essa prerrogativa concede ao presidente brasileiro a possibilidade de formatar os órgãos de modo a aumentar sua influência sobre eles, exercendo controle político sobre estruturas burocráticas (VIEIRA, 2017). Ademais, no Brasil, o presidente conta com a prerrogativa exclusiva de nomeação dos cargos de livre provimento da administração federal, que somam aproximadamente 23 mil (BORGES; COELHO, 2015).

Ao contrário do que ocorre no caso norte-americano, em que o Congresso e a Presidência disputam o “controle das agências burocráticas, que se ampara na capacidade de

ambos os poderes de criar e modificar novas agências e, ainda, nomear membros do alto escalão”, “o Congresso Nacional não possui poder de legislar sobre a criação e a reforma de agências burocráticas”, o que assegura ao presidente importante influência sobre os nomeados (BORGES; COELHO, 2015, p.71).

Em outras palavras, a prerrogativa de nomear cargos de confiança “para a alta burocracia política, sem controles congressuais relevantes, dá ao chefe do Executivo maior liberdade para escolher nomes que estarão à frente da implementação da agenda de governo e, a depender de sua habilidade política, lhe permite imprimir maior unidade de ação à sua coalizão” (LOPEZ, BUGARIN; BUGARIN, 2015, p.33). Diante disso, torna-se basilar compreender o papel das nomeações e da conformação da burocracia de alto escalão no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Vale destacar que os ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, a depender de sua posição, estarão à frente da implementação das políticas do governo, o que atribui posição central a esse agrupamento (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). A literatura tem destacado que o preenchimento dos cargos obedece a diferentes motivações, incluindo desde a recompensa a correligionários até a busca por implementação de políticas de maneira mais eficiente – por meio da nomeação de especialistas (PETERS; PIERRE, 2004 apud LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2015; ESHBAUGH-SOHA, 2006).

Embora reconheçamos que as diferentes motivações possam ter impacto na implementação de políticas e na relação entre os atores envolvidos no processo, não nos deteremos a essa questão devido às dificuldades metodológicas de estabelecer tal diferenciação. Partimos da premissa de que os nomeados políticos que exercem cargos de confiança na burocracia são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam, no sentido de aproximá-las das preferências do presidente ou ao menos minimizar a influência indesejada de parceiros da coalizão (PEREIRA *et al*, 2015).

Em nossa análise, examinamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017). Ainda que se trate um período curto, o que dificulta o estabelecimento de comparações e não permite generalizações, acreditamos que a investigação auxilia no entendimento sobre a dinâmica do preenchimento de cargos, sobretudo por se tratar de um contexto singular na presidência brasileira pós-impeachment¹, sendo necessária a reconfiguração da coalizão.

A escolha do cargo se justifica pelo fato de que “os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de Cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país” (D’ARAÚJO, 2009, p. 17). Em 2016, ao assumir

¹ Em agosto de 2016, Dilma Rousseff (PT) perdeu o mandato presidencial após o processo de impeachment, iniciado em dezembro de 2015. Ao assumir a presidência, seu vice, Michel Temer, deu início à reconfiguração da coalizão de governo, a partir da nomeação de novos ministros e funções em cargos de confiança.

a presidência, Temer (PMDB) anunciou a realização de modificações para as nomeações de livre provimento com a justificativa de diminuir os gastos do governo. De lá para cá, alguns cargos foram suprimidos, outros tiveram sua função alterada, e exonerações de nomeados vinculados a correligionários dissidentes têm sido anunciadas.

Como forma de mapear as nomeações dos DAS, recorremos ao Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e ao Boletim Estatístico de Pessoal (BEP)² do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ainda que este seja um estudo exploratório, buscamos traçar algumas considerações sobre o papel das nomeações políticas para o preenchimento de cargos na coalizão de governo. Assim, o que nos questionamos é: como estão distribuídos os cargos de confiança no governo interino? Para controlar a burocracia e manejar a coalizão, o presidente opta por atores internos ou externos à estrutura federal? Para essas perguntas a hipótese geral é que a burocracia existente tem uma identidade política própria, podendo estar vinculada a partidos ou até mesmo a governos anteriores; portanto, seria de se esperar que o presidente nomeasse uma burocracia mais suscetível a futuros controles.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção resgatamos alguns dos principais argumentos que fomentaram a discussão em torno do presidencialismo de coalizão no Brasil, uma vez que este é o ponto de partida da discussão. O objetivo é sinalizar algumas importantes inflexões na agenda que redirecionaram o entendimento sobre o funcionamento das instituições e do sistema de governo no país. Na segunda seção retomamos o debate em torno da relação entre presidência e burocracia, destacando abordagens que tratam da politização dos quadros nos altos escalões burocráticos. Argumentamos que essas escolhas são um recurso importante disponível ao presidente para controlar os parceiros da coalizão. Na terceira seção avaliamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS), bem como as modificações trazidas por meio dos Decretos nº 8.785/2016, nº 8.821/2016 e da Medida Provisória 731/2016 para as designações de cargos de livre provimento. Por fim, na última seção são traçadas as considerações finais.

2 Presidencialismo de coalizão: agendas e inflexões

Nas últimas três décadas, as análises sobre a interação entre os poderes Executivo e Legislativo estiveram no centro do debate da ciência política nacional. No decorrer dos anos um importante conjunto de investigações foi elaborado buscando compreender a matriz institucional brasileira e seus efeitos sobre a estabilidade política. Ao tomar por base esses estudos, dois momentos distintos da produção podem ser identificados por inflexões na agenda.

No primeiro momento, no curso da década de 1980, até meados dos anos 90, procurou-se explicar o comportamento parlamentar com base no desenho institucional e no sistema

² Os dados a partir de janeiro de 2017 estão disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), e os anteriores a essa data encontram-se acessíveis no Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

político brasileiro. Especialistas chamaram a atenção para os perigos da combinação entre federalismo, presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e bicameralismo (ABRANCHES, 1988). Segundo o diagnóstico traçado na época, a fórmula institucional adotada no Brasil levaria a crises de governabilidade.

O alerta de Sérgio Abranches (1988) anunciava a dificuldade encontrada pelos presidentes brasileiros na formação de maiorias parlamentares pós-eleitorais, bem como os obstáculos para a agregação de partidos à base de sustentação do governo. A saída funcional encontrada para a superação dos riscos da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo residiria na distribuição de cargos e ministérios para os partidos com assento nas Casas Legislativas como forma de garantir maiorias parlamentares para a aprovação da agenda do Executivo. Este arranjo caracterizaria o presidencialismo de coalizão.

Ainda nessa esteira, buscou-se compreender as consequências do sistema eleitoral e partidário para a formação de maiorias parlamentares. Nessa abordagem a combinação entre presidencialismo e sistema eleitoral proporcional desestruturaria o sistema partidário, gerando excessivos pontos de veto, dificultando a definição de políticas públicas amplas que concorreriam com os interesses de grupos localizados (AMES, 1995, 2003; MAINWARING, 1993). A razão para isso é que a lealdade dos parlamentares estaria muito mais vinculada aos seus estados do que aos partidos ou a uma lógica nacional (ABRUCIO, 1998). Como resultado, os presidentes, para obter maioria, deveriam responder mais às bases locais do que às lideranças políticas centralizadas.

No segundo momento, com base em dados empíricos, estudiosos chamaram a atenção para o fato de que os incentivos exógenos ao arranjo do sistema político seriam neutralizados pela estrutura interna do Legislativo e pela dinâmica centralizada assumida no processo decisório. Tomando como referência as soluções de ordem institucional aos dilemas de ação coletiva, essa nova corrente analítica redirecionou a atenção dos analistas tanto para as características endógenas do Legislativo quanto para a extensão do poder de agenda do Executivo. Essa reorientação, propiciada pelo trabalho pioneiro³ de Figueiredo e Limongi (1995), representou um realinhamento teórico importante para as análises sobre o funcionamento das instituições brasileiras.

Todavia, a inflexão que enfoca a centralização do processo decisório no interior do Congresso, com forte atuação dos partidos políticos na coordenação dos trabalhos legislativos, e a extensão dos poderes de agenda do Executivo sofreu importantes revisões ao longo dos anos.

Por um lado, analistas realizaram críticas metodológicas⁴ aos trabalhos de Figueiredo e

³ Os trabalhos tiveram origem com o projeto “Terra Incógnita”, sediado no Cebrap e coordenado pelos referidos autores.

⁴ Entre essas críticas estão os estudos de Nicolau (2000) e Amorim Neto (2000). A partir da inserção de novas variáveis, os autores demonstram que as taxas de disciplina partidária no Brasil variam entre as legendas e ao longo do tempo. Pereira e Mueller (2003) trazem importante ponderação ao argumentarem que os partidos políticos podem

Limongi (1995, 1998, 1999). Por outro lado, estudos recentes têm destacado elementos pouco observados por esses autores, atribuindo maior atenção à formação e ao gerenciamento das coalizões, ao papel da presidência e dos ministérios na formulação de políticas, bem como às implicações relativas a nomeação nos cargos de confiança (INÁCIO, 2006; INÁCIO; REZENDE, 2015; BATISTA, 2013, 2014; LAMEIRÃO, 2015a, 2016; LOPEZ, 2015; FREITAS, 2016).

Tomando como referencial o presidencialismo de coalizão, essas investigações têm propiciado a formulação de novas agendas de pesquisa, pois, embora se identifique um “crescente interesse nesse tipo de arranjo institucional, não há clareza sobre que interesses estão envolvidos na relação entre Executivo e Legislativo e como eles são negociados” (FREITAS, 2016, p.22). Nesse sentido é importante atentar para a coalizão enquanto mecanismo para a coordenação entre os poderes, entendendo que múltiplos atores⁵, com interesses diversos, participam do arranjo político.

Conforme destacado por Freitas (2016), a própria noção de coalizão implica a divisão de poderes e responsabilidades em relação a determinadas políticas, o que significa que os partidos que compõem a base também buscarão exercer um papel na implementação de suas agendas.

Nessa esteira, Inácio e Rezende (2015) trazem importante contribuição. As autoras investigam o controle político entre Executivo e Legislativo com base nos efeitos da delegação de tarefas em gabinetes multipartidários. Elas argumentam que o controle horizontal varia em função do partido, do gabinete ministerial e das características das comissões parlamentares. Destacam ainda que no interior da coalizão os partidos se mobilizam para controlar os feitos dos demais parceiros. Nesse sentido, o desafio do partido à frente do ministério não seria apenas proteger suas preferências em relação às investidas da oposição, mas também estar atento à dinâmica de controle “intracoalizão”.

Entendendo que o Executivo não é um ator unitário, Batista (2013, 2014) analisa a relação entre Presidência e ministérios. Buscando identificar o papel de cada uma dessas instituições na produção legislativa do Executivo e as razões que levam o presidente a delegar ou centralizar as suas decisões, a autora indica que ideologia e a força dos partidos dos ministros são variáveis importantes para se compreender as escolhas presidenciais. Batista (2014) sustenta que “ministros e partidos por trás desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento de acesso privilegiado a decisões importantes para o partido, e não simplesmente mais um cargo” (BATISTA, 2014, p. 183).

É importante frisar que em sistemas presidencialistas os ministros exercem um papel

ser entendidos enquanto influentes no interior do processo legislativo, devido à centralização decisória; contudo, não teriam a mesma influência fora da Casa Legislativa, principalmente na esfera eleitoral.

⁵ Destacamos a participação dos atores políticos como presidente, ministros, legisladores e partidos; todavia, é importante reconhecer que a burocracia é uma peça importante no jogo para a coordenação das coalizões.

fundamental na conexão entre Executivo, Legislativo e agências burocráticas, o que significa que “o padrão das nomeações que um presidente faz para o gabinete pode informar qual tipo de presidência ele pretende exercer” (POLSBY, 1983, p.90 apud AMORIM NETO, 2006).

As nomeações, portanto, constituem importante elemento para se compreender as estratégias presidenciais. “Toda vez que os presidentes fazem uma nomeação para o gabinete, revelam a outros atores políticos os objetivos que pretendem atingir, os interesses que estão dispostos a satisfazer, a maneira como esperam exercer o Poder Executivo” (AMORIM NETO, 2006, p. 40).

Da mesma forma que a escolha dos ministros pode ser reveladora das estratégias do presidente, a nomeação para os cargos de confiança da alta burocracia federal também pode fornecer indicativo sobre como o chefe do Executivo pretende governar. “O presidente é um ator central na política das nomeações”, e, a depender de seus objetivos, o controle sobre cargos das agências burocráticas pode se constituir como um recurso importante para o controle dos parceiros da coalizão (LOPEZ, 2015, p.19).

3 Burocracia e cargos de confiança no presidencialismo de coalizão

As questões relativas ao provimento de cargos de confiança e à politização da burocracia têm recebido pouco destaque na literatura nacional. A destinação desses cargos, com base em escolhas discricionárias, é característica de grande parte dos sistemas políticos contemporâneos (SANTOS, 2009; LOPEZ, 2015). Em linhas gerais, as análises que se concentram no tema abordam o recurso de nomeação como estando associado ora à cooptação de atores políticos, ora à necessidade de aferir comando e controle das estruturas burocráticas dos governos eleitos (D'ARAÚJO, 2009; SANTOS, 2009; VIEIRA, 2013).

Terry Moe (1985) foi um dos primeiros estudiosos a investigar as razões que levam os presidentes a politizar a burocracia (PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011). De acordo com Moe (1985), para se compreender a politização, é preciso levar em conta que o chefe do Executivo está ciente de que será publicamente responsabilizado pelo desempenho das políticas do país e, portanto, perseguirá uma governança efetiva, o que significa dispor de “um sistema burocrático unificado, coordenado e diretamente centralizado” (MOE; WILSON, 1994 apud VIEIRA, 2013, p.31).

Diante disso, os presidentes “procuram controlar as estruturas e processos governamentais” (MOE, 1985, p. 239), de modo que não estarão interessados apenas na eficácia da burocracia com uma “competência neutra”⁶, mas sim em um “sistema institucional responsivo”, ou seja, os presidentes teriam preferência por uma burocracia com "competência responsiva" em detrimento de uma "competência neutra" (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS,

⁶ Sobre a competência neutra da burocracia, ver: Weber (2009).

2011, p. 144).

A partir do trabalho de Moe (1985), a politização passou a ser entendida como um instrumento para o controle político da burocracia (VIEIRA, 2013). Todavia, Lewis (2007, 2008) alerta que no contexto da politização muitas escolhas são realizadas com base na patronagem, o que pode dificultar o controle do presidente sobre as agências burocráticas (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011). De todo modo, a nomeação política é uma estratégia presidencial para o controle sobre as *policies* e ocorre, sobretudo, quando os presidentes buscam contornar situações em que a burocracia das agências tem preferências distintas das suas (LEWIS, 2008 apud SANTOS, 2009).

No Brasil, por muito tempo se considerou que os critérios de nomeação estariam associados a interesses particulares e à lógica da patronagem. Conforme destacado por Praça, Freitas e Hoepers (2011):

Patronage has been ubiquitously considered as the single motivation behind partisan political appointments in Brazil, either because of cultural and historical reasons (Faoro 2000) or as a rational response to an uncertain environment (Schneider 1994). Patronage would entail bureaucratic inefficiency and lack of political representation, since political parties would be formally excluded from policymaking (Campello de Souza 1983: 32-33; Diniz 1997: 19; Nunes 1997). It was the worst of both worlds” (PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011, pp. 144-145).

Atualmente o entendimento da literatura é que o provimento dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O chefe do Executivo recorre às prerrogativas de nomeação – para as pastas e cargos nos altos escalões burocráticos – como instrumento para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão que o apoie. Haveria, portanto, uma relação entre nomeação e controle partidário de órgãos governamentais com o apoio parlamentar no Legislativo (LOPEZ; PRAÇA, 2015a).

Estudos recentes têm demonstrado que a lógica de nomeações na burocracia federal deve ser entendida como um instrumento que vai além dos interesses particulares, podendo se constituir como um instrumento de *policymaking*. Esse é o caso do estudo de Praça, Freitas e Hoepers (2011), que, ao examinar as nomeações para os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e de Natureza Especial (NE), entre 2007 e 2010, indicam que não há diferença significativa entre a quantidade de assentos que um partido político tem no Congresso e o número de cargos políticos que ele controla. Ou seja, a maior parcela dos partidos da coalizão conta com menos cargos na burocracia do que seu peso parlamentar poderia sugerir.

Em seu estudo, Lopez e Praça (2015a) buscaram definir quais são os critérios para a escolha dos quadros na burocracia do governo federal. Os autores argumentam que, em diferentes níveis, as redes de conhecimento, o regionalismo e a centralização decisória influenciam nas escolhas dos nomeados. Nesse sentido, são múltiplos os fatores que norteiam as escolhas para o provimento dos cargos de confiança, não podendo a análise restringir-se apenas

à força dos partidos no Congresso.

Pereira *et al* (2015) argumentam que outra importante estratégia para o controle presidencial sobre a coalizão é a nomeação dos secretários executivos nos ministérios. Por meio da indicação de um nome de sua confiança, os presidentes são capazes de monitorar as principais decisões nas pastas. A utilização dessa estratégia torna-se mais efetiva nos casos em que as pastas estão sobre o controle de partidos que têm preferências distintas do presidente ou que executam políticas mais salientes. Com base em testes empíricos, os autores demonstram que o presidente utiliza dessas nomeações para minimizar as chances de os partidos da coalizão adotarem políticas diferentes do interesse presidencial.

Conforme destacado pela literatura, as nomeações políticas interessam aos presidentes, mas também aos partidos. A compreensão dos critérios para o provimento de cargos é importante para que se tenha em conta o papel das nomeações na conformação da burocracia política⁷ no presidencialismo de coalizão.

4 Nomeações políticas, cargos de confiança e coalizão

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram criados em 1967, e ao longo dos anos passaram por uma série de modificações quanto às suas competências e atribuições, no entanto mantiveram-se como uma das mais importantes funções na estrutura do Estado brasileiro. De acordo com D'Araújo (2009), “por serem cargos de livre provimento do presidente ou dos ministros, representam um recurso importante para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico” (D'ARAÚJO, 2009, p. 17). Para a autora, “os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de Cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país”. (D'ARAÚJO, 2009, p. 17).

Os cargos DAS estão divididos em seis níveis e podem ser preenchidos por indivíduos com diferentes perfis: 1) servidor federal; 2) servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal); 3) servidor aposentado; e 4) não servidores – quando não há vínculos com a administração pública em geral (VIEIRA, 2013). Os servidores, que ocupam as posições mais altas, têm acesso privilegiado às informações do governo e, a depender de sua posição, são capazes de influenciar a implementação de políticas (D'ARAÚJO, 2009; PEREIRA *et al*, 2015). Nessa divisão hierárquica, os cargos de baixo escalão são os de nível 1 a 4, e as funções de alto escalão, que possuem maior relevância na administração federal, são as de níveis 5 e 6. Ao todo 18 atividades são exercidas por ocupantes de cargos de Direção Superior. O Quadro 1 traz a

⁷ A conformação da burocracia política se refere às “atividades que sujeitam a nomeação e a carreira dos funcionários públicos à vontade política, considerando que, em todas as estruturas da administração pública, certos cargos dependem de uma escolha política para viabilizar meios de controle sobre as políticas públicas” (LIMA, 2017, p.43). Sobre as diferentes perspectivas para a interpretação da politização da burocracia, ver: Lima (2017) e Rouban (2010).

distribuição dos cargos a partir de sua divisão hierárquica:

Quadro 1 - Níveis hierárquicos dos cargos DAS

Nomenclatura*	Atividade
DAS-101.6	Secretário de Órgãos Finalísticos Dirigente de Autarquias e Fundações Subsecretário de Órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor Especial
DAS-101.5	Chefe de Gabinete de Ministro de Estado Diretor de Departamento Consultor Jurídico Secretário de Controle Interno Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração
DAS-102.5	Assessor Especial de Ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador Geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor Técnico
DAS-101.2	Chefe de Divisão
DAS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102.1	Assistente Técnico

Fonte: D'Araújo (2009).

* DAS-101 se refere aos cargos de Direção Superior, e DAS-102 ao Assessoramento Superior.

A visualização do quadro permite que se tenha em conta quais funções podem ser exercidas pelos nomeados. O Quadro 1 traz a divisão dos cargos conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.567, de 2003. Nos últimos anos foram realizadas modificações importantes para o provimento dessas ocupações. *Grosso modo*, desde a sua criação, na década de 60, até o governo de Fernando Henrique Cardoso, a nomeação dos cargos DAS de baixo escalão, níveis 1 a 4, era de responsabilidade dos ministros, enquanto as funções de alto escalão, níveis 5 e 6, era prerrogativa exclusiva do presidente (D'ARAÚJO, 2009). No governo FHC esse quadro foi alterado, e a Casa Civil passou a ter importância no provimento dos cargos⁸. Todavia, foi no governo Lula que a instituição ganhou centralidade na designação dos cargos de confiança (D'ARAÚJO, 2009; LAMEIRÃO, 2015b).

Inicialmente, os Decretos nº 4.579 e nº 4.676, de 2003, estabeleceram que caberia ao chefe da Casa Civil nomear os ocupantes dos cargos DAS 4, 5 e 6. Pouco tempo depois, por meio de um novo decreto (nº 4734/03), ficou definido que a Casa Civil seria responsável por nomear todos os ocupantes dos cargos DAS⁹ (D'ARAÚJO, 2009; VIEIRA, 2013; LAMEIRÃO,

⁸ No governo FHC, o Decreto nº 1.362/95 autorizou a nomeação dos cargos DAS-101 de níveis 1 e 2, e DAS-102 de níveis 1 a 4 por ministros. Enquanto a nomeação de cargos DAS-101, níveis 3 e 4, deveria passar pelo crivo da Casa Civil. Os cargos de alto escalão, níveis 5 e 6, continuaram sendo de livre provimento e exoneração pelo presidente da República (D'ARAÚJO, 2009).

⁹ Para mais informações, ver: Lameirão (2015a, 2015b). A autora examina os níveis de centralização política por

2015b). De modo complementar, a Portaria nº 1.056 delegou aos ministros a responsabilidade de nomear os cargos DAS de níveis 1 a 4. Assim, ficou estabelecido que caberia à Presidência, por meio da Casa Civil, nomear os ocupantes dos cargos DAS de nível 5 e 6, e aos ministros a indicação dos demais cargos.

A competência para nomeação foi novamente modificada em 2016. Por meio do Decreto nº 8.821, assinado pelo então vice-presidente Michel Temer, a nova regra revogou o disposto anteriormente¹⁰ e estabeleceu que as nomeações para funções e cargos de confiança estariam restritas à Casa Civil, devendo os ministros encaminhar propostas para o provimento dessas ocupações, que passariam a ser acatadas apenas após a consulta e aprovação do ministro-chefe da Casa, não havendo subdelegação aos demais ministros. A edição do decreto faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar o provimento dos cargos e controlar um importante recurso de negociação com a coalizão: as nomeações dos cargos de confiança da administração federal.

Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência interinamente no dia 12 de maio de 2016, após a presidente Dilma Rousseff (PT) ser afastada do cargo em decorrência do processo de impeachment, que foi concluído em 31 de agosto.

Nessa perspectiva, a edição do referido decreto, em julho de 2016, em meio ao processo de impeachment, pode ser entendida como uma iniciativa para recompor o controle dos cargos de confiança no novo cenário da presidência, centralizando as nomeações na cúpula presidencial e, portanto, proporcionando maior controle sobre a nova coalizão que viria a se delinear.

Ademais essa não foi uma iniciativa isolada. Ao assumir a presidência, Michel Temer anunciou a realização de uma série de modificações na estrutura do Executivo. Dentre essas mudanças, o presidente indicou a redução do número de ministérios e cargos de confiança. Sob a justificativa de diminuir os gastos do governo, o número de pastas passou de 32 para 23¹¹ e 4.307 cargos de livre nomeação foram suprimidos. Da totalidade de funções extintas, 78,5% eram cargos DAS¹². A Tabela 1 traz a distribuição dos cargos em comissão e função de confiança no primeiro ano do governo Temer. Para efeito de análise, tomamos como ponto de partida o período interino, maio de 2016, quando Temer assume a chefia do Executivo.

meio dos arranjos de coordenação nos governos FHC e Lula, enfocando a Casa Civil – estrutura responsável pelo preenchimento dos cargos na burocracia.

¹⁰ O decreto nº 4.734, de 2003, foi revogado.

¹¹ Por meio da MP 726/16, a primeira editada por Michel Temer, foram extintos os seguintes órgãos: Casa Militar da Presidência da República, Controladoria Geral da União (CGU), Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Secretaria da Aviação Civil, Secretaria da Comunicação Social e Secretaria dos Portos. Vale lembrar que a MP 728/16 recriou o Ministério da Cultura.

¹² Ao todo foi anunciado a extinção de 3.384 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), 823 Funções

Tabela 1 - Quantitativo de Cargos em Comissão e Funções de Confiança

Período		Cargos em comissão (DAS)	Funções de confiança e gratificações	Total
2017	Maio	11.353	86.703	98.056
	Abril	11.630	86.072	97.702
	Março	14.377	83.931	98.308
	Fevereiro	15.211	82.597	97.808
	Janeiro	16.347	82.261	98.608
2016	Dezembro	17.128	80.746	97.874
	Novembro	18.512	80.207	98.719
	Outubro	19.241	80.017	99.258
	Setembro	19.364	79.758	99.122
	Agosto	19.934	78.984	98.918
	Julho	20.317	78.931	99.248
	Junho	20.560	78.896	99.456
	Maio	20.934	78.866	99.800

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). [RCdRM1]

Embora se identifique o decréscimo no número de cargos DAS, é importante destacar que a variação é decorrente da modificação do *status* dessa ocupação. Por meio do Decreto nº 8.785/2016 e da Medida Provisória 731/2016, foram transformadas 10.462 posições de DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Isso não significa que houve uma redução efetiva do número de comissionados que atuam no governo, o que ocorreu foi uma transformação na categorização. Conforme exposto na Tabela 1 o número total de nomeados sofreu pouca variação entre maio de 2016 e maio de 2017 – primeiro ano do governo Temer. Na prática as medidas proibiram a designação dos cargos DAS, transformados em FCPE para pessoas sem vínculo na administração pública federal¹³. Essa foi a real mudança.

Para os cargos DAS remanescentes também houve modificações. A partir do Decreto 9.021/17 ficou estabelecido novo limite para o preenchimento de funções por pessoas sem vínculo com a administração pública. Os níveis mais baixos – 1, 2 e 3 – poderiam ser ocupados por até 25% de pessoal sem vínculo, e para o nível 4 a limitação era de 50%. Com a mudança na regra, os cargos DAS de níveis 1, 2, 3 e 4 passam a ser ocupados por até 50% de nomeados sem vínculo com o serviço público. Para os cargos de alto escalão, para os quais não havia restrição no quantitativo de pessoal sem vínculo, o novo decreto estabelece que 60% do total de cargos em comissão DAS de níveis 5 e 6 devem ser ocupados por servidores de carreira.

Assim, a nova regra permitiu a contratação de um maior número de indivíduos sem vínculo com a administração federal para os cargos de baixo escalão e exigiu a maior presença de servidores para a alta burocracia.

A justificativa para a alteração nas normas foi a redução no número de cargos em comissão, que, em tese, têm provimento mais flexível, permitindo a maior presença de pessoal

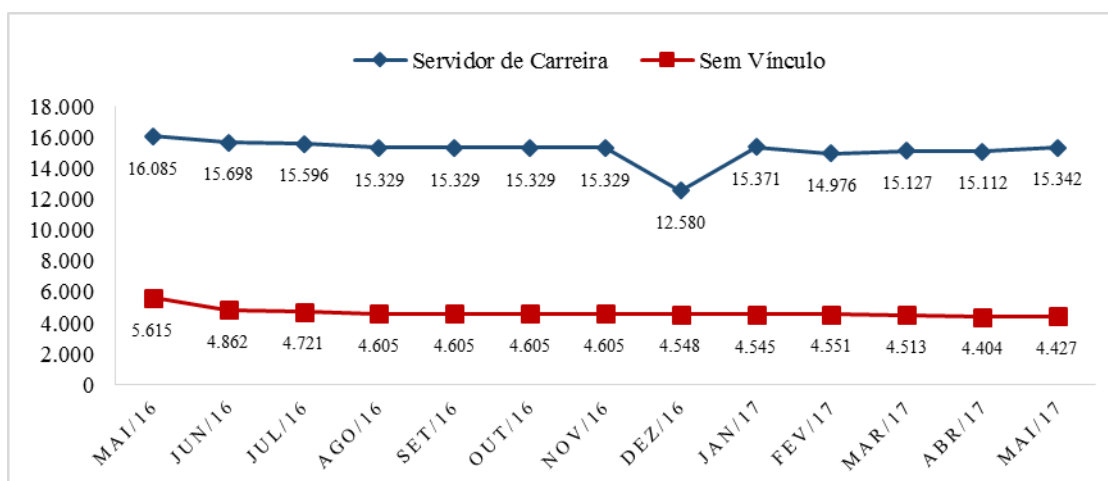
Gratificadas (FG) e 100 Gratificações Temporárias de Atividade em Escola do Governo (GAEG).

¹³ Com base nas novas regras, somente poderão ocupar as FCPE os funcionários efetivos oriundos de órgãos ou entidades da federação, estados ou municípios.

sem vínculo nos quadros da administração federal. Quando se considera a escolha dos nomeados, a ideia que se faz é que “as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta à formação de nossas instituições político-administrativas” (LOPEZ; PRAÇA, 2015a, p. 109).

Esse imaginário está presente em parcela da literatura¹⁴ e com frequência é difundido pelos meios de comunicação. Todavia, ao examinar a distribuição dos cargos entre servidores de carreira e não servidores, o que se nota é que a maior parcela dos ocupantes dessas funções são integrantes dos quadros públicos. O Gráfico 1 traz a dispersão do quantitativo de ocupantes de cargos DAS de acordo com os seus vínculos.

Gráfico 1 - Quantitativo de ocupantes de DAS por situação de vínculo (1º ano governo Temer)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017).

Conforme exposto no Gráfico 1, duas questões merecem atenção: 1) os servidores públicos integraram a maior parcela dos cargos no período analisado; e 2) ao contrário do anunciado pelo Executivo, não houve redução significativa no provimento dos cargos de confiança.

No que se refere à primeira questão, é preciso atentar que o provimento de cargos não está desprovido de regulamentação. Conforme destacado, há um percentual mínimo de preenchimento das ocupações por funcionários de carreira. Ademais, o fato do nomeado já pertencer aos quadros do serviço público não significa necessariamente que não há motivações políticas para a sua indicação, que pode estar associada à formatação e aos interesses da coalizão. É importante lembrar que os cargos de Direção Superior podem ser preenchidos por indivíduos com diferentes perfis, de modo que os servidores podem ser integrantes do quadro federal ou recrutados de outras esferas de governo (estadual ou municipal).

Assim, não é possível afirmar que a maior presença de funcionários de carreira atribui um caráter puramente técnico às nomeações de DAS – essa pode ser uma *burocracia técnico-*

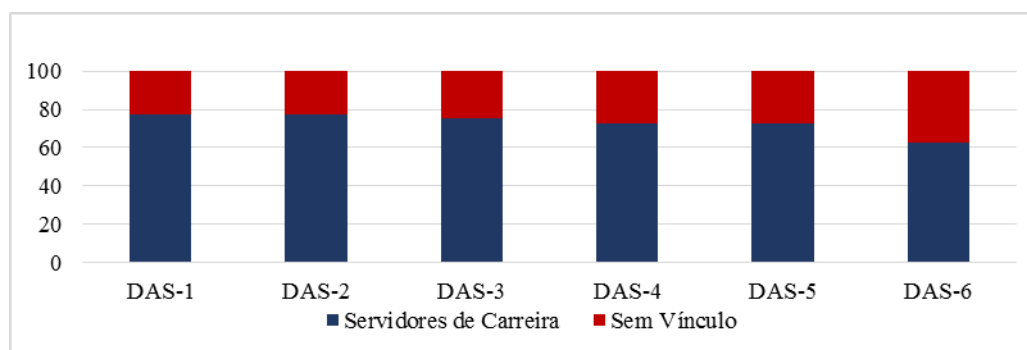
¹⁴ Ver: Santos (2009); Nunes (2003).

política, ou seja, um corpo burocrático aparelhado de conhecimento técnico, mas não desprovido de caráter político. Seria controverso supor que “nomeações de servidores indicam menor influência partidária”, pois os “servidores têm preferências e interesses tanto quanto não servidores”, o que amplia o escopo para as nomeações entre os funcionários de carreira (Lopez e Praça, 2015b, p. 165).

Todavia, para se aferir a politização, outras variáveis devem ser observadas, como, por exemplo, o setor de origem desses servidores, a existência de filiação partidária e o tipo de cargo de Direção Superior ocupado. Embora esses elementos sejam importantes, fogem ao escopo deste artigo. Outros autores têm se debruçado sobre essas questões (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; LOPEZ; PRAÇA, 2015a; BORGES; COELHO, 2015).

De toda forma, é razoável supor que os servidores de carreira ocupem o maior percentual de cargos DAS de baixo escalão, enquanto os não servidores, nomeados exclusivamente pela confiança do presidente, ocupem os cargos mais altos na hierarquia. O Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual das funções por nível, de acordo com o vínculo do servidor.

Gráfico 2 - Distribuição (%) dos cargos DAS por nível – servidores de carreira e sem vínculo (1º ano governo Temer)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017).

Conforme os dados do Gráfico 2, em todos os níveis o maior percentual de nomeações ocorre entre servidores públicos. No período analisado, apenas para o nível de maior hierarquia, DAS-6, a proporção de não servidores é mais significativa. Em se tratando dos cargos de alto escalão, que possuem maior relevância na administração federal, o presidente, por intermédio da Casa Civil, nomeou mais pessoas sem vínculo para ocupar posições de confiança do que nos demais segmentos.

Seguindo o argumento de Aberbach e Rockman (2000 apud VIEIRA, 2013), a burocracia existente tem uma identidade política própria, podendo estar vinculada a partidos ou até mesmo a governos anteriores. Nesse sentido, seria de esperar que o presidente nomeasse uma burocracia mais suscetível a futuros controles. No entanto, para o caso analisado, o que se observa é a ocupação dos cargos DAS por servidores que já integram os quadros públicos.

Outra questão importante informada pelo Gráfico 1 é que, ao contrário do anunciado pelo Executivo, no primeiro ano de governo não houve redução significativa no provimento dos cargos de confiança – a diminuição real foi discreta e não se manteve constante. Ainda que se possa associar o dado a reformulação de equipes, remanejamentos e novas contratações, o que é procedimento na formatação da nova coalizão de governo, é válido frisar que o disposto pelo Decreto nº 8.785/2016 e pela Medida Provisória 731/2016 não foi colocado em prática. O fato pode ser um indicativo de que a redução dos cargos tenha encontrado resistência entre os parceiros da coalizão, pois, conforme destacado pela literatura (LOPEZ, 2015), as nomeações políticas interessam aos presidentes, mas também aos partidos. Essa é uma questão que merece investigação.

5 Considerações finais

No decorrer do texto buscamos destacar o papel das nomeações no presidencialismo de coalizão. A prerrogativa de designar os ocupantes da alta burocracia atribuí ao chefe do Executivo maior liberdade na escolha dos nomes que estarão à frente da implementação de sua agenda de governo. Cabe lembrar que ao presidente compete a alteração da ordenação e do quantitativo dos cargos de Direção e Assessoramento da administração pública federal. Argumentamos que o provimento e a exoneração são importantes recursos disponíveis ao presidente para controlar os parceiros da coalizão. Partimos da premissa de que os nomeados são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam.

O texto possui duplo objetivo. Por um lado, retomamos o debate em torno do funcionamento das instituições e do sistema de governo no país, atribuindo especial atenção aos estudos sobre a relação entre presidência e burocracia, destacando abordagens que tratam da politização dos quadros nos altos escalões burocráticos. Por outro lado, procuramos sinalizar as modificações para o provimento de cargos na administração federal investigando a distribuição dessas funções com base nos vínculos dos ocupantes. Para tanto, buscamos mapear as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017).

Quando se considera a escolha dos nomeados, parcela da literatura e dos meios de comunicação atribui o preenchimento à mobilização de redes pessoais e à patronagem. Todavia, o provimento dos cargos deve ser pensado sob a lógica do presidencialismo de coalizão, de acordo com a qual o chefe do Executivo recorre às prerrogativas de nomeação como instrumento para obter maioria que o apoie.

No período analisado destacamos a edição do Decreto nº 8.821/16 (BRASIL, 2016), que faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar as nomeações na Casa Civil, controlando um importante recurso de negociação com a coalizão. Por meio do decreto, o provimento dos cargos fica restrito à cúpula presidencial, de modo que as indicações dos demais

ministros deve passar por consulta e aprovação do chefe da Casa Civil. Assim, mesmo os cargos de baixo escalão devem passar pelo crivo da Presidência.

Destacamos que no período examinado a distribuição dos cargos de confiança entre servidores de carreira e não servidores concentra-se nos integrantes dos quadros públicos. Não há diferença substantiva entre os níveis. Apenas para o nível de maior hierarquia, DAS-6, a proporção de não servidores é mais significativa – isso se comparado aos outros DAS –, ainda assim, a maior parcela dos ocupantes é de servidor público.

Mas, se o provimento desses cargos é importante na conformação do presidencialismo de coalizão, por que não aparelhar os quadros com atores externos que tenham as suas preferências alinhadas com as do presidente? Embora as evidências não sejam robustas, a resposta parece residir no fato de que a possibilidade de nomear servidores vindos de diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) permite a composição de uma *burocracia técnico-política*, ou seja, um corpo burocrático aparelhado de conhecimento técnico, mas não desprovido de "competência responsiva", política – alinhada com as preferências do presidente (MOE, 1985 apud PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011). Em outras palavras, o fato de o nomeado já pertencer aos quadros do serviço público não significa necessariamente que não há motivações políticas para a sua indicação. Contudo, para realizar tal afirmação de maneira categórica seria preciso outra investigação, levando em conta variáveis como o setor de origem desses servidores e a existência de filiação partidária.

Embora nos últimos anos uma parcela de estudiosos tenha contribuído para descortinar questões relativas ao provimento de cargos de confiança, resta muito a fazer. Conforme destacado por D'Araújo (2009), as reflexões sobre o tema da politização têm contribuído para deixar de lado “uma visão dicotômica que contrapõe o espaço da política ao da burocracia. Esses trabalhos apresentam uma perspectiva de análise abrangente e destacam o hibridismo, que caracteriza o papel e as atribuições dos cargos de DAS, e, conseqüentemente, as competências específicas de direção requeridas” (D'ARAÚJO, 2009, p.17). Novos estudos são necessários para aferir o papel das nomeações da burocracia no presidencialismo de coalizão. Essa é uma agenda pouco explorada. Nosso trabalho buscou contribuir com esses estudos traçando novas hipóteses de pesquisa.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, pp. 05-34, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, mai/ago., set./dez., p. 324-343, 1995.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n.3, p. 479-519, 2000.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v.19, n.2, set./dez., p.449-473, 2013.

_____. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese de doutorado em Ciência Política. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2014.

BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois Ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015, p.27-49.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 1.362/95**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 01 de janeiro de 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1362.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.567/03**. Dispõe sobre o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4567.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4.579/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 21 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4579.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4.676/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 17 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4676.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4734/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm#art7>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.785/16**. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão. Brasília, 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8785.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.821/16**. Dispõe sobre a competência para os atos de nomeação e de designação para cargos e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Brasília, 26 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 9.021/17**. Altera o Decreto nº 5.497/05 que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 31 de março de 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9021-31-marco-2017-784559-publicacaooriginal-152287-pe.html>> Brasília: Câmara dos Deputados. Acesso em: agosto de 2017.

_____. **Portaria nº 1.056/03**. Subdelega a competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:

<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110117/portaria-1056-03>>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 726/16**. Altera e revoga os dispositivos da Lei nº 10.683/03. Brasília, 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 728/16**. Altera os dispositivos da Medida Provisória 726/16. Brasília, 23 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv728.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 731/16**. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. Brasília, 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv731.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew. The conditioning effects of policy salience and complexity on American political institutions. **The Policy Studies Journal**, v. 34, n. 2, may/aug., p. 223-244, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, out./dez., p. 175-200, 1995.

_____. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, s.v., n. 44, mai./ago., p. 81-215, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. IN: 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP) **Anais...** Campinas, 4-6 de setembro de 2006.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v.21, n.2, mai./ago., p. 296-335, 2015.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 4, mai./jul., p. 43-56, 2015a.

_____. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015b, p.74-87.

_____. Processos de governo no presidencialismo brasileiro: a estrutura de coordenação política da Presidência. **Teoria e Pesquisa**, v. 25, n.3, out./dez., p.06-37, 2016.

LIMA, Valéria Santos Paiva Dias. **Politização da burocracia no poder legislativo: uma análise de tendências na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de**

confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA, 2015, p.34-58.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015a.

_____. Como são nomeados cargos de confiança no governo federal? In: BASSOTTI, Ivani; PINTO, Sandra; SANTOS, Thiago. **Uma nova gestão é possível.** São Paulo: FUNDAP, 2015b.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, out./dez., p.69-89, 1999.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, pp. 21-74, 1993.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, pp. 709-736, 2000.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2003.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n.3, mai/ago., p. 521-557, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n.4, mai/ago., p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015, p.164-187.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, jan./abr., p. 141-172, 2011.

ROUBAM, Luc. Politização da administração pública. In: PETERS, B. Guy.; PIERRE, Jon. (Orgs.) **Administração Pública.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p.137-169.

SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, jan./mar., p. 05-28, 2009.

VIEIRA, Marcelo. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão.** Tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2013.

_____. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados**, v. 60, n.1, jan./mar. p.111-144, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: EdUnB, 2009.

Artigo recebido em: 27/01/2018

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2018



**DA TEORIA DOS GRUPOS À LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA:
ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**FROM THE THEORY OF GROUPS TO THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION:
ELEMENTS TO THINK ABOUT THE ACTION OF GROUPS OF INTEREST IN
BRAZILIAN LEGISLATIVE**

**DE LA TEORÍA DE LOS GRUPOS A LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA:
ELEMENTOS PARA PENSAR LA ACTUACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN EL
LEGISLATIVO BRASILEÑO**

Ciro Antônio da Silva Resende¹

Resumo: O objetivo deste artigo é, a partir das obras de Bentley (1908), Truman (1951) e Olson (1965), discutir fatores que, possivelmente, estão associados às diferentes oportunidades de influência entre os grupos de interesse. Nesse sentido, algumas características desses grupos, como tamanho, recursos e capacidade organizacional, são problematizadas tendo como pano de fundo a problemática das assimetrias de acesso e de influência. Para tanto, lança-se mão de dados de um *survey* realizado com representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados. O diálogo estabelecido entre duas perspectivas do estudo dos grupos de interesse, quais sejam a teoria dos grupos e a concepção olsoniana, aponta para a importância de se identificar grupos que atuam junto às arenas decisórias, suas características e sua capacidade de influenciar as decisões.

Palavras-chave: Grupos de interesse; Teoria dos grupos; Ação coletiva; Assimetria de influência.

Abstract: The aim of this paper is, from the works of Bentley (1908), Truman (1951) and Olson (1965), to discuss factors that are possibly associated with different opportunities of influence among interest groups. In this sense, some characteristics of these groups as their size, resources and organizational capacity, are problematized having as background the problems related with asymmetries of access and of influence. Therefore, it used data from a survey conducted with representatives of interest groups and public sector parliamentary advisors registered in the First Secretariat of the House of Representatives. The dialogue established between two perspectives of the study of interest groups, which are the theory of groups and the Olsonian conception, points to the importance of identifying groups that work along the decision-making arenas, their characteristics and their capacity to influence decisions.

¹ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (ciro.sr@hotmail.com).

Keywords: Interest groups; Theory of Groups; Collective action; Asymmetry of influence.

Resumen: El objetivo de este artículo es, a partir de las obras de Bentley (1908), Truman (1951) y Olson (1965), discutir factores que, posiblemente, están asociados a las diferentes oportunidades de influencia entre los grupos de interés. En este sentido, algunas características de esos grupos, como tamaño, recursos y capacidad organizacional, son problematizadas teniendo como telón de fondo la problemática de las asimetrías de acceso y de influencia. Para ello, se lanza mano de datos de un survey realizado con representantes de grupos de interés y asesores parlamentarios del sector público registrados en la Primera Secretaría de la Cámara de Diputados. El diálogo establecido entre dos perspectivas del estudio de los grupos de interés, cuáles son la teoría de los grupos y la concepción olsoniana, apunta a la importancia de identificar grupos que actúan junto a las arenas decisorias, sus características y su capacidad de influir en las decisiones.

Palabras claves: Grupos de interés; Teoría de los grupos; Acción colectiva; Asimetría de influencia.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é, a partir das obras de Bentley (1908), Truman (1951) e Olson (1965), discutir características dos grupos de pressão, como tamanho, recursos e capacidade organizacional, tendo como pano de fundo a problemática das assimetrias de acesso e de influência. Para tanto, lança-se mão de dados oriundos da pesquisa “*Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional*”, que consistiu na aplicação de um *survey online*², tendo sido realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Sua atenção foi direcionada a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011-2012³.

Aragão (1994, p. 41) afirma que a capacidade de influência dos grupos de pressão⁴ “depende, em síntese, de três características básicas: número representativo de componentes; capacidade financeira e organização⁵”. Entre as variáveis elencadas pelo autor, encontra-se o tamanho do grupo em uma perspectiva, aparentemente, distinta daquela localizada em Olson (1982, p. 41), para quem “pequenos grupos em uma sociedade, geralmente, terão maior poder de lobby”. A problematização do elemento de tamanho, ou numérico⁶, deve acontecer *pari passu*

² É importante registrar, no que concerne à política de tratamento dos dados e disponibilização de resultados, que todas as informações prestadas pelos respondentes da pesquisa são sigilosas e divulgadas de forma não individualizada. Ademais, a pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG), no qual está devidamente registrada.

³ A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013.

⁴ Não há uma distinção entre as expressões grupo de interesse e grupo de pressão em grande parte dos trabalhos mobilizados ao longo do artigo. Assim, serão utilizadas como sinônimas (BROWNE, 1998; THOMAS, 2004).

⁵ Segundo Aragão (1994, p. 42), a “organização [...] deve ser entendida como a capacidade gerencial de obter e empregar recursos humanos, técnicos e financeiros da entidade ou organismo alocados com o intuito de influir sobre o processo decisório das políticas públicas”.

⁶ Santos (2011) afirma que, para Olson, o problema de ação coletiva é, sobretudo, um problema de número.

com discussões envolvendo outras características dos grupos de interesse, uma vez que se espera que tenham implicações em suas capacidades de ação e, por conseguinte, de influência. Grupos possuem recursos, tamanhos e estruturas organizacionais altamente distintos, o que os colocam em condições diferenciadas de acesso às arenas decisórias. A ideia de Truman (1951) acerca do sistema político como um processador neutro dos interesses que emergem da sociedade não parece expressar a realidade, caracterizada fortemente por uma assimetria de influência. Assim, torna-se fundamental indagar quais fatores estão, possivelmente, associados às diferentes oportunidades de influência entre os grupos. Por oportunidade de influência entende-se a possibilidade de presença e atuação dos grupos em arenas decisórias e, por conseguinte, de exercício de influência frente a essas arenas.

Apresentar respostas consistentes à indagação supracitada exigirá, certamente, grandes esforços teóricos, empíricos e metodológicos, de forma que este artigo se restringe a abordá-la à luz de duas perspectivas do estudo dos grupos de interesse, quais sejam a teoria dos grupos e a concepção olsoniana. Dessa forma, não serão analisados resultados que emergem da atuação de grupos de interesse, o que impossibilita a indicação empírica dos fatores que implicam em assimetria de acesso e influência. Esses serão discutidos apenas teoricamente.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, apresentam-se os principais aspectos relacionados à teoria dos grupos e as críticas mais relevantes a ela direcionadas. Na sequência, procura-se estabelecer um paralelo entre os trabalhos fundadores da corrente e a perspectiva representada por Olson, desenvolvendo-se temáticas presentes em “A lógica da ação coletiva” (1965). A terceira seção se debruça sobre as contradições e as muitas indagações que vêm à baila quando se estudam grupos de interesse, suas características e a assimetria associada à sua atuação, apresentando alguns resultados do referido *survey*. A discussão é empreendida a partir da literatura mobilizada ao longo do texto, permitindo a construção de algumas hipóteses e de apontamentos acerca de agendas futuras de pesquisa.

2 Teoria dos grupos: o processo natural de formação e o reflexo dos interesses existentes na sociedade

Pasquino (1998) destaca o costume de se iniciar o estudo sobre grupos de interesse ou de pressão a partir da teoria dos grupos, na formulação apresentada por Arthur Bentley (1908) e retomada por David Truman (1951). Esses autores se dedicaram, em grande medida, ao tema dos grupos de interesse, situando a análise da atividade política em termos de atividades de grupos. A obra de Bentley, com o subtítulo “*A study of social pressures*”, é dividida em duas grandes partes: (1) Para preparar o caminho e (2) Análise das pressões governamentais. Por sua vez, a obra de Truman (1951), com o subtítulo “*Political interests and public opinion*”, é dividida em quatro partes: (1) Grupos no processo político; (2) Organização dos grupos e problemas de liderança; (3) As táticas de influência; e (4) Política de grupo e democracia representativa.

Procurando apresentar os principais aspectos da teoria dos grupos, é fundamental ressaltar a seguinte afirmação de Bentley (1908, p. 208-209, tradução minha): “[a] grande função do estudo de qualquer forma de vida social é a análise dos grupos. [...] Quando os grupos são adequadamente apresentados, tudo é apresentado. Quando eu digo tudo, eu entendo tudo”. O autor assinala, nesse sentido, que o termo grupo será usado ao longo de todo o seu livro em um sentido técnico, sendo definido como uma certa porção da sociedade que seja ativa, isto é, que esteja agindo ou esteja em direção à ação. Bentley afirma, ainda, que ao utilizar as expressões grupo de interesse ou interesse de grupo o faria meramente para acrescentar clareza à expressão. Isso porque “[n]ão há grupo sem interesse. Um interesse, como o termo será usado neste trabalho, é o equivalente de um grupo. [...] O grupo e o interesse não são separados” (BENTLEY, 1908, p. 211, tradução minha).

O autor entende o processo político como o resultado da competição entre os grupos, dando ênfase à importância de suas atividades. De forma geral,

existe amplia coincidencia en mencionar a Bentley y su Process of Government (1908) como punto de arranque de la moderna teoría de los grupos: “all phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another and pushing out new groups and groups representatives to mediate the adjustments” (1967, p. 269). Entiende el gobierno y el proceso político como el resultado de un proceso de ajuste producido por la competencia entre los grupos. Parte de la premisa que la definición del grupo se establece a partir de sus objetivos en el proceso político (policy goal) y establece una ecuación entre grupo, actividad e interés (MOLINS, 1998, p. 2).

Vale ressaltar que Pasquino (1998) adverte que Bentley não entendia seu estudo como a elaboração de uma teoria verdadeira, mas, antes disso, como um esforço de construção de um instrumento analítico.

Truman (1951), por sua vez, traz uma revisão da teoria dos grupos, sendo ele um dos fundadores da geração pluralista denominada “pluralismo empírico americano”⁷, cuja marca central está no olhar empírico para ação dos grupos ativos no processo político. Truman afirma que os grupos surgem naturalmente a partir da sociedade em resposta a perturbações, pouco se referindo, entretanto, aos fatores capazes de facilitar ou inibir este processo (BAUMGARTNER; LEECH, 1998).

Assim, torna-se fundamental apresentar a definição de grupos de interesse em Truman, comparando-a com outras perspectivas. Sobre a definição, Pasquino (1998, p. 564) destaca que, para Truman, “grupo de interesse é ‘qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas’”. No que se refere à apresentação de outras perspectivas, lança-se mão de amplo levantamento conceitual realizado por Mancuso (2004):

⁷ Essa é apontada por Thomas (2004) como a segunda geração de pluralistas. A primeira é denominada anglo-americana e a terceira, pluralismo de identidade múltipla ou pluralismo pós-moderno.

Almond & Powell Jr. (1972: 53) [...] apresentam uma definição ampla. Para esses autores, um grupo de interesse é qualquer “grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”. [...]

De acordo com Salisbury (1977: 175), a definição restrita de grupo de interesse presente de forma implícita ou explícita na literatura específica sobre o tema é a seguinte: “grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais”. Wootton (1972: 41), por sua vez, define grupo de interesse como “um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo”. [...]

Para Key [1994], os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses. Meynaud (1960:44-5) também utiliza a expressão grupos de pressão, que ao seu ver designa órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões. [...]

Pasquino (1982: 11) define grupo de pressão como uma organização que procura, “através do uso de sanções (*negativas* – punições- ou *positivas* – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político” (MANCUSO, 2004, p. 397-398, grifos do autor).

Santos (2011) elenca, ainda, outros dois conceitos, um de Outhwite e Bottomore (1996) e outro de Thomas (2004):

[1] organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais; [...] [2] grupos organizados em torno de uma *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental (SANTOS, 2011, p. 17).

Diante dos conceitos apresentados, é possível observar que, em contraposição a algumas definições restritivas, Truman apresenta um conceito abrangente de grupos de interesse, incluindo um maior número de agrupamentos sociais: grupos de interesse podem ser quaisquer grupos de indivíduos nos quais há compartilhamento de crenças, identificações ou interesses similares. A partir de um significado mais genérico, portanto, grupos, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresentam reivindicações contra outros grupos na sociedade buscando estabelecer, manter ou ampliar formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes (BRASIL, 2009). Segundo o autor, a definição de grupo de interesse apresentada tem algumas vantagens na tarefa da análise política, uma vez que possibilita a identificação de vários grupos de interesse potenciais e existentes, a atenção para o “grau de interação integrativa”⁸ e a avaliação do significado da organização formal, além de fornecer uma perspectiva adequada para

⁸ Como destaca Santos (2007), na perspectiva de Truman, a organização está relacionada a um estágio ou grau de interação do grupo. Dessa forma, se um grupo se apresenta fortemente organizado ou como um grupo potencial, isso não significa que os referidos estágios/graus de interação permanecerão inevitavelmente como tal.

as atividades políticas dos grupos.

Truman ressalta, ainda, a distinção entre grupos ativos e interesses latentes, sendo estes presentes na sociedade sem estarem mobilizados em uma organização formal. Para o autor, a formação dos grupos de pressão é explicada pela chamada “teoria do incômodo”. Rodrigues (2000) sintetiza esse processo:

grupos de pressão se formam quando interesses comuns a grupos de indivíduos não organizados são perturbados por alterações de ordem econômica, social, política ou tecnológica. Com a crescente complexidade da sociedade, os indivíduos por si encontram dificuldades de resolver suas diferenças e reivindicações e buscam a intervenção governamental. “É nesse momento que as organizações políticas começam a conformar-se”. Truman diz, ainda, que uma vez atingidos com êxito seus objetivos, os grupos estimulam a formação de outros grupos. Isso acontece porque as “políticas concebidas para atender às necessidades de um grupo normalmente incomodam os interesses de outros cidadãos não organizados, os quais, então, formam grupos para buscar a intervenção governamental visando proteger e promover seus interesses específicos” (RODRIGUES, 2000, p. 6).

Assim, de acordo com a lógica de resposta a perturbações, inexistindo barreiras evidentes, os grupos sociais formariam grupos de interesse, movendo-se para a ação política sempre que lhes fosse conveniente. Cada mobilização poderia desencadear uma contramobilização por aqueles com pontos de vista distintos, o que resultaria em um conjunto de grupos representando as necessidades e os desejos da população (BAUNGARTNER; LEECH, 1998). A perspectiva associada à “teoria do incômodo” é amplamente rejeitada hoje. Embora todos tenham interesses, como Bentley e Truman afirmam, a organização desses não se dá de maneira automática, mesmo diante de distúrbios sociais (THOMAS, 2004).

Vale assinalar que Truman conclui que a formação dos grupos é o resultado de um processo natural, mediante o qual pessoas que compartilham interesses se juntam visando defendê-los, sobretudo quando são ameaçados. Tem-se, dessa forma, a ideia de que o mapa de interesses que emerge é aquele que realmente deve ser, configurando o sistema político como um processador neutro de tal processo, em uma teoria claramente otimista acerca da democracia. Assim, tal qual ressalta Thomas (2004, p. 96, tradução minha), Truman afirma que “o sistema de grupos de interesse em equilíbrio reflete com precisão os múltiplos e conflitantes crenças e desejos das pessoas, garantindo estabilidade política. Nesse sistema, cada pessoa é membro de múltiplos e sobrepostos grupos, e todo interesse concebível é representado”.

Em síntese, a teoria dos grupos tem suas origens ligadas a Bentley, sendo marcada pela ideia de que organizações surgem espontaneamente dos interesses individuais. Seu trabalho é, essencialmente, teórico, ao passo que Truman apresenta uma descrição histórica detalhada da atividade de grupos de interesse nos Estados Unidos com vistas a apoiar seu argumento. Nesse sentido,

[p]or causa do defeito de uma série de definições vagas, aproximativas, genéricas, quando não tautológicas, dos conceitos-chaves de grupo, interesse e atividade, que nem os discípulos mais devotos e preparados souberam

remediar, a teoria dos grupos não pode aspirar legitimamente ao status de teoria geral da política. Em sua forma menos ambiciosa, todavia, ela atraiu e despertou a atenção sobre a análise das forças em jogo na atividade política, e em particular sobre a interação dos grupos semipolíticos que procuram obter decisões favoráveis dos grupos governamentais organizados e institucionalizados, despertando o interesse dos estudiosos para a atividade dos Grupos de pressão, e permitiu levantar algumas questões significativas concernentes à sua presença, importância, intensidade e âmbito de atividades e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso (PASQUINO, 1998, p. 563).

Fica claro que, diante de uma definição extremamente vaga, a origem dos grupos não se coloca como um problema. Essa questão é central, por outro lado, em Olson (1965), cuja abordagem é tema da próxima seção.

3 Bens públicos e a Teoria dos grupos

Mancur Olson (1965) escreve em contraponto à hegemonia dos anos 1950, que se refere à teoria dos grupos, afirmando que, mesmo não havendo obstáculos, a existência de interesses na sociedade não acarreta, necessariamente, a organização desses interesses em grupos⁹. O autor apresenta uma das primeiras aplicações econômicas para explicar a formação dos grupos, abordando, ainda, seus procedimentos e seus dilemas. Baungartner e Leech (1998), ao traçarem um paralelo entre as visões de Truman (1951) e Olson (1965), destacam que, para o primeiro, as pessoas são assumidas em uma lógica de reação natural a forças sociais ou ameaças econômicas que lhes dizem respeito, ao passo que a ênfase do segundo recai sobre motivações individuais para a ação, referindo-se a uma tendência em favor do individualismo metodológico. Olson apresenta críticas ao processo de organização dos grupos nos termos de Bentley e Truman, trazendo a lume o fato de que grande parte dos grupos de interesse persegue bens para a coletividade dos membros, de forma que indivíduos racionais não participarão espontaneamente de organizações que já servem aos seus interesses. A posição do indivíduo membro de uma grande organização se expressaria da seguinte maneira: “seus esforços individuais não terão um efeito sensível sobre a situação de sua organização, e ele poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo” (OLSON, 1999, p. 28).

Olson (1999, p. 133) afirma também que, no trabalho de Bentley, “nenhum ‘interesse’ poderia ser considerado como existente de fato se não se manifestasse em alguma ação de grupo. Enquanto os interesses de grupo eram tudo, os interesses individuais não eram nada”. Olson assevera, então, que muitos aspectos não são levados em conta na ênfase que Bentley atribui à importância das pressões dos grupos, a citar quais as razões que levam um grupo a se organizar e agir com eficácia. Além disso, para Olson,

⁹ Nesse sentido, é interessante observar o subtítulo da obra de Olson em inglês, qual seja, *Goods and the Theory of Groups*. A tradução para o português, aparentemente equivocada, trouxe como subtítulo *Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. Na verdade, o autor faz referência à teoria dos grupos, e não a uma teoria dos grupos. O primeiro capítulo do livro é dedicado a discutir esse objeto.

Truman não somente compartilhou a crença de Bentley de que as pressões grupais determinavam por si só a posição final de equilíbrio do sistema social como mostrou que estava, no mínimo, ainda menos qualificado em sua convicção de que esse equilíbrio tendia a ser justo e desejável (OLSON, 1999, p. 138).

O argumento olsoniano perpassa, portanto, a lógica da provisão de bens públicos à luz da ação coletiva e enfatiza que mercados funcionam mal para a provisão de tais bens, sendo possível consumi-los sem pagar. Nesse sentido, Giambiagi e Além (1999) assinalam que uma das falhas do mercado se refere à produção e à provisão de bens públicos, os quais são caracterizados por consumo não rival ou indivisível e consumo não excludente. A grande dificuldade do mercado concernente a tal oferta encontra-se na individualização do custo, que evitaria, por conseguinte, o uso pelos chamados “caronas” (*free rider*)¹⁰. Assim, se o que está em jogo é um bem público, o resultado que estará disponível para um indivíduo, em determinado grupo, estará disponível para todos. A contribuição de cada um no processo de provisão passa a ser visualizada como residual, levando-o à ideia de que sua participação nunca será decisiva. Há, dessa forma, uma desnaturalização da agregação entre o interesse do grupo e o interesse individual dos membros do grupo, e Olson

mostra que o fato de os benefícios conjuntos de uma ação superarem os custos para um grupo *não* implica sua efetivação. A ação coletiva, geralmente, está voltada para a produção de bens públicos para seus membros, pois bens privados podem ser produzidos através do mercado. Ora, em tal caso, como não se pode excluir os não contribuintes, o grupo fracassa na produção de potenciais bens coletivos, visto que a decisão racional de cada agente será a defeção. Exemplificando: os trabalhadores recebem aumento salarial quer tenham contribuído ou não para uma greve bem-sucedida, ou cada empresário de um determinado setor se beneficia da imposição de uma tarifa de importação mesmo que não tenha contribuído para o *lobby* (SHIKIDA; MONASTERIO, 2000, p. 293, grifos dos autores).

Ao discutir a formação de grupos e as motivações dos indivíduos, Olson problematiza a tendência natural de associação, que se constitui no cerne do argumento da teoria dos grupos. A premissa segundo a qual indivíduos com o mesmo objetivo ingressarão em ação coletiva é questionada, de modo que o problema do *free rider* impacta os estudos acerca dos grupos enquanto organizações (SANTOS, 2011).

Como mostra Vita (2004, p. 128), o “dilema descrito [...] para os grupos grandes corresponde, na teoria dos jogos, ao modelo do ‘Dilema do Prisioneiro’”. Tratando-se da provisão de bens públicos que requerem ação coletiva, a plausibilidade de se observar uma ordem de preferências igual à verificada no referido dilema aumenta, implicando em um equilíbrio subótimo, uma vez que, do ponto de vista de cada indivíduo, a deserção (ou a não cooperação) é dominante. Diante desse cenário, “a paralisia geral naturalmente decorrente [...] [do] argumento

¹⁰ Essa questão será discutida adiante sob a perspectiva de Olson. Aqui, vale assinalar que Giambiagi e Além (1999) apresentam as falhas de mercado que, por extensão, implicam na existência do Estado para corrigi-las. No entanto, a ideia é perfeitamente aplicada aos benefícios que serão compartilhados no interior de um grupo.

acerca da lógica da ação coletiva somente poderá ser evitada através do oferecimento de ‘incentivos seletivos’ destinados exclusivamente àqueles que se engajarem” (REIS, 1991, p. 15). Olson fala, então, da inclusão de um bem privado no processo de adesão, salientando que a chave para uma mobilização bem-sucedida se encontra em formas de coação (como a inscrição obrigatória em um sindicato) ou a oferta de incentivos que apenas os membros podem obter (uma revista ou um custo reduzido do plano de saúde, por exemplo) (THOMAS, 2004).

A teoria olsoniana parte da constatação de que, em determinadas condições, a interação de indivíduos comuns não leva a resultados eficientes do ponto de vista coletivo. Sua análise procura identificar as circunstâncias sob as quais a racionalidade individual não é suficiente para a racionalidade coletiva (SHIKIDA; MONASTERIO, 2000). Questão fundamental refere-se ao tamanho dos grupos, de forma que quanto maior o grupo latente (aquele que não chegou a se organizar), mais difícil para ele se constituir, de modo que o imperativo organizacional se torna mais complexo quando mais pessoas estão envolvidas. Conforme destaca Santos (2011), para Olson,

o problema de ação coletiva é, sobretudo, um problema de número. Isto tem suas consequências para a investigação dos grupos de interesse porque é muito mais difícil organizar grandes grupos, ainda que afetados diretamente, que mobilizar pequenos grupos. Decisões com benefícios localizados e custos difusos são mais comuns, visto que beneficiam um pequeno grupo (que tem a possibilidade de agir mais efetivamente) e prejudicam grandes grupos (que penam para se mobilizar e ordenar suas preferências a ponto de torná-las efetivas) (SANTOS, 2011, p. 26).

Nesta perspectiva, "pequenos grupos em uma sociedade, geralmente, terão maior poder de *lobby* [...] do que grupos maiores" (OLSON, 1982, p. 41, grifos do autor). Por outro lado, “quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício” (OLSON, 1999, p. 48).

4 Grupos de interesse e assimetria de influência: quais fatores importam?

Uma discussão atenta das perspectivas apresentadas nas seções anteriores deixa claro que existem, em ambas, algumas incompletudes: Truman deixa de lado dinâmicas internas concernentes ao processo de mobilização dos grupos potenciais, ao passo que Olson se concentra apenas em fatores internos (BAUNGARTNER; LEECH, 1998).

Por outro lado, as duas perspectivas permitem que elementos essenciais acerca do estudo de grupos de interesse sejam colocados no centro do debate. Em Bentley e Truman, fatores internos constitutivos dos grupos não possuem relevância. Por sua vez, Olson foca sua análise nos problemas associados à ação coletiva, dando destaque para o impacto do tamanho dos grupos nesse processo. Na sua visão, “para cada membro individual de um grupo grande, é mais racional esperar que outros assumam os custos de promover os interesses coletivos do grupo e tirar

proveito, como ‘carona’, dos benefícios da ação coletiva” (VITA, 2004, p. 119).

Grupos maiores, na perspectiva olsoniana, teriam, então, dificuldades ampliadas de emprenderem uma ação coletiva. No entanto, é comum a afirmação de que grandes grupos seriam os mais influentes. Refletindo sobre o Brasil contemporâneo, Mancuso (2007) indaga quais seriam as explicações para o fato de a indústria, por meio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), ter superado os problemas de ação coletiva típicos de um grupo constituído por muitos atores heterogêneos. No que se refere aos resultados da ação, o autor afirma que a entidade “exerceu um papel central de liderança política na organização e mobilização do empresariado. Além de intensa, a mobilização empresarial obteve um índice elevado de sucesso político” (MANCUSO, 2007, p. 137). Na mesma direção, Santos (2014) mostra que existe uma influência do *lobbying* da CNI nos resultados do Poder Legislativo, sendo mais efetiva no âmbito das comissões e quando há uma sinergia entre Poder Executivo e setor produtivo. Dessa forma, a influência exercida pelos grupos de interesse é um aspecto central do presente debate, uma vez que os grupos articulam estratégias de atuação junto ao poder público com o objetivo de afetar suas decisões¹¹.

Ainda sobre a capacidade de influência dos grupos de pressão, vale citar que, para Aragão (1994), esta depende do número representativo de componentes, da capacidade financeira e da organização. Aqui, ao que parece, surge uma contradição frente à lógica da ação coletiva, já que se afirma a existência de uma associação entre número representativo de membros e capacidade de influência do grupo. De modo a enfrentar essa questão, torna-se fundamental identificar claramente o que afirma o autor:

[o] número de filiados assegura a legitimidade do grupo para agir em nome de determinado segmento social ou empresarial. Esse número pode ser grande ou pequeno, variando de acordo com o interesse motivador da associação, porém deve ser representativo. A representatividade significa que a maioria dos indivíduos que compõe uma associação pertencem a um determinado segmento. Outros padrões de medição de representatividade dos grupos podem ser aplicados. Em alguns casos, o número de filiados de determinada associação não é majoritário entre o universo daquele segmento. Porém, a dimensão econômica de seus membros, por exemplo, assegura predominância entre os grupos de natureza semelhante para o fim de liderar as negociações políticas com os poderes públicos (ARAGÃO, 1994, p. 41)¹².

A partir de tal definição, torna-se possível aproximar as abordagens. Olson questiona a ideia, apresentada pela teoria dos grupos, de que interesses presentes na sociedade se

¹¹ De maneira geral, pode-se afirmar que os grupos de interesse buscam influenciar as decisões por meio do *lobbying* ou do financiamento de campanhas. Nesse ponto, é importante mencionar que, no trabalho de Truman (1951), há uma extensa parte dedicada às táticas de influência utilizadas pelos grupos, cuja abordagem perpassa estratégias voltadas para todos os Poderes.

¹² Um exemplo apresentado por Aragão (1994, p. 41), nesse sentido, é o da Associação Nacional de Editores de Revista: “com apenas 22 sócios, entre mais de 500 editores de revistas no país, a representatividade da entidade está baseada no fato de que o conjunto de seus associados representa mais de 80% da atividade editorial regular de revistas no Brasil”. Vale lembrar que os números se referem ao contexto estudado pelo autor, qual seja, o da Assembleia Nacional Constituinte.

organizariam, necessariamente, em grupos de interesse. Dessa forma, afirma que quanto maior o grupo latente, mais difícil para ele se constituir, de modo que o imperativo organizacional se torna mais complexo quando mais pessoas estão envolvidas. O problema abordado refere-se às condições para constituição de grupos que não chegaram ainda a se organizar. Por outro lado, a questão numérica apresentada por Aragão está associada a uma lógica de representatividade, da relação existente entre o grupo e o segmento representado como um todo. O problema é, portanto, outro, já considerando os grupos constituídos, e não em um momento prévio à organização. Acresce-se a isso o debate acerca da corrente afirmação de que grandes grupos possuem maior capacidade de influência. O adjetivo, assim utilizado, está carregado, certamente, de características outras para além do tamanho, envolvendo capacidades financeira e organizacional.

Lançando luz sobre a questão em torno da qual o presente trabalho é construído, a hipótese é que grupos com maiores recursos financeiros e mais estruturados organizacionalmente terão oportunidades ampliadas de influência junto às decisões dos poderes públicos. O foco nesses elementos deve-se, em grande monta, à expectativa de que estejam positivamente associados com a propensão do grupo a superar os problemas de ação coletiva. Como afirma Aragão (1994, p. 41), “[a] capacidade financeira e a organização são características predominantes nos grupos de pressão bem estruturados”.

Diante dessas questões, torna-se fundamental discutir os resultados do *survey* aplicado a representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados¹³. Os 179 profissionais cadastrados no biênio 2011-2012 receberam o convite para participarem da pesquisa, não havendo seleção de uma amostra aleatória de respondentes. Sessenta e cinco responderam ao questionário *online*, o que corresponde a 36,3%. Santos et al. (2017) analisam os resultados da referida pesquisa e propõem uma classificação para os respondentes: 55,4% representavam organizações de empresários e de trabalhadores; 43,1%, organizações do setor público; e 1,5%, organizações da sociedade civil. Para além dos dados discutidos neste artigo, a pesquisa lançou luz sobre estratégias e repertórios mobilizados pelos grupos de interesse e as percepções dos participantes acerca da influência exercida no processo decisório.

Deve-se ressaltar que Baumgartner e Leech (1998) criticam estudos que se valem de *surveys* para avaliar estratégias de influência, apontando as dificuldades em se identificar em quais contextos os grupos lançam mão de determinada estratégia. No entanto, apesar das críticas, trabalhos que mobilizam essa metodologia têm muito a contribuir com estudos acerca da atuação dos grupos de interesse, sobretudo no caso brasileiro, cujo conhecimento ainda é escasso.

¹³ Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 259, “[a]lém dos ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional” (BRASIL, 2017).

Aqui, serão apresentados os resultados que perpassam aspectos de organização dos grupos, profissionalização, recursos e tamanho. Quando indagados acerca do tempo em que suas organizações desenvolvem atividades de representação de interesses, 47,3% dos respondentes afirmaram que há menos de 10 anos, ao passo que 30,9% registraram o período de 11 a 20 anos. Os dados confirmam as previsões de que a atividade de *lobbying* vem crescendo no Brasil, especialmente no Poder Legislativo (DINIZ; BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007), concentrando-se sua expansão em anos mais recentes. Quando a análise se volta para o tempo de experiência dos respondentes enquanto profissionais de representação de interesses, em suas respectivas organizações, nota-se uma grande variação entre as respostas, as quais vão de 1 a 32 anos. Vale observar que a média de tempo indicada pode ser considerada alta (8,6 anos). No entanto, há uma concentração de valores apontando um curto período: por exemplo, 48,4% dos respondentes relataram uma experiência de 1 a 5 anos na organização que representam. Por outro lado, esse resultado pode ser relativizado, uma vez que 56,9% afirmaram que já desenvolveram a referida atividade, anteriormente, em outras organizações.

A tabela 1 sumariza outros resultados a serem discutidos na sequência:

Tabela 1 – Profissionalização da atividade de representação de interesses.

Questão	Respostas	Percentual
Profissionalização da atividade de representação de interesses da organização que representa	Altamente profissionalizada	21,5
	Profissionalizada	37
	Em vias de profissionalização	21,5
	Amadora	20
	Total	100 (65)
Vínculo com a organização que representa	Contratado especificamente para a atividade	36,9
	Faz parte do quadro permanente	56,9
	NS / NR	6,2
	Total	100 (65)
Dedicação à atividade de representação de interesses na organização que representa	Exclusiva	70,8
	Parcial	29,2
	Total	100 (65)
Existência e <i>status</i> na organização que representa de um setor dedicado exclusivamente às atividades de representação de interesses	Não existe setor exclusivo	13,8
	Existe em nível estratégico	76,9
	Existe em nível intermediário	3,1
	Existe em nível operacional	6,2
	Total	100 (65)
Existência de dotação orçamentária para as atividades de representação de interesses	Não existe dotação orçamentária	47,7
	Existe e é suficiente	29,2
	Existe, mas é insuficiente	18,5
	NS / NR	4,6
	Total	100 (65)
Existência de equipe especializada em políticas públicas e governo	Sim	64,6
	Não	33,8
	NS / NR	1,6
	Total	100 (65)
Tamanho da equipe especializada em políticas públicas e governo *	Ideal	4,8
	Suficiente	54,8
	Insuficiente	40,4
	Total	100 (42)
Grau de especialização dessa equipe *	Muito especializada	23,8

Especializada	38,1
Moderadamente especializada	23,8
Pouco especializada	14,3
Total	100 (42)

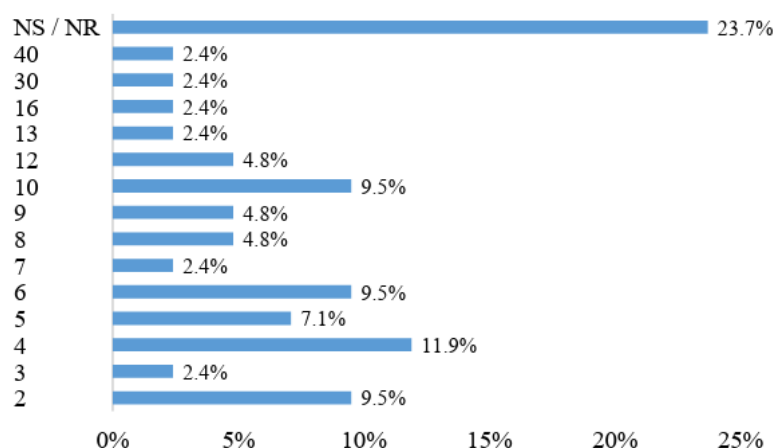
Fonte: *Survey* realizado no âmbito da pesquisa “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; IPEA).

Nota: * Questões respondidas por um número inferior de profissionais (42), uma vez que não foram aplicadas àqueles que indicaram a inexistência de equipe especializada em políticas públicas e governo.

Com relação ao grau de profissionalização da representação de interesses das organizações a que se vinculam, 58,5% dos respondentes consideraram a atividade altamente profissionalizada ou profissionalizada, enquanto 20% avaliaram-na amadora. Essa visão encontra-se em consonância com outros resultados. 56,9% dos respondentes informaram que fazem parte do quadro permanente das organizações cujos interesses representam, ao passo que 36,9% afirmaram que foram contratados especificamente para o exercício da atividade. Ademais, 70,8% destacaram que exercem a atividade com dedicação exclusiva.

Os dados apresentados apontam para a existência de um imperativo organizacional nos grupos que atuam na Câmara dos Deputados, o que fica mais claro quando o olhar se direciona para questões acerca da relevância da representação de interesses para as organizações. Nesse sentido, 76,9% dos respondentes do *survey* afirmaram que, na sua organização, existe um setor dedicado exclusivamente à atividade de *lobbying*, encontrando-se vinculado ao nível estratégico (diretoria, presidência ou assessoria). Sobre os recursos financeiros destinados à atividade no âmbito das organizações, os resultados são menos claros: 47,7% disseram que não existe dotação orçamentária própria; 29,2% informaram que existe e é suficiente; e 18,5% responderam que existe, mas é insuficiente. Apesar do equilíbrio entre as posições, o percentual de 47,7% (29,2% + 18,5%) de respostas à existência de dotação orçamentária própria, independentemente da avaliação acerca de sua suficiência, é relevante, sinalizando para a profissionalização da atividade e para a importância que recebe.

Quando as indagações se voltaram para os recursos humanos ligados à atividade, 64,6% relataram a existência, na sua organização, de uma equipe especializada em políticas públicas e governo. Aqui, volta à tona a questão numérica, uma vez que os respondentes foram inquiridos acerca do tamanho desse *staff*. As respostas deram-se como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentuais de ocorrência de tamanhos de *staff* especializado em políticas públicas e governo.

Fonte: *Survey* realizado no âmbito da pesquisa “*Lobby* e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG; IPEA, 2017).

Como pode ser observado, o tamanho do *staff* varia consideravelmente, encontrando-se respostas que vão de 2 a 40 profissionais. A média é de 8,1 profissionais por organização¹⁴. Acerca dos presentes dados, um número grande deixa de ser um problema para a mobilização do grupo. Pelo contrário, estando associado à criação das condições objetivas para o exercício da representação de interesses, espera-se que, quanto maior o número de profissionais envolvidos com a atividade, maiores serão, para o grupo, as oportunidades de ação coletiva e, por conseguinte, de influência no processo decisório. Vale, ainda, assinalar que 61,9% dos respondentes afirmaram que o *staff*, na sua organização, é especializado ou muito especializado, ao passo que apenas 14,3% o avaliaram como pouco especializado. A importância do elemento organizacional fica ainda mais clara quando os respondentes foram indagados acerca do tamanho desta equipe: somente 4,8% o consideraram ideal; 54,8% afirmaram que é suficiente; e 40,4% o classificaram como insuficiente.

O imperativo organizacional ao qual Olson faz referência está presente na análise dos dados, que apontam para a tendência à profissionalização da atividade de *lobbying* e para a relevância que as organizações a ela atribuem. Deve-se ressaltar que os respondentes do *survey* constituem um universo muito limitado, sobretudo porque o registro na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados não é obrigatório. No entanto, 89,7% dos representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares que participaram da pesquisa afirmaram que existem vantagens significativas em se cadastrar. Mesmo considerando-se que grupos atuam à margem do cadastro, está muito claro que, na percepção dos agentes do *lobbying*, recursos, capacidade financeira e organização são elementos centrais para o exercício da atividade e, certamente, condições indispensáveis para a superação dos problemas concernentes à ação coletiva. Sendo

¹⁴ Deve-se chamar a atenção para o alto percentual de respondentes que não souberam ou não responderam à indagação relacionada ao tamanho do *staff*, o que precisa ser melhor discutido.

assim, não há dúvidas de que grupos têm acesso diferenciado às arenas decisórias, podendo-se falar, dessa forma, em uma clara assimetria de influência. Aqui, há outro ponto que requer investigações mais aprofundadas.

Como se viu, a ênfase dada por Olson aos fatores internos da constituição de um grupo se faz ausente na teoria dos grupos, na qual um grupo de interesse é definido como qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas (TRUMAN, 1951). Assim, tem-se a ideia de que o mapa dos interesses que emerge é aquele que realmente deve ser, configurando o sistema político como um processador neutro de tal processo. Todavia, esse não é o cenário que advém de nossas arenas decisórias. Segundo Przeworski (2011), é da essência da democracia que cidadãos exerçam livremente seu direito de influenciar o governo, entretanto, em qualquer sociedade de mercado, os recursos com que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais.

A igualdade de direitos de participação, portanto, não é suficiente para assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica (PRZEWORSKI, 2011). Sendo assim, o resultado esperado é o de que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior. Nesse sentido, é preciso debruçar-se intensamente sobre os fatores que estão associados às diferentes oportunidades de acesso às arenas decisórias e às distintas capacidades de influenciar os rumos das mais diversas políticas públicas. Isso torna-se ainda mais necessário frente ao que salientam Taglialegna e Carvalho (2006), lembrando a contribuição de Olson, para quem “a racionalidade individual não se traduz, necessariamente, em racionalidade coletiva. Dessa forma, a atuação dos grupos se dá [, em grande medida,] em defesa de interesses próprios, e não em benefício da sociedade como um todo”. Assim, “embora tenhamos hoje uma democracia política e múltiplos grupos de interesse participem da arena decisória, estes representam [...] apenas uma pequena parte das demandas da sociedade, acentuando a possibilidade de conflito entre interesses representados e não representados” (PIOSEVAN, 2002, p. 19). Frente a esse debate, Baird (2016), destacando que, tanto do ponto de vista teórico quanto do empírico, houve uma desatenção no que concerne à influência dos grupos de interesse na construção de políticas públicas, afirma:

embora os interesses sociais sejam representados, de uma forma ou de outra, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições, como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências, é fundamental que se traga a lume que grupos são esses e [se] explicita como atuam politicamente acionando essas instituições em defesa de seus interesses (BAIRD, 2016, p. 71).

5 Considerações finais

Santos (2011), ao discutir democracia e articulação de interesses, apresenta algumas questões: (1) em uma democracia, são desejáveis grupos de interesse mais poderosos que outros?; (2) em que medida os grupos mais poderosos podem dominar a agenda política em detrimento dos mais fracos, violando o ideal de igualdade democrática?; (3) se cada grupo lutar exclusivamente pelos seus interesses privados, o resultado coletivo pode ser pior para todos?; (4) quem vai cuidar do coletivo?; (5) quem vai concorrer para a produção de bens públicos? De uma forma geral, essas indagações estão perpassadas pela pergunta que orientou o debate presente neste artigo: quais fatores estão associados às diferentes oportunidades de influência entre os grupos? No entanto, apresentada toda a discussão das seções anteriores, fica a sensação de que poucas respostas foram encontradas e de que há muito a se responder e a se problematizar acerca da atuação dos grupos de interesse. Também se delinea mais claramente a dimensão do desafio de se enveredar pelo problema da influência e de seus condicionantes, o que exigirá grandes esforços teóricos, empíricos e metodológicos.

O artigo procurou, portanto, abordar a questão supracitada a partir de duas perspectivas distintas acerca do estudo dos grupos de interesse, lançando luz sobre algumas de suas características, com destaque para os elementos adjacentes a tamanho, recursos e capacidade organizacional, tendo como pano de fundo a problemática das assimetrias de acesso e de influência. A primeira abordagem discutida refere-se à teoria dos grupos, ancorada nos trabalhos de Bentley (1908) e Truman (1951) e caracterizada pela ideia de que organizações surgem espontaneamente dos interesses individuais. A segunda abordagem é a de Olson (1965), o qual afirma, enfatizando as motivações individuais para a ação, que, mesmo não havendo obstáculos, a existência de interesses na sociedade não acarreta, necessariamente, a sua organização em grupos.

Dois pontos dominaram a discussão empreendida. O primeiro diz respeito às características dos grupos associadas com maiores oportunidades de influência. Nesse sentido, Olson (1982) afirma que pequenos grupos em uma sociedade, geralmente, terão maior poder de *lobbying*, enquanto evidências trazidas por Aragão (1994) ressaltam que a capacidade de influência depende de um número representativo de componentes. Ademais, é corrente a afirmação de que grandes grupos são mais influentes. Diante das aparentes contradições e da análise dos resultados de um *survey*, alguns elementos para a pesquisa vieram à tona. Para além de um problema de número, outros fatores devem ser considerados, esperando-se que grupos com maiores recursos financeiros e mais estruturados organizacionalmente tenham mais facilidade em superar os dilemas associados à ação coletiva e, por conseguinte, maiores oportunidades de influenciar o processo decisório. O segundo ponto a ser destacado refere-se a uma problematização da ideia presente em Bentley (1908) e Truman (1951), segundo a qual o sistema político configura-se como um processador neutro dos interesses que emergem da sociedade.

No entanto, não é este o cenário que advém de nossas arenas decisórias. São distintos, entre os grupos, os recursos, as oportunidades de acesso aos tomadores de decisão e a capacidade de influenciar o jogo político, caracterizado por demasiada assimetria. Os pontos supracitados se conectam, justificando a relevância da pergunta apresentada e o diálogo que se estabelece com duas importantes perspectivas do estudo dos grupos de interesse. É fundamental que se traga a lume quais grupos atuam junto às arenas decisórias, quais são suas características e qual a capacidade que possuem de influenciar as decisões. Nessa direção, uma possibilidade refere-se ao desenvolvimento de uma análise empírica mais robusta, capaz de relacionar características dos grupos a suas capacidades de influenciar o processo decisório, o que permitiria identificar diferenças entre grupos e demonstrar a existência de assimetrias de acesso e influência. Os dados do *survey* também poderão ser melhor explorados, propondo-se, por exemplo, uma classificação dos grupos representados pelos respondentes com vistas a observar possíveis distinções concernentes a atributos como profissionalização da atividade de representação de interesses e capacidade financeira. “[R]esta claro que o campo de investigação em foco é um terreno difícil e controverso, o que torna sua abordagem um desafio nada trivial” (SANTOS, 2011, p. 62). Não obstante, também resta claro tratar-se de um desafio que deve ser enfrentado.

Referências

- ALMOND, Gabriel; POWELL, Bingham. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ARAGÃO, José. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- BAIRD, Marcello. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, ago./dez., p. 67-91, 2016.
- BAUMGARTNER, Frank; LEECH, Beth. **Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- BENTLEY, Arthur. **The Process of Government**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 18. ed. Brasília: Edições Câmara, 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Série pensando o Direito: Grupos de interesse (lobby)**, n. 8. Brasília: UNICEUB – Centro Universitário de Brasília, 2009.
- BROWNE, William. **Interests and U.S. Public Policy**. Washington: Georgetown University Press, 1998.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- KEY, Valdimer. **Politics parties and pressure groups**. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.
- MANCUSO, Wagner. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, n. 1, out./dez., p. 395-407, 2004.
- MANCUSO, Wagner. **O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas, 2007.
- MEYNAUD, Jean. **Os grupos de pressão**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1960.

- MOLINS, Joaquim. La teoría dos grupos. **Working paper n. 143**, 1998. Disponível em <https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1998/hdl_2072_1323/ICPS143.pdf>. Acesso em 23 mai. 2016.
- OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard Press, 1965.
- OLSON, Mancur. **The Rise and Decline of the Nations**. New Haven/London: Yale University Press, 1982.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998, p.987-991.
- PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: VV.AA **Curso de introdução à Ciência Política**, Unidade VI. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- PIOSEVAN, Márcia F. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Dissertação (Mestrado em Ciências). São Paulo: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2002.
- PRZEWORSKI, Adam. **Money, Politics and Democracy**. Manuscrito para a OCDE, 2011.
- REIS, Bruno. O conceito de classes sociais e a lógica da ação coletiva. **Dados**, v. 34, n. 3, set./dez., p. 415-451, 1991.
- RODRIGUES, Ricardo. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. **Consultoria Legislativa**, Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/06223.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2016.
- SALISBURY, Robert. Interest Groups. In: POLSBY, Nelson; GREENSTEI, Fred (Eds.). **Handbook of Political Science**, v. 4. Boston, AddisonWesley Publishing Company, 1975.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativas dos Estados Unidos e Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- SANTOS, Manoel et al. O lobby na Câmara dos Deputados do Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para discussão IPEA**, n. 2334, set., p. 7-59, 2017.
- SANTOS, Manoel. **O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2011.
- SANTOS, Manoel. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos (RIEL)**, v. 3, n. 1, set./dez., p. 52-70, 2014.
- SHIKIDA, Cláudio; MONASTERIO, Leonardo. Grupos de interesse, regimes políticos e crescimento econômico no Brasil (1970-1995): alguma evidência empírica. **Dados**, v. 43, n. 2, jan./abr., p. 291-310, 2000.
- TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 43, n. 169, jan./mar., p. 161-188, 2006.
- TRUMAN, David. **The governmental process: political interests and public opinion**. New York: Knopf, 1951.
- THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westpost, CT: Praeger Publishers, 2004.
- VITA, Álvaro. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- WOOTON, Graham. **Grupos de interesse**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1972.

Artigo recebido em: 13/12/2017

Artigo aceito para publicação em: 22/04/2018



O AGENDAMENTO DO ABORTO NA MÍDIA IMPRESSA BRASILEIRA NA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2010

ABORTION AGENDA IN THE BRAZILIAN IMPRESSED MEDIA IN THE PRESIDENTIAL CAMPAIGN OF 2010

EL AGENDAMIENTO DEL ABORTO EN LA MEDIA IMPRESA BRASILEÑA EN LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE 2010

Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo¹
Manoel Roberto Seabra Pereira²

Resumo: Este trabalho analisa a cobertura dos jornais Folha de S. Paulo e O Globo sobre o tema do aborto na campanha presidencial de 2010, especificamente no período referente à primeira metade do segundo turno das eleições. A partir da teoria *agenda setting*, o estudo busca demonstrar que a imprensa pautou o debate sobre o aborto durante a campanha presidencial, mesmo ele não estando no programa dos candidatos. O objetivo da pesquisa é verificar, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, de que forma o debate que foi agendado pela mídia, entender se esse agendamento contribuiu para algum avanço em relação ao debate sobre o aborto no Brasil e se houve interferência dessa discussão no resultado das eleições. A pesquisa foi feita por meio da análise dos textos publicados que direta ou indiretamente relacionavam o aborto à campanha presidencial. Como resultado identificou-se que o tema foi conduzido apenas pela perspectiva eleitoral, com destaque para os aspectos religiosos e morais, e usado como estratégia política para angariar o voto do eleitorado conservador.

Palavras-chave: Jornalismo; Eleição presidencial; Brasil; Aborto; Mídia; Religião.

Abstract: This paper deals with the scheduling of abortion in the 2010 presidential campaign, specifically during the first half of the second round of elections. The objective of the research is to quantitatively and qualitatively verify the debate that was developed by the media in order to understand if this schedule contributed for any progress in relation to the abortion debate in Brazil, and if there was interference of this discussion in the result of the elections.

Keywords: Journalism; Presidential election; Brazil; Abortion; Media; Religion.

Resumen: Este trabajo analiza la cobertura de los periódicos Folha de S. Paulo y O Globo sobre el tema del aborto en la campaña presidencial de 2010, específicamente en el período referente a la primera mitad

¹ Especialista em Comunicação e Política no Legislativo. Servidora da Câmara dos Deputados (kellycrish@yahoo.com.br).

² Mestre em Comunicação. Servidor da Câmara dos Deputados (roberto.seabra@camara.leg.br).

de la segunda vuelta de las elecciones. A partir de la teoría agenda setting, el estudio busca demostrar que la prensa pautó el debate sobre el aborto durante la campaña presidencial, aunque no estaba en el programa de los candidatos. El objetivo de la investigación es verificar, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, de qué forma el debate que fue programado por los medios, entender si esa agenda contribuyó a algún avance en relación al debate sobre el aborto en Brasil y si hubo interferencia de esa discusión en el debate resultado de las elecciones. La investigación fue hecha por medio del análisis de los textos publicados que directa o indirectamente relacionaban el aborto a la campaña presidencial. Como resultado se identificó que el tema fue conducido sólo por la perspectiva electoral, con destaque para los aspectos religiosos y morales, y utilizado como estrategia política para recoger el voto del electorado conservador.

Palabras clave: Periodismo; Elección presidencial; Brasil; aborto; medios de comunicación; La religión.

1 Introdução

Embora seja previsto como crime pelo Código Penal Brasileiro, o aborto clandestino é uma realidade no Brasil. Isso porque a legislação não consegue reprimir a prática de forma efetiva. A discussão do tema vai muito além das questões de saúde pública, pois envolve questões morais, culturais e religiosas, além das divergências no âmbito científico e jurídico quanto ao início da vida humana. Assuntos como esse precisam ser debatidos tanto pela sociedade como pelo governo, e nesse aspecto a mídia possui papel fundamental, pois pode colocar temas em pauta e chamar a sociedade para a discussão.

A campanha presidencial de 2010, em especial no período que antecedeu ao segundo turno, foi marcada por uma forte discussão política em torno do aborto. Esse debate teve grande destaque na mídia impressa, que deu ampla cobertura ao tema. Para os objetivos deste artigo, interessa entender como ocorreu a discussão no âmbito político, bem como a forma como o aborto foi tratado pelos meios de comunicação. Portanto, o objetivo do trabalho é verificar se houve agendamento do aborto pela mídia, como o assunto foi pautado e com que frequência isso ocorreu. Além disso, analisar se tal agendamento foi capaz de interferir no andamento da campanha, na fala dos candidatos e no resultado das eleições.

A discussão sobre a legalização do aborto no Brasil envolve principalmente dois grupos específicos: as igrejas e o movimento feminista. Em relação às igrejas, deve-se lembrar que há um tempo apenas a Igreja Católica realizava movimentos importantes contra a legalização do aborto. Mas atualmente esse movimento ganha força com o apoio de outros grupos religiosos, como as Igrejas Evangélicas.

Esse debate tem como um dos ambientes mais importantes o Congresso Nacional, pois dele saem as normas que regem a sociedade. Pensando nisso as religiões cristãs buscam cada vez mais colocar representantes no Poder Legislativo para a defesa de seus interesses. Exemplo disso são as duas últimas legislaturas na Câmara dos Deputados, em que a bancada evangélica

creceu de forma significativa.

Além de todas essas questões religiosas, o “problema da moralidade do aborto é histórica e contextualmente localizado e qualquer tentativa de solucioná-lo tem que levar em consideração a diversidade moral e cultural das populações atingidas” (COSTA; DINIZ, 2001, p.144). Na discussão do tema a questão cultural é muito forte, isso por que a maternidade ainda soa com uma obrigação para a mulher. Ferraz e Leite (2015, p.182) afirmam que “a imposição do dever sacrificial da maternidade à mulher que engravida involuntariamente é uma construção cultural”.

Diante dos debates que se arrastam ao longo dos anos no Brasil, o feminismo traz como objetivo central que a mulher tenha autonomia sobre seu corpo, ou seja, que a ela seja dado o direito de decidir se quer ou não ser mãe. A luta feminista consiste no desejo de que as vozes femininas sejam ouvidas nos assuntos que se refiram aos interesses da mulher.

Apesar da rigidez da lei em relação ao tema, “os elevados números de abortamento voluntário indicam que a proibição penal não tem qualquer poder para desencorajar sobre as mulheres que decidem interromper sua gravidez” (FERRAZ; LEITE, 2015, p.184). Por conseguinte, independente de como determine a legislação, a norma será sempre ineficaz quando o assunto é aborto. Para alguns autores, “a existência da norma penal nem de longe gera a probabilidade de perseguição ou punição; tem - isso sim - como seu principal efeito, a submissão massiva de mulheres à situação de risco à saúde e à vida” (BELLOQUE, 2015, p. 4).

A proibição legal leva as mulheres que desejam interromper a gravidez a procurar clínicas de aborto clandestinas, nas quais são atendidas de forma precária, colocando suas vidas em risco. Além das clínicas, muitos são os métodos e medicações utilizados para a retirada ou expulsão do feto ou embrião, que quando são malsucedidas também colocam em risco a saúde e a vida da mulher.

2 A teoria do *agenda setting*

A teoria do *agenda setting*, utilizada para a análise do tema, tem como principal fundamento o fato de que a mídia determina a agenda do público conforme o momento ou interesse específico, ou ainda pelo que julga ser prioritário. Maxwell McCombs e Donald Shaw, que formularam a hipótese na década de 1970, acreditam que os consumidores de notícias tendem a considerar mais importantes os assuntos que são veiculados com maior destaque na cobertura jornalística (tanto nos meios impressos, quanto nos meios eletrônicos). Assim, segundo a hipótese do *agenda setting*, as notícias veiculadas na imprensa, se não determinam o que as pessoas pensam sobre determinado assunto, são bem-sucedidas em fazer com que o público pense e fale sobre um determinado assunto, e não sobre outros.

Nesse sentido, “a fixação da agenda implica que os meios de comunicação de massa predeterminam quais assuntos são considerados de particular importância em um determinado

momento.” (KUNCZIK, 2001, p. 314). Assim, entende-se que os temas serão discutidos na medida em que são divulgados, ou têm maior visibilidade através da mídia, isso porque os receptores das notícias são propensos a dar maior importância aos assuntos que são veiculados com mais destaque pelos meios de comunicação.

Apesar de não se poder afirmar que os meios de comunicação exerçam uma espécie de manipulação, e ainda que “não se atribua a eles habilidade para influenciar nossa maneira de pensar” (KUNCZIK, 2001, p. 314), eles têm a capacidade de determinar em boa parte o que as pessoas pensam ou falam, o que lhes confere capacidade de pautar o debate na esfera pública.

O agendamento tem como principal característica fazer com que determinado assunto seja incluído na pauta jornalística. Essa inclusão dá ao tema maior visibilidade perante a sociedade e assim o insere nos debates públicos. O *agenda setting*, portanto, tem como efeito determinar o que estará em discussão na esfera pública.

Por outro lado, Vizeu e Lemos (2014) afirmam que o jornalismo é apenas um meio pelo qual as pessoas podem obter informações sobre a política, por isso ele não determina a opinião das pessoas a respeito de qualquer assunto. Segundo eles, os *media* são fontes que permitem ao público elaborar seu próprio entendimento sobre a política.

Por meio do poder de informar, a mídia constrói um cenário político segundo critérios por ela mesma estabelecidos. Após essa construção suas ideias são apresentadas à sociedade que pode ou não se guiar por elas, a depender do grau de conhecimento que se tenha em relação ao assunto. Esse conhecimento se refere à experiência que os receptores tenham em relação ao tema. Por isso, “quanto menor a experiência primária dos receptores, maior a influência potencial do meio de comunicação.” (KUNCZIK, 2001, p. 314). Isso se explica pelo fato de que muitas vezes são os meios de comunicação que vão levar uma nova informação às pessoas, e quando o indivíduo desconhece totalmente o tema apresentado, tende a acreditar naquilo que é tratado pela mídia como algo certo e inquestionável.

Aos *media* é atribuído o papel de descomplicar um mundo muitas vezes complexo para as pessoas, como o mundo político. Por isso, em boa parte dos casos o que os meios de comunicação apresentam não é objeto de contestação, e uma vez aceitos os argumentos midiáticos o tema pode orientar o cidadão em suas escolhas ou tomada de posição.

Mas é importante lembrar que esse processo não é uma via de mão única, pois os meios de comunicação também são influenciados pela agenda política e pública. Aldé(2004, p.47) define que isso ocorre “[...] num círculo que é difícil determinar o ponto de partida.” Também é importante ressaltar outro lado do agendamento, que é o poder conferido aos políticos, pois com eles “podem fazer pressão para por temas em pauta ou criar situações que atraiam a imprensa, item fartamente observável nas eleições brasileiras, com showmícios, caravanas, carreatas e o mais que tenham efeito midiático.” (RODRIGUES, 2002, p. 27-28).

Mas deve-se levar em consideração que a disposição que o indivíduo tenha para “ser

consumidor” dos produtos midiáticos é o primeiro passo para que a agenda da mídia influencie a agenda do público. Além disso, o modo como a mídia faz a cobertura de uma campanha pode construir ou mudar a percepção do eleitor a respeito de um candidato. Dentro desse recorte feito pelos jornalistas, a realidade apresentada às pessoas pode representar parte de um todo, que muitas vezes não é analisado por estar fora do enquadramento dado ao assunto.

Segundo a teoria do *agenda setting*, os meios de comunicação têm papel relevante na esfera política, em especial em período de campanha eleitoral, tanto pelo poder de alcance conferido pelos *media* quanto pela capacidade destes de estabelecerem os assuntos que serão debatidos na esfera cidadã. Na eleição presidencial de 2010 os meios de comunicação exerceram um importante papel no agendamento dos temas a serem debatidos daquele período, e, ao pautarem o aborto, o colocaram como tema central da discussão, em razão da grande importância dada ao assunto, tanto pelos candidatos quanto pela população.

2.1 O jornalismo e a visibilidade pública

A mídia desempenha papel importante no processo político, pois é ela que, por meio do agendamento, confere maior visibilidade aos atores envolvidos nesse sistema. Os meios de comunicação também desenvolvem estratégias para captar a atenção de seus leitores, ouvintes e espectadores (FONTCUBERTA, 1999, p. 37). Nesse processo, acontecimentos que chamam mais atenção e permitam maior visibilidade aos atores envolvidos recebem atenção especial da mídia. Durante as campanhas políticas essa prática se exacerba, com a imprensa competindo por pautas mais interessantes e os candidatos buscando aparecer de forma mais palatável ao eleitor.

Numa campanha eleitoral os meios de comunicação são um dos instrumentos utilizados para aproximar a população dos candidatos. Por esse motivo, estes precisam se moldar aos critérios estabelecidos pela mídia, e para tanto modificam sua fala, seu comportamento, e o que for necessário a fim de que a imagem transmitida seja utilizada de forma favorável à sua campanha. Noleto Filho (2014, p.73) afirma que isso ocorre para que eles se adequem “aos formatos e à lógica operacional dos meios de comunicação”.

Além disso, a mídia é importante para o processo eleitoral e político porque pode influenciar a maneira como se conduz um mandato eleitoral, assim como as decisões tomadas por um representante político, a ainda pode “reforçar e ‘universalizar’ determinadas vozes, ou pontos de vista, em detrimento de outras posições ausentes ou sub-representadas na cobertura jornalística” (MANTOVANI, 2011, p. 6). Ela pode, portanto, destacar, projetar ou reforçar a imagem de um político em detrimento de outro. Por isso, quanto mais a mídia divulga ou fala a respeito de alguém, mais ele é lembrado pelas pessoas, e em se tratando de política isso é muito importante, pois pode influenciar na escolha do voto.

Com o surgimento de novas mídias a política passou a depender ainda mais dos meios

de comunicação, pois atualmente as pessoas se informam não apenas pela TV e rádio, mas por diversos outros meios, como por exemplo, as redes sociais. Por causa disso, ao longo dos anos percebeu-se a necessidade de adaptar as campanhas eleitorais aos parâmetros estabelecidos pela mídia, dada a credibilidade desta perante a sociedade. Desse processo surge a chamada midiaticização da política, definida por Rodrigues (2011, p.24) como um “processo de transformação e de relação, de uma nova maneira de fazer política, via meios de comunicação [...]”.

A midiaticização da política envolve a capacidade que a mídia tem de influenciar seus receptores na formação de opinião. Isso por que os meios de comunicação são um dos principais instrumentos que conferem aos eleitores informações a respeito do mundo político, haja vista boa parte dos cidadãos não terem condições de acompanhar de perto todo o processo que nele se estabelece. Nessa relação, a maneira como são feitos os enquadramentos do assunto pautado, ou a maneira como é feita uma cobertura a respeito do tema ou, no caso das eleições, a respeito de um candidato, pode gerar a desconstrução de imagens, mudanças de opinião a respeito de um tema, dentre outras coisas.

Em virtude disso, o político precisa criar uma imagem positiva perante a sociedade, e para isso utiliza o chamado marketing político, o qual depende em grande medida dos recursos midiáticos. Na produção dessa imagem muitas vezes “eleitores e políticos são personalizados, retirados do contexto social e inseridos em estruturas narrativas que os enquadram como personagens de conflitos específicos” (BARROS; BERNARDES; LEMOS, 2008). Por conseguinte, o papel exercido pela mídia é fundamental para o processo político, pois pode influenciar a formação da imagem que os cidadãos têm em relação aos representantes políticos.

Na eleição presidencial de 2010 é possível perceber a importância dos meios de comunicação, pois estes foram um importante instrumento de promoção da imagem política e de desconstrução da imagem do adversário. Isso por que os políticos se utilizam da visibilidade promovida pela mídia, decorrente de seu grande poder de alcance na sociedade, seja através dos canais de comunicação tradicionais, ou pelos novos canais provenientes das novas tecnologias, como as redes sociais.

3 O agendamento do aborto na campanha presidencial de 2010

A questão da legalização do aborto foi bastante noticiada pela mídia impressa na campanha presidencial de 2010, em especial no período que antecedeu ao segundo turno. O tema foi inserido na campanha pelo candidato José Serra, e teve maior ênfase a partir do momento em que a mídia passou a pautar o assunto de forma recorrente. Isso é reconhecido pela Folha de S. Paulo, quando afirma que o aborto foi “alçado a tópico da disputa eleitoral (e por obra de Serra)” (SILVA, 2010, p. A2).

A discussão do tema era atual no Brasil, pois logo no início do ano de 2010 foi

discutido o 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), que em uma das ações estratégicas, dizia: "apoiar a aprovação de projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre os seus corpos" (MARTINS FILHO, 2010). Na época o fato gerou grande repercussão na comunidade religiosa e fez com que o presidente Lula modificasse o texto do projeto e retirasse o tema do PNDH 3.

No ano de 2010 a discussão a respeito do aborto estava entranhada em boa parte da população, e nesse caso “consideramos que houve uma estratégia por parte do candidato José Serra (PSDB) de identificar a latência da discussão do aborto ainda presente na sociedade” (VIZEU; LEMOS, 2014, p.04). Como a discussão era muito recente, o candidato José Serra percebeu a oportunidade de usar o tema a fim de tirar votos de sua principal adversária (MANTOVANI, 2014).

Ao perceber a repercussão dada ao tema, José Serra, numa tentativa de desestimular o voto na candidata Dilma, que em outra ocasião já havia se posicionado favorável à legalização do aborto, decidiu colocar o tema na pauta de sua campanha (MANTOVANI, 2014). Mas o problema da discussão no campo político está no fato de que esta não envolveu todos os aspectos que precisavam ser discutidos. O debate se limitava ao fato de ser favorável ou contrário ao aborto, ou seja, não tratavam a questão como problema social ou de saúde pública.

O tema também foi utilizado como forma de desconstruir a imagem do adversário, com objetivo de interferir na decisão do voto. Por isso, em 2010 uma das formas encontradas “para difamar o adversário ou a adversária foi tentar imputar a ele ou a ela a pecha de ser favorável à legalização do aborto, ou melhor, de ser ‘a favor do aborto’” (VIZEU; LEMOS, 2014, p.06).

É necessário destacar que embora a discussão tenha sido intensa, em especial entre Dilma e Serra, e tenha nascido de uma demanda de uma grande parcela dos eleitores “[...] o debate só tomou a proporção de interferir no resultado da eleição quando foi agendado, enquadrado, editado pelo jornalismo” (VIZEU; LEMOS, 2014, p.03).

Nesse aspecto, é possível entender o papel relevante que os meios de comunicação exercem sobre a política, pois muitas vezes são eles que simplificam ou explicam o mundo político para a sociedade. Por isso, a opinião emitida pela mídia pode ter grande influência na escolha do eleitor. Para os jornais o tema passou a ser relevante quando se observou a repercussão que ele teve entre os eleitores, a ponto de muitos políticos afirmarem que por causa desse debate a eleição presidencial não foi decidida logo no primeiro turno.

Ao observar a evolução da quantidade de menções ao tema do primeiro para o segundo turno, é perceptível que, mesmo que os meios de comunicação a princípio entendessem que o aborto não deveria ter destaque na cobertura eleitoral, a frequência e a intensidade com que o assunto foi tratado no segundo turno “demonstram que houve uma mudança na condução editorial, o que serviu para reforçar a relevância da agenda do aborto dando destaque e visibilidade e fazendo com que se tornasse um assunto ‘de interesse público’, uma vez que era o

tema central do noticiário eleitoral.” (MANTOVANI, 2014, p.121)

Nas eleições presidenciais de 2010 fica clara a relação que se dá entre mídia, política e sociedade, na qual apesar de a mídia ser o principal agente responsável por dar visibilidade aos temas através do agendamento destes, ela também é pautada pela esfera política e cidadã. Mas, o papel exercido pela mídia merece destaque, pois “os meios de comunicação têm participação na delimitação do debate público. Em épocas de eleição esse papel orienta e demarca diferenças, define relevâncias e narrativas das questões em disputa” (MANTOVANI, 2011, p. 11).

É o que ocorre com o tema do aborto, pois a mídia coloca em evidência o assunto, ao dar destaque para o tema em sua cobertura jornalística, e o faz ocupar importante espaço no debate eleitoral. Após a realização do primeiro turno, ao perceber que a discussão a respeito do aborto pode ter dado causa ao segundo turno, os jornais passaram a pautar esse tema cada vez mais em sua agenda de cobertura eleitoral. “Isto evidencia a constante e permanente relação de interação, disputa e ajuste que se constitui a produção da agenda eleitoral” (MANTOVANI, 2011, p. 12).

O processo ocorrido nessa campanha eleitoral confirma a ideia de que a mídia também se pauta pelos acontecimentos do campo político e social, “ou seja, o fato do debate sobre o aborto ter sido um dos prováveis motivos para ‘explicar’ a realização do segundo turno, transformou o tema em fato relevante para a mídia” (MANTOVANI, 2011, p. 15). Por outro lado, a transformação da polêmica sobre o aborto em agenda midiática demonstra a capacidade relativa que a mídia possui de influenciar nas escolhas das pessoas e chamar a atenção do público para determinados temas.

Em relação à cobertura jornalística, é possível observar que a abordagem feita em relação ao tema nos jornais impressos foi superficial e com pouca menção a políticas públicas que beneficiassem as mulheres. Além disso, havia “uma permanente disputa e tensão entre os variados grupos e forças sociais pelo predomínio da agenda eleitoral” (MANTOVANI, 2011, p. 3).

Além disso, ao verificar a cobertura feita pelos meios de comunicação se percebe que “o agendamento e o enquadramento do aborto na eleição de 2010 segue a lógica de homogeneidade discursiva dos meios de comunicação” (VIZEU; LEMOS, 2014, p.03). Isso pode ser observado principalmente no segundo turno, momento em que a discussão a respeito do tema esteve presente diariamente nos dois impressos e com abordagens semelhantes.

Para esse exame da fixação de agenda é necessário comparar os conteúdos divulgados pela mídia e os temas que estão em discussão pública. Quanto mais concordância houver entre os temas, maior a probabilidade de que os meios de comunicação estejam fixando as agendas (KUNCZIK, 2001). Por meio dessa análise é possível observar que os jornais objeto dessa pesquisa apresentam características de fixação de agenda, pois a quantidade de vezes e a

maneira como o assunto que está em discussão pública é tratado fazem ser notória a característica de agendamento do tema.

Um dos aspectos levantados durante a cobertura feita pela imprensa foi a interferência da religião na política. E, no Brasil, quando se fala de aborto, inevitavelmente entra em cena a questão da religião. Isso por que pautas religiosas são frequentemente inseridas na política, em especial nas campanhas eleitorais, pois “a cada par de eleições, o assunto emerge da vida privada e chega aos debates eleitorais em favor de um ou outro candidato, contra ou a favor de determinado partido” (MARTINS; ROCHA, 2010, p.40).

Na cobertura feita pelos jornais na eleição presidencial de 2010 é possível perceber essa mistura de religião e política, pois boa parte dos discursos e debates políticos levavam em conta questões de cunho moral e religioso. A associação da política à religião já era observada logo no primeiro turno, na internet e nos próprios canais utilizados pelos políticos. A partir desses canais o assunto foi se espalhando pelo país e passou a ser pautado pelos meios de comunicação tradicionais como a televisão e o jornal impresso (MANTOVANI, 2014).

Ao analisar a eleição de 2010, Vizeu e Lemos (2014, p.03) observam que “a abordagem não primou pela discussão do ponto de vista dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, e sim por uma conotação mais religiosa sobre o aborto”. O predomínio de questões morais na cobertura eleitoral de 2010 revela a presença organizada de setores religiosos atuando na competição pela definição da agenda política e midiática (MANTOVANI, 2011). Por isso, a discussão sobre o aborto na imprensa no período eleitoral se reduziu ao campo moral e aos interesses político-partidário e religioso. O aspecto de saúde pública e a questão social que o tema envolve não foram tratados.

Quando se observa a fala dos candidatos e dos representantes das entidades religiosas, em momento algum há uma preocupação em criar políticas públicas voltadas à saúde da mulher, no sentido de orientar, cuidar e fornecer métodos contraceptivos adequados. O que há é uma preocupação meramente eleitoral e religiosa. Além disso, a cobertura feita pela imprensa majoritariamente era no sentido de apenas cobrir os ataques entre os candidatos e não de contribuir para a discussão do tema.

A mudança na cobertura eleitoral que até então era feita pela mídia, teve início a partir do registro da queda nas intenções de voto da candidata petista Dilma Rousseff entre o eleitorado religioso, divulgado numa pesquisa da Folha de S. Paulo no dia 28/09/10. O assunto não era destaque na mídia, mas chamou a atenção e tornou-se “visível” para o público pela repercussão provocada nos principais veículos de comunicação.

Diante desse novo contexto de queda nas pesquisas, os jornais passaram a destacar as mudanças nas estratégias das campanhas dos candidatos à presidência, como nesse destaque: “Lula determina guinada na campanha de Dilma, que vai explorar privatizações” (CRUZ et al., 2010, p. Especial 1).

Ao perceber a mudança na cobertura midiática, o candidato José Serra aprofundou ainda mais o debate sobre questões morais e religiosas envolvendo o aborto. Portanto, além da mudança nas estratégias dos candidatos, houve também uma mudança significativa na forma como os jornais passaram a cobrir as eleições no segundo turno.

Em suma, após observar o número de menções ao termo aborto e a falta de elementos jornalísticos que justificassem tantas matérias sobre o tema, é possível concluir que a mídia impressa exerceu um papel fundamental no agendamento do aborto, ao mesmo tempo em que não houve um objetivo expresso de se fazer um debate profundo a respeito do tema. O que restou, de acordo com a análise aqui demonstrada, foi apenas uma cobertura meramente eleitoral e uma intensa disputa pela agenda política.

Essa conclusão tem como base o fato de que apenas no segundo turno, após perceber que a discussão do aborto pode ter sido a causa de as eleições não serem decididas no primeiro turno, é que os grandes veículos de comunicação passaram a abordar o tema de forma mais recorrente, e, sobretudo, sob o aspecto político.

3.1 As eleições e a questão do aborto

A polêmica em relação ao aborto nas eleições de 2010 envolveu várias questões. Além da proposta de descriminalização do aborto no PNDH-3 durante o governo Lula, documentos do PT, discursos de Dilma e entrevistas anteriores à campanha eleitoral de 2010 apontavam o apoio do PT e de Dilma à legalização do aborto no Brasil.

O principal fato que confirmava a postura de Dilma era uma entrevista à Folha de S. Paulo, em 2007, em que ela afirmou ser favorável à descriminalização do aborto por considerá-lo problema de saúde pública. Em um trecho da entrevista ela dizia: “Olha, eu acho que tem que haver a descriminalização do aborto. Hoje, no Brasil, isso é um absurdo que não haja a descriminalização” (SILVA, 2010, p. A2).

Essas questões relativas à opinião pessoal dos candidatos foram recorrentes nos debates. E a partir da análise destes é possível perceber que o tema teve importante conotação religiosa, pois a discussão tinha como objetivo alcançar o público religioso, que é claramente contrário ao aborto e constitui parcela importante dos eleitores.

No caso das eleições de 2010, o enquadramento das notícias, a cobertura que enfatizava as acusações entre os candidatos sobre a descriminalização do aborto e as posições condenatórias das igrejas, fizeram com que se estabelecesse um discurso conservador sobre o tema ao longo do debate eleitoral. Para alguns, a discussão sobre o aborto foi considerada a causa da realização do segundo turno. Numa entrevista ao jornal O Globo um dia depois do primeiro turno, o eleito deputado federal Gabriel Chalita afirmou que “boatos na internet sobre a posição de Dilma em relação ao aborto contribuiu para a realização do segundo turno” (RIBEIRO, 2010).

Outro trecho do jornal O Globo trata da ofensiva católica e evangélica contra o PT e Dilma Rousseff por meio da afirmação de que ela seria favorável à legalização do aborto. Segundo a reportagem isso “[...] foi um dos fatores que influenciaram na tendência de queda nos votos da presidenciável, na avaliação da cúpula de campanha do PT.” (SUWWAN, 2010). Por isso, as lideranças religiosas que apoiavam Dilma convocaram a candidata às pressas para frear o que eles chamavam de boataria, e disseram que uma resposta mais rápida poderia ter garantido “os pontinhos que faltaram para a vitória da petista no primeiro turno.” (OTAVIO, 2010).

Mas, segundo reportagem do dia 12/10/10 do jornal O Globo, pesquisa do Datafolha mostrou que o debate sobre o aborto não teve tanta importância na perda de pontos de Dilma na reta final da eleição, o que já havia sido afirmado pelo cientista político Cesar Romero Jacob, da PUC do Rio, e registrado pelo mesmo jornal. Segundo essa pesquisa, na reta final do primeiro turno Dilma perdeu quatro pontos percentuais. Destes, apenas 25% teriam relação direta com questões religiosas e aborto. A Folha de S. Paulo, também no dia 12/10/10, publicou um artigo com o título “Erros sobre erros”, na qual afirma ser um equívoco considerar que o aborto influenciou o voto no primeiro turno (PAULINO, 2010).

A discussão a respeito da interferência ou não do tema na decisão do primeiro turno fez com que ele ganhasse ainda mais relevância para a mídia que, mesmo sem ter a certeza de tal fato, colocou o assunto na agenda quase diariamente no segundo turno. Apesar de os próprios veículos de comunicação divulgarem matérias em que se afirma a não interferência da discussão do aborto no primeiro turno, o agendamento do tema se intensificou ainda mais no segundo turno, ficando notória a influência das questões morais e religiosas nos debates políticos e na agenda midiática.

Nesse período, é intensa a luta das entidades religiosas em pautar temas morais a fim de interferir na escolha do eleitor. Muitas reportagens, em especial na Folha, davam notícia das falas da CNBB, principalmente quando essa entidade divulgou uma nota orientando seus fiéis a não votarem em quem apoiava o aborto.

Portanto, as eleições de 2010 foram marcadas por uma forte interferência das entidades políticas e religiosas na pauta midiática. A mídia, por sua vez, intensificou a discussão do tema, mas basicamente com viés político ou eleitoral. Em nenhum momento se viu uma discussão genuína a respeito da legalização/criminalização do aborto.

3.2 Análise dos jornais

Para a análise do agendamento feito durante a campanha foram utilizados os jornais O Globo e Folha de S. Paulo. A escolha desses veículos impressos deu-se por se tratar de dois tradicionais veículos de comunicação com circulação nacional. A pesquisa de recuperação dos

textos, compreendendo matérias, reportagens, reportagens especiais, notas, colunas, artigos de opinião, entrevistas e cartas de leitores abrangeu o período de 4 a 18 de outubro de 2010.

A opção por monitorar veículos noticiosos exclusivamente impressos e de circulação nacional visou limitar o campo de pesquisa a fim de melhorar a qualidade da análise do material. A escolha pela primeira quinzena do segundo turno se deu pelo fato de que nesse período o tema foi abordado com maior frequência em ambos os jornais. A pesquisa empírica usou o termo “aborto” como palavra-chave de busca. Foram considerados válidos para essa pesquisa os textos que direta ou indiretamente se relacionavam com as eleições.

Em princípio, a análise dos textos identifica que a maior parte dos artigos de opinião enfatiza que a discussão eleitoral impede um debate significativo sobre o tema aborto. Mas, ao verificarmos os atores presentes no debate, percebe-se que os discursos veiculados pela mídia não contemplam os vários aspectos relacionados ao tema e que deveriam ser discutidos (MANTOVANI, 2011). Isso porque a maior parte dos textos não trata das questões sociais e de saúde pública que envolvem o aborto. Além disso, poucas foram as vozes femininas ouvidas durante a cobertura das eleições.

Em vários artigos se observam também críticas à maneira como é feita a abordagem do tema no âmbito eleitoral. Alguns consideram um equívoco a ênfase nessa discussão, com a centralização do aborto no debate, em detrimento de temas considerados mais importantes como saúde e educação.

Há ainda aqueles que classificam de “obscurantismo e hipocrisia” o debate, considerando uma “tática arriscada” dos candidatos (PEREIRA, 2010). Além disso, destaque para o fato de que os candidatos adotaram uma posição oportunista sobre o assunto, alterando suas posições antigas para não perder votos do eleitorado conservador (MANTOVANI, 2011). Isso é observado na condenação do enfoque dado pelos candidatos ao tema, expressa em colunas e artigos de opinião, como a que critica os dois candidatos porque “adotam postura oportunista para falar de um assunto grave que se transformou na terceira maior causa de morte entre as mulheres no Brasil” (SILVA, 2010, p. A2).

Outra questão relevante e observada nos textos é a acusação de que o debate sobre o aborto é uma tentativa de evitar a discussão central sobre corrupção (MANTOVANI, 2011). Essa opinião se baseia no fato de que havia um escândalo na Casa Civil relacionado a Erenice Guerra, à época ministra chefe da Casa Civil, que estava sendo ofuscado pela discussão vazia a respeito do aborto.

O que se observou é que, se por um lado José Serra usou o tema para afetar de forma negativa a imagem de Dilma diante de seus eleitores, ela também chamou a atenção do eleitor para o tema a fim de que a corrupção presente em sua equipe de governo fosse deixada de lado nas discussões e debates eleitorais.

O debate no campo político demonstrou posicionamento voltado para a temática religiosa. Apesar disso, a agenda foi incorporada ao debate jornalístico do segundo turno. No entanto, ao verificar os atores presentes no debate percebe-se que os discursos veiculados pela mídia não contemplam a pluralidade de interesses presentes na sociedade (MANTOVANI, 2011).

Somente três textos apresentavam informações sobre o aborto para além dos fatos gerados em torno das campanhas, expondo dados e números obtidos através de pesquisas de opinião e retratando os índices epidemiológicos e de mortalidade de mulheres em consequência do aborto. Desses, apenas uma reportagem levantou e apresentou dados especificamente sobre o cenário epidemiológico e de saúde pública do aborto no país. Outra característica observada nos dois jornais é que ambos se manifestaram a favor do plebiscito sobre o aborto, defendido pela candidatura de Marina Silva no primeiro turno.

Em suma, observa-se que o agendamento do aborto pelo campo jornalístico nas duas semanas que sucederam o primeiro turno foi pautado pelas motivações políticas e eleitorais de caráter moral e religioso.

Para uma visão geral da pesquisa foram construídas tabelas que indicam numericamente algumas características encontradas na cobertura feita pelos jornais no período analisado.

Tabela 1- Conteúdo informativo e opinativo

Jornais	Textos com menção ao tema	Títulos com a palavra aborto	Relação do tema à Dilma	Relação do tema ao Serra
O Globo	175	29	104	31
Folha de S. Paulo	132	17	55	25
Total	307	46	159	56

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2- Conteúdo opinativo

Tipo de texto/jornal	Entrevista	Coluna	Artigo	Editorial	Total de textos/jornal
O Globo	5	11	8	4	28
Folha de S. Paulo	7	22	11	13	53
Total de textos	12	33	19	17	81

Fonte: Elaboração própria.

O uso da temática do aborto nas eleições foi criticado pela maioria das opiniões expressas nos jornais, pois boa parte dos textos condenou a exploração do assunto no debate eleitoral. Apesar disso, o tema foi amplamente explorado pelos meios de comunicação a partir de outubro, quando se percebeu que teria influência no resultado das eleições.

A maior parte das entrevistas foram críticas ao uso do aborto como estratégia de campanha, mas nestas a maioria das vozes estava vinculada ao campo político e religioso. As

colunas também criticavam o uso do aborto como parte das estratégias da campanha eleitoral e condenava seu efeito moralista e conservador.

A análise dos editoriais permite perceber a “relação ‘dialética’ entre a posição dos jornais contrária ao uso do assunto como instrumento da disputa eleitoral e, posteriormente, a transformação do tema em centro da agenda de cobertura eleitoral (MANTOVANI, 2014, p. 129). A maneira como foram publicados os editoriais, de forma intensa logo no início do segundo turno, mostra que nesse momento houve intenção de influenciar a agenda eleitoral ao expor claramente a posição dos jornais sobre o tema.

O aborto esteve presente nas capas dos jornais em duas ocasiões no primeiro turno: no jornal O Globo, em 27/09, e na Folha de S. Paulo, em 29/09. Já no segundo turno ele apareceu dez vezes na capa dos impressos. Isso evidencia a relevância política que o assunto tomou no processo eleitoral a partir da virada do primeiro para o segundo turno e confirma o agendamento do tema no noticiário eleitoral.

No final do primeiro turno, os jornais observados noticiam que o aborto poderia ser um dos motivos para a queda na intenção de votos da candidata Dilma Rousseff (PT), refletida em pesquisas eleitorais, e a partir do segundo turno passam a pautar o tema de forma mais intensa, reorientando sua agenda para a cobertura das estratégias dos candidatos na abordagem desse assunto.

A frequência da presença da temática do aborto no noticiário impresso teve um aumento considerável no segundo turno. Tem seu auge entre 6 e 14 de outubro, com mais de 15 textos/dia mencionando o aborto nos dois jornais. Os picos foram nos dias 7 (com 24 textos), 9 (com 20 textos) e 10 de outubro (com 27 textos/dia tratando ou citando o aborto).

É possível identificar a predominância do tema no primeiro caderno e no caderno especial/eleições. Isso reforça o fato de que o aborto teve pouca relação com a discussão mais voltada para o tema da saúde pública. O centro da cobertura estava voltado para as posições e disputas entre os candidatos, o embate entre partidos e dirigentes políticos, grupos religiosos e a exploração eleitoral do assunto entre eles. Além disso, em praticamente toda a cobertura não há vozes em defesa da descriminalização do aborto, ou em defesa da autonomia das mulheres sobre seu corpo.

As vozes mais ouvidas foram a dos políticos e lideranças religiosas, por isso “os resultados confirmam o que já foi referido anteriormente: a mídia tende a reforçar valores que correspondem à visão de mundo de grupos dominantes e discursos hegemônicos” (MANTOVANI, 2013, p. 86). Portanto, a temática do aborto teve duas abordagens centrais, que foram a ênfase nas estratégias eleitorais dos candidatos e o favorecimento do ponto de vista religioso.

Apesar disso, os artigos, colunas, entrevistas e editoriais foram os espaços em que mais se criticou o uso do aborto como instrumento de disputa eleitoral. Mas a maior parte das

análises estava voltada para as estratégias eleitorais. Não havia uma discussão mais aprofundada sobre o aborto enquanto um problema social. Por isso, embora o tema tenha ganhado visibilidade através da mídia, esse destaque não gerou qualquer avanço na discussão do tema, que não saiu da esfera política/eleitoral.

A análise dos impressos traz como resultado o fato de que a inclusão do aborto como instrumento da disputa eleitoral foi uma iniciativa que surgiu fora da esfera midiática, mas que nesta ganhou grandes proporções entre os eleitores.

Um fato marcante na cobertura ocorreu no dia 16 de outubro, numa entrevista publicada pela Folha de S. Paulo com uma ex-aluna de Monica Serra (esposa do candidato José Serra), afirmando que a então professora havia confidenciado às alunas ter feito um aborto. Esse assunto foi um dos poucos episódios em que o candidato do PSDB precisou se defender ao tratar do aborto. O enquadramento da reportagem expôs as contradições do discurso do candidato tucano: “O discurso do candidato José Serra (PSDB), de que é contra o aborto, ‘por valores cristãos’, que impedem a interrupção da gravidez em quaisquer circunstâncias é questionado por ex-alunas de sua mulher, Monica Serra” (BERGAMO, 2010, p. A10).

Após esse episódio, a quantidade de textos com referências ao aborto começa a diminuir nos dois jornais observados. Essa diminuição na abordagem do tema no noticiário é uma evidência da competição entre os agentes políticos e da intencionalidade de pautar o aborto no debate eleitoral de 2010 com fins apenas políticos/eleitorais.

Portanto, assim como o tema foi colocado como assunto central na cobertura midiática no segundo turno, da mesma forma os meios de comunicação foram responsáveis por enfraquecer o debate do tema nesse contexto.

3.2.1 Jornal O Globo

No período pesquisado, o jornal O Globo teve 175 textos publicados relacionados ao aborto. Dentro desse número, 29 textos tinham no título a palavra aborto, sendo que dos 175 textos, 104 associavam o tema à candidata Dilma e 31 associavam ao candidato Serra.

A partir da análise da cobertura, pode-se perceber que o jornal O Globo prioriza a cobertura do debate entre os candidatos a respeito do tema, pois poucos foram os editoriais ou artigos de opinião que trataram do assunto. Apesar disso houve uma migração do tema do noticiário para os editoriais, que foi percebida a partir do dia 9 de outubro, quando começam a ser apresentados artigos de opinião, colunas, etc.

Merece destaque na cobertura d’O Globo a matéria publicada no dia 10 de outubro com o título “Mortes em Silêncio”. A matéria tratou do tema de forma ampla, pois apresentou dados e pesquisas referentes ao aborto clandestino. Essa foi uma das poucas reportagens de O Globo que enquadram o tema sob a perspectiva do alto índice de mortalidade de mulheres por aborto no Brasil.

Apesar de haver uma breve entrevista com apenas uma mulher que praticou um aborto, a matéria apresentou algumas histórias de mulheres que viveram a experiência do aborto contada por familiares. Nos demais textos prevalecem abordagens vinculadas ao aborto como tema geral, a pesquisas de opinião sobre como a sociedade avalia a legislação vigente sobre o tema, e a como determinadas comunidades, como a de magistrados, avaliam o aborto no contexto de suas vidas pessoais.

Em outro artigo, no dia 9, com o título “Polêmica na campanha presidencial, aborto ilegal mata uma mulher a cada dois dias”, também foi tratada a questão do aborto clandestino. A reportagem reprova a conduta dos candidatos e diz que “enquanto religião e política se misturam na campanha presidencial, reportagem de O GLOBO deste domingo revela que uma mulher aborta a cada 33 segundos e a prática insegura mata uma brasileira a cada dois dias [...]” (BENEVIDES; FARAH, 2010). O artigo do jornal O Globo observa que o debate não deveria ser em torno de quem é contra ou a favor, mas sim na busca de uma solução do que, para as autoras do texto, é um problema de saúde pública.

Outra matéria do dia 9, intitulada “uma em cada cinco brasileiras de até 40 anos já fez aborto”, também apresenta dados relativos ao aborto no Brasil no sentido de mostrar que ele é um problema de saúde pública.

Nas duas primeiras semanas do segundo turno o jornal publicou dois editoriais opinando sobre a utilização do tema aborto na campanha eleitoral. O impresso também responsabiliza os candidatos pela discussão do tema sob o viés moral e religioso.

Na reportagem do dia 12/10 com o título “A distância entre nós”, são apresentados dados referentes a uma pesquisa em escolas públicas e particulares, e universidades. Em um trecho da reportagem é possível perceber o objetivo de ligar a discussão à questão religiosa: “as respostas sobre aborto e casamento gay mostram um conservadorismo muito maior na escola pública, que está ligado à questão religiosa, principalmente em relação às religiões evangélicas [...]”(LAURO NETO, 2010).

Embora por diversas vezes o jornal afirme que há uma relação entre a religião e a política, e cite várias vezes os evangélicos, poucas são as falas desse grupo nas matérias. Apesar da crítica à questão religiosa, na maior parte dos textos o enfoque das matérias é a associação do tema a estratégias eleitorais. Isso é confirmado pelo fato de que os textos referentes à discussão do aborto, em sua maioria, estão em cadernos de política ou cadernos especiais sobre eleições.

No dia 8 de outubro, o jornal expôs sua opinião com uma crítica ao fundamentalismo religioso que passou a conduzir a campanha eleitoral. Segundo o editorial, a entrada do tema aborto no segundo turno foi produzida “de forma subterrânea”. Portanto, o tema foi inserido na agenda midiática “associando o que está fora dos contornos definidos pelo campo jornalístico tradicional como algo subterrâneo, silencioso, escondido, fora da arena legítima” (MANTOVANI, 2011, p.).

Em resumo, no jornal O Globo verificou-se claramente o objetivo meramente eleitoral do agendamento do aborto, em que apenas se conduzia um debate superficial e político sobre um tema de grande importância para a sociedade.

3.2.2 Jornal Folha de S. Paulo

A Folha teve menos textos publicados no período analisado: foram 132 referentes ao tema, com 17 textos cujos títulos continham a palavra aborto. Além disso, do total de textos analisados, 55 associavam o tema à candidata Dilma e 25 associavam ao candidato Serra. Em contrapartida a Folha teve o maior número de artigos, editoriais, colunas e entrevistas.

Boa parte das narrativas do impresso destacava o cuidado, por parte dos candidatos, com a possibilidade de serem associados a uma postura favorável à ampliação da legislação sobre o tema e a uma consequente perda de votos junto ao eleitorado conservador, contrário a essa mudança.

Assim como no jornal O Globo, o agendamento na Folha se deu sob o enquadramento em que predominavam os valores religiosos e não como tema de política de saúde. A perspectiva moral vinculada a princípios religiosos foi utilizada durante toda a campanha eleitoral como mecanismo para angariar votos.

Mesmo com o aborto clandestino sendo uma das principais causas de morte de mulheres, não houve reportagem tratando das questões sociais, sanitárias e legais que envolvem o tema. Na verdade, há uma preocupação em mostrar quem é “a favor” ou “contra” o aborto, como se a questão se resumisse a uma opinião pessoal. Há também uma forte associação do tema à candidata Dilma Rousseff, e no dia 2/10 a Folha trata do principal motivo pelo qual ocorre essa associação, pois afirma que em 2007, em entrevista ao mesmo jornal, Dilma se disse favorável ao aborto.

No dia 10 de outubro, um editorial da Folha deixa bem clara a opinião do jornal, num texto sob o título “Obscurantismo”. Trata-se da questão legal do tema e da maneira como os candidatos debatem o assunto. Em um trecho do texto a posição do jornal fica evidente: “esta Folha considera que a legislação vigente deve ser flexibilizada, de modo a permitir que já sofrendo numa circunstância dramática e dolorosa, qualquer mulher possa interromper a gravidez sem que seja considerada criminosa por isso” (FOLHA, 2010, p. A2).

Esse texto é um exemplo de que os editoriais da Folha defendiam a não criminalização do aborto, mas com objetivo de interferir no debate que se fazia no campo político. Não havia o objetivo de verdadeiramente discutir o tema, mas de apenas expor opiniões que pouco contribuiriam para o debate na esfera pública.

Para se ter uma ideia da proporção do agendamento feito pela Folha, apenas no dia 10/10 houve onze menções ao tema, com oito textos referentes a editoriais e artigos de opinião. Nesse mesmo dia, até na página de esporte, Juca Kfourri tratou do assunto, enquanto falava do

Brasileirão. Ele disse que “em matéria de falsidade, a polêmica sobre o aborto mostra bem como são hipócritas os dois concorrentes à Presidência da República” (KFOURI, 2010, p. D3).

É interessante observar que houve um grande número de artigos de opinião, editoriais, colunas referentes à discussão da legalização do aborto, mas em nenhum deles foram ouvidas mulheres que passaram pelo problema do aborto. Aliás, poucas vozes femininas foram ouvidas.

A Folha produziu artigos de opinião, editoriais e colunas, com maioria das falas masculinas, o que denota a pouca importância dada ao tema do ponto de vista social e de saúde pública. Um exemplo disso é um artigo publicado no dia 15 de outubro, intitulado “Eu fiz três abortos”, cuja história se refere a um homem que teve três companheiras que fizeram aborto (CASTRO, 2010, p. A3). Portanto, a voz feminina que deveria ser ouvida foi substituída por terceiros que falaram por ela.

No dia 10 foi publicada a matéria “Na vida pessoal, juiz decide por aborto”, que trata do índice de abortamento entre juízas e mulheres de juiz. O texto tem como objetivo mostrar que até mesmo aqueles que zelam por aplicar a lei, quando se trata de aborto, a infringem (COLLUCCI, 2010, p. C6). Na análise desse texto é possível perceber que o objetivo do impresso não é discutir o tema profundamente, mas apenas criticar a forma como este é tratado pelos políticos, e mostrar que a legislação é ineficaz e precisa ser revista.

Observa-se também uma crítica muito forte à mistura de religião e política. Muitas matérias como “Hamlets da Babilônia”, também publicada no dia 10, retratam o problema da interferência da Igreja nas decisões políticas do país. Por causa dessa interferência, a Folha aponta que houve uma mudança de postura dos candidatos com o objetivo de satisfazer o eleitorado cristão.

Matéria publicada no dia 6 de outubro afirma que “o comércio com Deus pelo voto religioso virou gincana teatral para saber quem é mais impostor” (SILVA, 2010, p. A2). Em outro artigo de José Simão (2010, p. E9), publicado no dia 10 de outubro, ele afirma que “os candidatos são obrigados a mentir, desdizer, fazer o diabo para agradar os grupos religiosos”.

O primeiro editorial da Folha foi publicado em 6 de outubro com o título “Opinião flexível”. Nele o jornal acusa a candidata petista e seu partido de mudar o posicionamento sobre o aborto em busca de votos da população conservadora. Embora concorde com a tese do plebiscito e com o tratamento do aborto como um problema de saúde pública, o editorial critica a candidata por ter mudado sua posição, tornando-a mais moderada do que a defesa da descriminalização, tentando, com isso, desviar-se das cobranças sobre o caso Erenice.

É importante destacar que nesse dia o jornal teve como principal manchete a determinação de Lula para mudar o eixo da campanha de Dilma Rousseff, evidenciando a sintonia entre o principal destaque e a posição do jornal sobre as estratégias do PT para ajustar o discurso da candidata no segundo turno.

Em relação ao O Globo, a Folha foi o jornal que mais intensamente criticou, pelos

editoriais, a abordagem do aborto na disputa eleitoral. Por essa razão, é interessante identificar os argumentos utilizados pelo veículo na tentativa de incidir sobre a agenda eleitoral.

Em alguns momentos, o jornal deixa claro que considera importante para a sociedade conhecer a opinião dos candidatos sobre o tema e acredita que um plebiscito ajudaria. Porém, o jornal classifica de “obscurantista” o fato de o tema estar na agenda eleitoral, porque a campanha eleitoral utiliza o tema apenas para a disputa de votos. Como exemplo, no editorial intitulado “Obscurantismo” cita o uso pelos dois candidatos da expressão “direito à vida”, expondo a dificuldade destes em defender, perante o eleitorado contrário ao aborto, o que já está na lei (FOLHA, 2010, p. A2).

Embora tenha sido o veículo que deu mais atenção à temática, explorando a polêmica com textos divididos em reportagens, entrevistas, colunas, artigos e editoriais, a posição da Folha de S. Paulo, contrária à abordagem do tema nas eleições, manteve-se nos textos de opinião. Algumas dessas colunas foram publicadas como análise complementar às reportagens que tratavam da campanha eleitoral, o que pode explicar parcialmente o fato de a maior parte dos enquadramentos das colunas seguir o mesmo padrão das reportagens, enfatizando a temática do aborto como parte das estratégias dos candidatos na campanha eleitoral.

Apesar de a Folha ter agendado o aborto intensamente no segundo turno, o editorial deixa claro em “A fé” que não acredita que essa temática tenha interferido no resultado do primeiro turno e afirma que “embora tenham dominado as especulações acerca das causas da fuga de votos da candidata Dilma Rousseff no primeiro turno, questões relacionadas à religião exerceram pouca influência no resultado” (FOLHA, 2010, p. A2). As denúncias envolvendo a ex-ministra da Casa Civil, Erenice Guerra, e notícias relativas à quebra dos sigilos fiscais dos tucanos e parentes do ex-governador José Serra tiveram mais influência no voto do eleitor, segundo o jornal.

Para a Folha, apesar do aspecto negativo, a insistência na estratégia da candidata Dilma de colocar-se como vítima de acusações mentirosas foi conveniente, pois assim “Dilma deixou em segundo plano o que mais importava – as explicações sobre os desvios na Casa Civil e os critérios que nortearam a escolha de Erenice Guerra para sua principal assessora e, posteriormente, ministra” (FOLHA, 2010, p. A2).

Na análise do impresso fica notória uma disputa pela definição da agenda pública, o que reforça o entendimento de que a agenda política não foi determinada exclusivamente pela mídia, mas envolveu outros atores capazes de também influenciar a pauta jornalística.

Portanto, o agendamento do tema feito pela Folha não contribuiu para um genuíno debate sobre o aborto. Além disso, na segunda quinzena do segundo turno o assunto foi cada vez menos tratado, até novamente cair no esquecimento. Isso mostra que o objetivo do jornal não era contribuir para a discussão do tema pela sociedade, mas apenas tratá-lo sob o aspecto eleitoral ou político.

4 Conclusão

Na pesquisa realizada foi traçado um panorama histórico da legislação a respeito do aborto no Brasil, e também da maneira como o tema é discutido na esfera pública, política e jurídica. Isso por que em 2010, após a discussão do PNDH 3, o assunto ressurgiu na campanha presidencial. Ao analisar a postura dos candidatos à presidência nas eleições de 2010 é possível perceber que o campo político estava voltado para a temática religiosa.

Ao verificar os atores presentes na discussão, percebe-se que os discursos veiculados pela mídia, assim como no debate político, não tratam dos aspectos importantes que envolvem o aborto. O assunto foi pouco debatido por especialistas e por mulheres, pessoas essenciais nessa discussão, o que demonstra a baixa diversidade de opiniões em ambos os jornais.

A campanha presidencial de 2010, principalmente no segundo turno, teve o aborto como tema central ligado à perspectiva religiosa. Isso pode ser observado a partir da análise das falas dos candidatos e do agendamento e enquadramento do tema nos meios de comunicação. Isso garantiu que o assunto tivesse lugar diariamente em ambos os jornais pesquisados, ainda que não houvesse um efetivo debate sobre essa questão.

Ao longo da pesquisa se verificou que o tema foi inserido na campanha pelo candidato José Serra e, ao perceber a importância dada ao assunto pelos eleitores, a mídia passa a dar a ele maior destaque em sua cobertura. Mas o agendamento midiático no período analisado enfatizou as motivações políticas e eleitorais de caráter moral e religioso. Por isso, apesar da presença ostensiva do tema nos veículos de comunicação, a análise do tipo de agendamento e da maneira como o tema era tratado e debatido revela a pouca importância dada a aspectos relacionados à saúde da mulher, à criminalização e às consequências sanitárias a serem enfrentadas por políticas públicas.

Independente das posições referentes ao tema, o aborto é uma realidade diária no país que requer uma intervenção do Estado, seja por meio de políticas de saúde pública voltadas para a mulher, ou com mudanças na legislação. A inércia do Estado faz com que diversas vezes o Poder Judiciário tenha que “legislar” sobre situações referentes ao aborto, como no caso da gravidez de feto anencéfalo.

Omitidas da discussão essas importantes questões, o tema foi conduzido apenas pela perspectiva eleitoral, com destaque para os aspectos moral e religioso. Por isso, o debate realizado nesse período não contribuiu para qualquer avanço relacionado a esse problema. Além disso, a inserção do aborto na campanha não teve o condão de interferir de forma significativa no resultado das eleições.

Portanto, apesar de a campanha presidencial de 2010 tratar do aborto de forma enfática, em nada contribuiu para o avanço da discussão do tema, pois não passou de uma estratégia política de tentar ganhar o eleitorado conservador ao focar apenas em interesses políticos e religiosos.

Referências

- ALDÉ, Alessandra. **A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- BARROS, Antonio T. de; BERNARDES, Cristiane B.; LEMOS, Cláudia Regina F. As mídias legislativas e a redefinição de noticiabilidade política no Brasil. **Em questão**, v. 14, n.1, jan./jul., p. 23-39, 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/3142/3748>>. Acesso em: 17 ago. 2016.
- BELLOQUE, Juliana Garcia. Aborto onde estão (ou quem são) os cadáveres? **IBCCrim**, a. 23, n. 268, 2015. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigos/309-268-Marco2015>. Acesso em 18 ago. 2016.
- BENEVIDES, Carolina; FARAH, Tatiana. Polêmica na campanha presidencial, aborto ilegal mata uma mulher a cada dois dias. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 out. 2010. Primeiro caderno. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/757074489/55F4EA3B3EF840D5PQ/10?accountid=46349>>. Acesso em: 9 de set. 2016.
- BERGAMO, Mônica. Mônica Serra contou ter feito aborto, diz ex- aluna. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 out. 2010. Primeiro Caderno, p. A10. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-16-10-2010.pdf>. Acesso em: 4 out. 2016.
- CASTRO, Antonio Carlos de A. Eu fiz três abortos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 out. 2010. Primeiro Caderno, p. A3. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-15-10-2010.pdf>. Acesso em: 4 out. 2016.
- COLLUCCI, Cláudia. Na vida pessoal, juiz decide por aborto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 out. 2010. Cotidiano, p. C5. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-10-10-2010.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.
- COSTA, Sérgio I. F.; DINIZ, Débora. **Bioética: ensaios**. Brasília: Letras Livres, 2001.
- CRUZ, Valdo et al. Lula determina guinada na campanha de Dilma, que vai explorar privatizações. **Folha de S. Paulo**, 6 out. 2010. Especial eleições, p. 1. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-06-10-2010.pdf>. Acesso em: 9 de nov. 2016.
- FERRAZ, Carolina V.; LEITE, Glauber S. **Direito à diversidade**. São Paulo: Atlas, 2015.
- FOLHA de São Paulo. Editorial. Obscurantismo. **Folha de S. Paulo**, 10 out. 2010. Primeiro caderno, p. A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-10-10-2010.pdf>. Acesso em 9 nov. 2016.
- FOLHA de São Paulo. Opinião flexível. Editorial. **Folha de S. Paulo**, 6 out. 2010. Primeiro caderno, p. A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-06-10-2010.pdf>. Acesso em 9 nov. 2016.
- FONTCUBERTA, Mar de. **A notícia: pistas para compreender o mundo**. Tradução: Fernando Cascais. 1ª edição. Editorial Notícias, Lisboa, 1999.
- KFOURI, Juca. A reta final. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 out. 2010. Primeiro Caderno, p. A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-10-10-2010.pdf>. Acesso em 9 nov. 2016.
- KUNCZIK, Michael. **Conceitos de jornalismo**: Norte e sul. Tradução Rafael Varela Jr. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

LAURO NETO. A distância entre nós. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 out. 2010. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/757265623/78F636FB2BB24F59PQ/1?accountid=46349>. Acesso em 9 set. 2016.

MANTOVANI, Denise. Gênero e Eleições presidenciais: um estudo sobre a hegemonia da temática religiosa no debate eleitoral de 2010. IV CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (Compolítica). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 13-15 de abril de 2011. **Anais...** Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Denise-Mantovani.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

MANTOVANI, Denise. **Quem agenda a mídia**: Um estudo de agenda-setting a partir da tematização do aborto nas eleições de 2010. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Tese (doutorado em Ciência Política). Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17179/1/2014_DeniseMariaMantovani.pdf. Acesso em: 22 set. 2016.

MARTINS FILHO, Ives G. **Composição atual**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/composicao/433-informacoes-para/imprensa/artigos/13354-direitos-desumanos>. Acesso em: 3 out. 2016.

MARTINS, Ivan; ROCHA, Leonel. A fé entrou na campanha. Como o debate sobre Deus e o aborto interfere no segundo turno das eleições - e pode inaugurar urna nova fase na política brasileira. **Época**, n. 647, 2010.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. **Mídia e política na imagem do Congresso**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

OTAVIO, Chico. Para evangélicos, PT subestimou boatos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 out. 2010. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/756282405/40F539AE8C8F4045PQ/4?accountid=46349>. Acesso em: 9 nov. 2016.

PAULINO, Mauro. Erros sobre erros. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 out. 2010, primeiro caderno, p.A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-12-10-2010.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2016.

PEREIRA, Merval. Tática arriscada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 out. 2010. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/757265597/41FF0785C8E94F8DPQ/1?accountid=46349>. Acesso em: 14 set. 2016.

RIBEIRO, Marcelle. Segundo deputado federal mais votado em SP diz que polêmica sobre aborto provocou 2º turno. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 out. 2010. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/756197535/64E8EE64846347CAPQ/13?accountid=46349>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RODRIGUES, Malena Rehbein. **Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

RODRIGUES, Malena Rehbein. **O papel da imprensa na qualidade democrática- Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política). Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22068.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SILVA, Fernando de B. Serra em transe. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 out. 2010. Primeiro Caderno, p. A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-18-10-2010.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2016.

SILVA, Fernando de B. Nas trevas de Deus. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 out. 2010. Primeiro Caderno, p. A2. Disponível em: <http://cedi.camara.gov.br/jornaisintegra/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO/2010/OUTUBRO/FOLHA%20DE%20SAO%20PAULO-06-10-2010.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2016.

SUWWAN, Leila. Ofensiva contra o PT. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 out. 2010. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/756282871/E3005493043B423BPQ/1?accountid=46349>>. Acesso em: 15 set. 2016.

VIZEU, Alfredo; LEMOS, Lis Caroline. Dilma Rousseff: jornalismo e aborto nas eleições de 2010. **Sessões do imaginário**, v. 19, n.31, dez., 2014, p. 1-11. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/19213/12232>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

Artigo recebido em: 15/05/2017

Artigo aceito para publicação em: 15/11/2017



REFLEXÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

REFLEXIONS OF THE PRIVATE PROPERTY'S SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION IN BRAZIL

REFLEXIONES SOBRE LA FUNCIÓN SOCIOAMBIENTAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN BRASIL

Denise Oliveira Dias¹
Hamilton Afonso de Oliveira²

Resumo: O artigo propõe a reflexão sobre a interdisciplinaridade presente na temática ambiental, através de ideias que sustentam o movimento ambientalista e da formação dos direitos referentes ao meio ambiente e aos direitos humanos. Será feita uma breve análise sobre a formação do Direito Socioambiental e sua qualificação como direito fundamental de terceira dimensão. Será mostrado como a legislação brasileira condicionou o direito à propriedade ao atendimento de uma função social, ou, conforme o que é demonstrado, uma função socioambiental da propriedade. Por fim, são discutidos alguns problemas da aplicação da norma socioambiental. Foi utilizada revisão bibliográfica, fazendo uso do método histórico, buscou-se desvendar os fundamentos do Direito Socioambiental e propor alternativas para sua aplicação.

Palavras-chave: Direito socioambiental; Propriedade privada; Função social.

Abstract: This article do propose a reflection about the interdisciplinarity present on the environmental subject, throw by ideas who give the bases the environmental movement and the formation of rights that refers to environment and human rights. Is done a soon analyses about the formation of environmental law and its qualification as fundamental right of third dimension. Is showed how the brazilian's law makes the property's right to stay under of to do condition of obedience a social function, or better according with what is exposit in this search, a environmental function of property. In the end, are discussed some problems of application of environmental law. It was utilized bibliography revision, it make use of historical methods, it searches unveil the fundamentals of Socio-Environmental law and make propositions of alternatives for its application.

Keywords: Socio-Environmental law; Private property; Social function.

¹ Mestranda em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Goiás, Advogada, graduada em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (denisedias92@gmail.com).

² Historiador, Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista. Professor da Universidade Estadual de Goiás, Câmpus Morrinhos. Professor e atual coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Ambiente e

Resumen: El artículo propone la reflexión sobre la interdisciplinariedad presente en la temática ambiental, a través de ideas que sustentan el movimiento ambientalista y la formación de los derechos referentes al medio ambiente ya los derechos humanos. Se hará un breve análisis sobre la formación del Derecho Socioambiental y su calificación como derecho fundamental de tercera dimensión. Se mostrará cómo la legislación brasileña condicionó el derecho a la propiedad a la atención de una función social, o, según lo que se demuestra, una función socioambiental de la propiedad. Por último, se discuten algunos problemas de aplicación de la norma socioambiental. Se utilizó revisión bibliográfica, haciendo uso del método histórico, se buscó desvelar los fundamentos del Derecho Socioambiental y proponer alternativas para su aplicación.

Palabras clave: Derecho socioambiental; Propiedad privada; Función social.

1 Introdução

A pesquisa realizada decorreu de revisão integrativa de literatura, utilizando-se do método histórico que, segundo Gusmão (2014), é o adequado quando a investigação tiver como foco as raízes histórico-sociais do direito. Neste trabalho especificamente foi o que se propôs entender através do princípio da compreensão (conhecimento do direito através do seu sentido), quais as bases que sustentam o Direito Socioambiental no Brasil.

Primeiramente foi realizado um debate acerca da interdisciplinaridade que permeia (ou deve permear) o debate quanto à temática ambiental, sobre a necessidade de as ciências sociais aplicadas se disporem a exercitá-la para melhor compreensão e aplicação dos direitos referentes ao meio ambiente e humanos.

Em um segundo momento, é realizada uma reflexão sobre a origem e natureza do Direito Socioambiental no Brasil, com uma breve análise histórica sobre a propriedade privada no direito brasileiro e como ela passou a ser considerada legítima à medida que praticasse uma função social, que é compreendida como uma função socioambiental por atender às questões interdependentes de direitos humanos e ambientais.

Proposta essa discussão reflexiva conceitual, passou-se à observância dos resultados da pesquisa, que são os denominados neste artigo como “os problemas da (não) aplicação da função socioambiental da propriedade privada no Brasil”. Abordados em três pontos, refletem a responsabilidade do Estado em promover a (sua) aplicação, do indivíduo por si e da comunidade, através da compreensão do humano interligado com o ambiente.

2 A interdisciplinaridade da questão ambiental

A problemática ambiental não se restringe apenas a uma disciplina do conhecimento, sendo considerada por Morin (2002) interdisciplinar em si mesma, pois constitui uma espécie de

teia complexa de problemas e soluções a serem estudados e interpretados pela Ciência, que envolve “elementos naturais, humanos, coletivos, individuais, culturais, simbólicos, econômicos e políticos” (BARROS, 2013, p.12).

Considerar a interdisciplinaridade da questão ambiental evidencia a necessidade observada por Latour (2004) de se discutir meios que tornem a ecologia parte integrante da política, ou seja, não isolada como uma área restrita do conhecimento, mas, ao contrário, parte de um todo (Ciência), que trabalha em conjunto com as ciências sociais a fim de formular uma política “para a natureza” (LATOURE, 2004, p.13), que seja prudente em destacar a natureza como ponto de partida e sua preservação como ponto de chegada nas decisões.

A interdisciplinaridade, segundo Leff (2008), teve realce em meados da década de 1960, em meio à turbulência das questões sociais que agitaram reivindicaram uma nova forma de buscar o conhecimento. A percepção da incompletude do saber e da necessidade de se produzir respostas às demandas específicas, contudo coletivas, contribuiu para a formação desse processo de aprender e praticar Ciência:

O projeto interdisciplinar inscreve-se dentro da ressignificação da vida e da reconstrução do mundo atual. Mas não serão os princípios de uma totalidade holística ou de uma visão sistêmica que haverão de suturar as feridas abertas pela divisão do ser, pelo controle tecnológico da sociedade ou pela opressão do poder totalitário. A prática interdisciplinar pode fazer confluir uma multiplicidade de saberes sobre diversos problemas teóricos e práticos; mas não pode saturar os vazios do conhecimento nem dar às ciências uma compreensão totalizante do real (LEFF, 2008, p. 185).

Reconhecer a incompletude do saber destaca a fragilidade da Ciência, que, a fim de se fortalecer, precisa recombina as fragmentações impostas pelo modelo cartesiano de ensino e buscar através da interdisciplinaridade a complexidade do saber, que se refere à conjugação do conhecimento como uno e indissociável (MORIN, 2010), tal pensamento é o sustentáculo do discurso ambientalista, que, segundo Barros (2013, p. 68), é “mais do que multidisciplinar, é planetário” por acolher tantas facetas diferentes em sua temática.

A insurgência do movimento ambientalista, datada por Castells (2010) em meados da década de 1970, requereu (e requer) das ciências sociais aplicadas uma capacidade de dialogar com as demais áreas do conhecimento, a fim de identificar, interpretar e discutir a complexidade da problemática ambiental, para então se propor alguma possibilidade de intervenção social.

Quando a questão ambiental é abordada, não se podem excluir os movimentos sociais que a acompanham, as lutas pelos direitos dos menos favorecidos, direitos da natureza em si mesma, a luta dos expurgados da terra em decorrência do crescimento da produção em larga escala, entre tantas que se destacam juntamente com o movimento ambientalista: “O enfoque ecológico à vida, à economia e às instituições da sociedade enfatiza o caráter holístico de todas as formas de matéria, bem como de todo processamento de informações” (CASTELLS, 2010, p.166).

Especificamente no que toca ao Direito, é fundamental esse diálogo com outros saberes para se formular interpretações e aplicações quanto a questões e temas que se refiram ao meio ambiente (bem como a outras questões que permeiam essa ciência). A partir de 1970, com o movimento ambientalista em pleno vigor, a clemência social exigiu do Direito a conduta da prática interdisciplinar a fim de não incidir no erro observado abaixo:

O desconhecimento de ciências, com estreitas relações com o direito, muito contribuiu para a perda do papel social que desempenhou o jurista no nosso passado até os anos 1960, para a qual concorreu também a crise do ensino jurídico, divorciado das demais ciências sociais, destinada exclusivamente a formar profissionais eficientes, “doutores em leis”, e não juristas (GUSMÃO, 2014, p. 23).

O caráter holístico que acompanha o movimento ambientalista requer das ciências sociais aplicadas a capacidade de produzir um conhecimento interdisciplinar; sendo assim, para se discutir o Direito Socioambiental, é necessário sair da abordagem estritamente jurídica e procurar agregar a sociologia epistemológica (LATOUR, 2004), a fim de fugir ao determinismo das ciências sociais aplicadas e se aproximar de uma Ciência que trate da complexidade do conhecimento (MORRIN, 2002).

Não se trata de propor uma nova área do conhecimento, mas de provocar a reflexão sobre a necessidade de reconhecimento das alterações ambientais provocadas pelo desenvolvimento da sociedade, que requerem atenção e capacidade holística de discussão. Nesse sentido: “não é simplesmente de um conhecimento novo que necessitamos; o que necessitamos é de um novo conhecimento. Não necessitamos de alternativas, necessitamos é de um pensamento alternativo às alternativas” (SANTOS, 2007, p. 20).

Para tratar das questões ambientais que percorrem a sociedade, é essencial uma nova forma de pensar o conhecimento (MILLER JR, 2013), não que anule as fronteiras das áreas compartimentadas da Ciência, mas que as reconheça como limitantes e por isso promova uma extensão do olhar disciplinar para o multidisciplinar.

A interdisciplinaridade da questão ambiental é o meio que se mostra mais coerente com o momento em que a sociedade se encontra inserida, conforme Harvey (2009) esse é o tempo da pós-modernidade, que propõe cada vez mais uma maior fragmentação de tudo; a interdisciplinaridade é dessa forma um movimento reverso, tal qual o ambientalismo; ambas as ideias podem ser traduzidas em formas de resistência coletiva, e o Direito Socioambiental deve ser por isso percebido como parte desse movimento interdisciplinar que veio em auxílio às grandes lutas que envolvem o movimento ambientalista.

3 Direito socioambiental

3.1 Breve contextualização histórica

Segundo Bobbio (2004) o Direito pode ser explicado em gerações, ou, segundo outros

doutrinadores (Lenza, 2011), em dimensões. A primeira geração/dimensão de direitos, segundo Bobbio (2004), são aqueles voltados para a vida individual, ou para o próprio indivíduo, são os direitos voltados para a liberdade. A segunda geração/dimensão seriam os direitos sociais, e a terceira geração/dimensão são aqueles voltados para o coletivo, que traduzem demandas difusas, tais como o meio ambiente.

Atualmente, há a verificação, segundo Lenza (2011), de outras gerações/dimensões de direitos, chamados de direitos de quarta dimensão, voltados para dilemas da biotecnologia, e, segundo Diógenes Júnior (2012), é possível falar de direitos de quinta dimensão, que são aqueles que tratam do direito à paz (Bonavides, 2006).

Em decorrência das sequelas globais deixadas pela Segunda Guerra Mundial, os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) promulgaram em 1948 a Declaração Universal de Direitos Humanos, um marco para o Direito Socioambiental, segundo Marramao (2007) apesar de a Declaração de 1948 ser mais simbólica do que real, sedia historicamente o berço do florescimento de reivindicações dos direitos de terceira dimensão, onde o Direito ao meio ambiente sadio encontra-se lotado (Bobbio, 2004).

Bobbio (2004) classifica o direito ao meio ambiente como parte dos “direitos de terceira geração” e não “dimensão”, para ele esses direitos “nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico, o direito de viver em um ambiente não poluído, do qual surgiram os movimentos ecológicos que abalaram a vida política.” (BOBBIO, 2004, p. 96).

Os direitos chamados de Direitos fundamentais de terceira dimensão são: “direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade” (LENZA, 2011, p. 862).

Bonavides (1997) dispõe que esses direitos transindividuais podem ser listados de forma explicativa, sem, contudo, esgotá-los, alguns deles são: direito ao meio ambiente, direito de propriedade, sobre o patrimônio comum da humanidade, direito de comunicação e direito ao desenvolvimento, entre outros.

O contexto de emergência dos Direitos Humanos e do Direito Ambiental é marcado por alterações no sentido de perceber o ambiente e o humano, vindas de um desenvolvimento tecnológico-científico e inquietações políticas por conta de dificuldades econômicas pós-guerra. Sobre essa origem:

Aquilo que hoje devemos chamar de “direito humano” teria sido concebido como característica geral da condição humana que nenhuma tirania poderia subtrair. Sua perda envolve a perda da relevância da fala (e o homem, desde Aristóteles, tem sido definido como um ser que comanda o poder da fala e do pensamento) e a perda de todo relacionamento humano (e o homem de novo desde Aristóteles, tem sido concebido como o “animal político”, isto é, que por definição vive em comunidade), isto é, a perda, em outras palavras, das mais essências características da vida humana. (ARENDDT, 1989 p. 330)

Nesse contexto surge a preocupação ambiental, pois é impossível que a humanidade tenha assegurada condições de seu pleno desenvolvimento sem um ambiente sadio. O Direito Ambiental tem seu ponto de partida juntamente com os Direitos humanos, por fazer parte deles e vice-versa.

No Brasil a preocupação com o Direito Socioambiental adveio de um processo de influência do contexto internacional de emergência dos direitos sociais no Estado-providência, e também do momento histórico de redemocratização que o país vivia, que conduziu em parte considerável a promulgação da Constituição Federal de 1988 nos moldes como se deu.

A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição cidadã” (LENZA, 2011, p. 122), demonstrou cuidado em receber no texto legal reivindicações de grupos sociais que até então não faziam parte dessa estrutura normativa constitucional, a junção desses interesses acabou por designar o que é chamado de Direito Socioambiental. Passa-se à análise da natureza deste para sua melhor compreensão.

3.2 A natureza do Direito Socioambiental

A ciência jurídica foi repartida em ramos do Direito, a fim de tornar mais didático seu ensino e aprendizagem: “na verdade, o Direito é só um; são as relações jurídicas que podem ter diferente natureza” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 7). Nesse sentido, o Direito Socioambiental poderia ser percebido como ramo do Direito Público, mas, devido à sua natureza interdisciplinar e inovadora, não é possível afirmar tal coisa:

Os chamados ramos do direito são divisões que organizam os diversos campos de atuação do direito para facilitar sua compreensão, ou estudo, alguns têm caráter didático, outros de hierarquia [...] Mas quando pensamos no direito socioambiental, é muito difícil imaginá-lo como um ramo. O direito em qualquer ramo organiza a sociedade e garante direitos individuais. Os direitos socioambientais, explicitados no século XX, fazem parte do direito que organiza a sociedade, mas ao contrário de garantir direitos individuais cria direitos coletivos que, exatamente, se opõe aos direitos individuais. (SOUZA FILHO, 2011, p. 12, 13)

Por isso falar em Direito Socioambiental coincide em pensar o direito para além dele mesmo, pois contraria as formalidades contratualistas de garantir direitos individuais somente aos proprietários, porque visa sobretudo à garantia de direitos que alcancem a toda coletividade, por serem de todos, todas e do meio ambiente.

Sua titularidade é, desse modo, difusa. Com o desenvolvimento das relações sociais, a ciência jurídica foi forçada a se ajustar às novas demandas sociais, entre elas estavam os clamores de grupos tradicionais, ambientalistas, movimentos sociais diversos e por diferentes causas que defendiam em seus discursos, maiores do que interesses individuais, os interesses difusos e coletivos tiveram destaque na (BRASIL, 1988), sendo os difusos definidos na Lei nº 8.078/90, no artigo 81 (BRASIL, 1990).

O Direito Socioambiental de titularidade difusa, incluso nos interesses transindividuais, que, segundo Gonçalves (2012), são caracterizados por não pertencerem aos ramos tradicionais do Direito, público ou privado, eles excedem a essas tradições por não pertencerem a ninguém especificamente, mas a todos ao mesmo tempo. Tais implicações resultam em diferentes modos de acionar o Poder Judiciário em caso de danos:

Nas ações coletivas, a coisa julgada passou a estender-se erga omnes e ultra partes, atingindo não apenas aqueles que participaram da ação, mas todos os que se encontram na situação jurídica ou fática que vincula o grupo, classe ou categoria de pessoas titulares do direito coletivo (GONÇALVES, 2012, p. 14).

Em analogia com a doutrina do Direito Ambiental, pode-se afirmar que o Direito Socioambiental tem seu espaço de atuação “na esfera preventiva (administrativa), repressiva (civil) e repressiva (penal)” (SIRVINSKAS, 2007, p. 27).

De uma forma simplista, Direito Socioambiental é a parte do direito que as faculdades não ensinam, mas que o povo aprende na lida. É relativo à íntima associação dos problemas gerados e alimentados pelo sistema capitalista, unifica em um único clamor todos os clamores, derivados da exclusão social, preconceito por diversas razões e (in) justificativas, dilemas ambientais e agrários. É o espaço dos que não têm espaço.

No Brasil tal denominação de Direito Socioambiental decorreu do Instituto Socioambiental (ISA):

Organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, fundada em 1994, para propor soluções de forma integrada a questões sociais e ambientais com foco central na defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos (ISA, 2017).³

Como a descrição retirada do site do ISA acima narra, ele foi criado em abril de 1994, derivado de uma união dos integrantes do Programa Indígena do CEDI (Programa Povos Indígenas do Centro Ecumênico de Documentação e Informação), NDI (Núcleo de Direitos Indígenas) e ambientalistas ligados ao SOS Mata Atlântica, que se juntaram a fim de organizar um movimento que unisse questões sociais e ambientais. A máxima do ISA é que “socioambiental se escreve junto”.

O socioambiental, portanto, é, segundo Souza Filho (2011):

A associação profunda da proteção das coisas da natureza e a proteção das culturas humanas. Por isso se fala de índios, quilombolas, populações tradicionais e também de parques, áreas de proteção ecológicas, espécies em extinção, sementes, transgênicos, movimentos sociais, consumidores, Estado, liberdade e tantas outras coisas (SOUZA FILHO, 2011, p. 10).

Nesse momento onde as individualidades têm sido forçadas a serem conjugadas juntamente com as demais individualidades, onde o direito coletivo é representado e tem até

³Descrição constante do site do ISA, disponível em:< <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>>

nome de Direito Socioambiental, tem sido importante se discutir as consequências de tais implicações na dinâmica socioespacial e socioeconômica do fator socioambiental.

Percebe-se a importância de a Constituição Federal de 1988 ter reconhecido os direitos coletivos e ter possibilitado sua desenvoltura nos demais campos normativos e sociais, mas ressalta-se que há muito o que fazer para lhes conferir efetividade. O Direito Socioambiental no Brasil deixou de ser utopia, mas continua sonho em muitos aspectos, como no que toca à propriedade privada.

4 A função socioambiental da propriedade privada

A Constituição do império do Brasil, de 1824, revela que a propriedade é direito absoluto e regra geral, tendo a mesma uma única exceção, que é a desapropriação: “em toda a sua plenitude quer dizer exatamente que a propriedade garantida tem caráter absoluto, oponível e excludente de todos os interesses e direitos individuais alheios (...) a propriedade pública é a exceção” (MARÉS, 2003, p. 39).

Posteriormente, a propriedade privada no Brasil teve regulamentação na Lei de Terras n. 601/1850: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Reflexo de uma política contratualista, herdada dos sistemas jurídicos europeus, o jovem Brasil reconhece nessa lei que somente a partir da aquisição onerosa é possível se adquirir a terra/coisa e ser legitimamente seu detentor.

A partir da Lei de Terras, a propriedade privada não se ausentou mais da legislação brasileira. A Constituição de 1891 (a primeira Constituição da República do Brasil) dispunha que a propriedade privada constituía direito pleno: “Art. 17, § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.” (BRASIL, Constituição Federal de 1891).

As demais constituições que se seguiram mantiveram a propriedade privada nos mesmos moldes da Constituição de 1891, onde a propriedade individual é a regra, a exceção é a desapropriação, conforme já falado acima, tal fator aprofundou os dilemas sociais no campo, pois a terra passou a ser refém do papel, e geralmente quem detinha o papel não precisava prestar contas aos demais do que fazia dela.

Sobre isso:

O século XX, assim, se abre para o Brasil com uma perspectiva de crise, de não solução, no campo jurídico e político do problema fundiário. A terra tinha se transformado em propriedade e a República, que era esperada por alguns como a possibilidade da redenção, acabou por aprofundar os problemas locais (MARÉS, 2003, p. 78).

Marés Filho (2011) afirma que: “apesar do esmero dos legisladores para com a propriedade é raro encontrar tais definições de propriedade (...) O Código Civil de 1916, dedica um capítulo com 50 artigos à propriedade, mas não define.” (MARÉS FILHO, 2011, 29) A

propriedade é um direito fundamental, pleno e sem definição porque uma possível definição o limitaria, e os limites não existem nela, sendo a regra individual que se impõe ao coletivo.

As tensões sociais que se seguiram, derivadas do momento histórico pós-segunda guerra mundial, comungaram em um código que dispunha sobre a propriedade da terra, o Estatuto da terra (Lei n. 4.054/64), sobre esse período da história nacional:

O desenvolvimentismo do período entre 1946 e 1964, a incorporação de novos territórios à economia nacional, com o deslocamento da capital federal para o Centro- Oeste, a ampliação da frente pioneira em decorrência da abertura da rodovia Belém- Brasília, a modernização, a ampliação do setor industrial, sobretudo com a indústria automobilística, o desenvolvimento siderúrgico, a reformulação da agricultura de exportação, inclusive a sua substituição pela produção para o mercado interno, como aconteceu com café, substituído basicamente por pastagens, tudo isso enfim modificou profundamente as condições sociais do País, as relações entre as classes sociais, a dinâmica dos conflitos. E também as relações políticas (MARTINS, 1994, p. 73).

O Estatuto da terra foi inovador porque associou o direito à propriedade ao cumprimento de uma função social: “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social” (BRASIL, 1964). No § 1º do artigo 2º o legislador se ocupou de definir o que seria a função social, sendo caracterizada como: “a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam” (BRASIL, 1964).

A propriedade da terra não mais absoluta, mas agora relativa ao cumprimento de uma função social, demonstra que o direito coletivo passa a ter relevância maior do que antes e em mesma medida que o individual.

Na Constituição de 1967, houve a previsão de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 151). A Constituição atual, promulgada em 1988, trouxe a propriedade disciplinada em seu artigo 5º, com a seguinte redação: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

A vigente Constituição nacional, ao estabelecer a estrita condição de exercício do direito à propriedade com o atendimento de uma função social determinada, revela que os direitos de terceira dimensão realmente foram acolhidos nesse texto legal, fazendo jus à nomenclatura de Constituição Cidadã.

O Código Civil de 2002 definiu o direito de propriedade no artigo 1.228, § 1º, como sendo um direito máximo: “Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, a propriedade mais se sente do que se define” (PEREIRA, 2004, p. 89). Direito que carrega um ônus de prestar

contas à sociedade por sua utilização e manutenção em suas características essenciais, de “usar, gozar, dispor e retomar” (BRASIL, 2002), a Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002 trouxeram condições de afirmar que:

a propriedade ganhou contornos de direito receptor de funções sociais, foi alçado a cânone constitucional e reconhecido pelos tribunais com contornos de direitos de efeitos relativos quanto à definitividade de seu título desacompanhado de posse útil e efetiva. Também reconhece-se a necessidade da preservação ambiental alcançar os bens imóveis e os bens jurídicos correlatos a ela (o bem jurídico ambiental) (GARCEZ, 2012, p.19).

A função social da propriedade foi, portanto, estabelecida pela primeira vez, na legislação brasileira, no Estatuto da Terra (1964); sendo continuada a sua disposição na Constituição de 1988, pois a vinculação da propriedade privada à função social é esmiuçada no artigo 186, que, de forma sucinta, condiciona o uso à propriedade aos mesmos critérios já citados pelo Estatuto da terra no artigo 2º, §1º.

Seguindo a Constituição de 1988, a Lei da Reforma Agrária, n. 8.629/93 (BRASIL, 1993), trata da função social da propriedade do mesmo modo, estabelecendo critérios semelhantes aos do Estatuto da terra:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, Lei de . 8629/93)

Por fim, o Código Civil de 2002 também se destinou a legislar sobre o condicionamento da propriedade ao atendimento da função social, e o fez com veemência no art. 1.228:

Art. 1228 § 1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

A partir da breve exposição legislativa que incide sobre o tema da propositura do atendimento à função social da propriedade, pode-se certamente afirmar que sobre a propriedade repousa mais do que deveres restritos à responsabilidade social, produtiva e ambiental, de forma isolada e exclusiva. A função social definida na legislação engloba o aspecto social, econômico e ambiental de forma conjunta e interdependente.

A propriedade privada deve favorecer o desenvolvimento econômico, mas em igual medida, pois a lei é categórica em afirmar “simultaneamente” deve preservar o meio ambiente e favorecer a coletividade, a fim de garantir o bem-estar dos trabalhadores.

O Código Civil de 2002 é específico ao tratar da propriedade interligada com o atendimento de uma função que seja socioambiental: “há tanto uma preocupação com o

ambiente natural (fauna, flora, equilíbrio ecológico, belezas naturais, ar e águas), como com o ambiente cultural (patrimônio cultural e artístico)” (TARTUCE, 2013, p. 859).

É latente o quanto a normatização tem caminhado no sentido de promoção da defesa dos direitos socioambientais, difusos e coletivos, onde o direito individual, restritivo ou exclusivo, seja associado ao bem-estar coletivo, e ainda a tendência de considerar o meio ambiente parte desse bem-estar coletivo.

Maluf (2008) afirma que o Código Civil de 2002, ao contemplar a preocupação com o meio ambiente e com os direitos coletivos no artigo que trata da propriedade, demonstra a nítida intenção de cultivar a cidadania, nas palavras dele: “o novo Código Civil procurou despertar no homem comum o exercício da cidadania, impondo limitações de caráter social ao direito de propriedade” (MALUF, 2008, p. 1269).

Ao considerar que a propriedade privada tem o ônus socioambiental, cada indivíduo passa a ser responsável por cuidar do ambiente, não é uma faculdade do proprietário senão um dever de corresponder à expectativa socioambiental, sob o preço de poder ser até mesmo destituído do direito de propriedade da coisa, caso não corresponda à função socioambiental.

E é importante ressaltar que não basta que apenas um dos requisitos seja cumprido pelo proprietário para se considerar cumprida a função socioambiental; a lei não deixa espaço para dúvidas ou pressupostos sobre esse critério: “a expressão função social da propriedade, empregada pelo art. 186 da Constituição Federal, implica a observância de elementos econômicos, ambientais, humanos e sociais” (MARQUESI, 2011, p. 49).

A propriedade privada não deve favorecer apenas ao detentor individual do direito, mas, por ser recurso natural, é um bem coletivo e por isso deve alcançar diversas finalidades que não anulam o direito individual, mas coexistem com ele. A função socioambiental traduz de forma completa e coletiva um direito sobre o que é por si mesmo pertencente à coletividade, tanto na responsabilidade pelo zelo quanto na fruição: meio ambiente e o patrimônio cultural.

Tartuce (2013) observa que o Código Civil de 2002, além de incluir a função socioambiental da propriedade como forma de definir a função social que a Constituição dispõe, também consegue incluir no direito de propriedade aquilo que consta no artigo 225 da Constituição Federal, que é matéria relativa à proteção ao meio ambiente. Não há como desassociar o meio ambiente da função social, pois são partes de uma mesma fatia de direitos.

Nas palavras do doutrinador do Direito Civil:

O artigo 1228, §1º do Código Civil, acabou por especializar na lei civil o que consta do artigo 225 da Constituição Federal, dispositivo este que protege o meio ambiente como um bem difuso e que visa à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Esse é conceito de Bem Ambiental, que assegura a proteção de direitos transgeracionais ou intergeracionais, particularmente para os fins de responsabilidade civil. (TARTUCE, 2013, p. 860)

Se a propriedade privada de fato for conjugada com sua função socioambiental será

mais fácil para se pleitear Direitos Humanos e Direitos Ambientais, ou melhor dever ao zelo pelos Direitos Humanos e dever ao zelo pelo Direito Ambiental, porque a propriedade privada justificou durante muito tempo a negação desses direitos, mas ocorre que atualmente não há mais espaço para esse discurso, há uma função que a propriedade privada precisa cumprir para se manter como tal, e essa função é traduzida plenamente conforme seus requisitos como: função socioambiental.

5 Problemas da aplicação do Direito Socioambiental

O primeiro grande problema observado da (não) aplicação do Direito Socioambiental no que toca à função “socioambiental” da propriedade privada é decorrente da hermenêutica da norma jurídica, pois a lei, ao tratar de uma função “social”, acaba por induzir o intérprete de que se trata de uma função de cunho restritivo; contudo, ao ler todos os requisitos dispostos na BRASIL, 2002, tal interpretação limitativa da função social é repudiada.

A questão que se busca entender é: o que contribui para que exista uma hermenêutica tendenciosa a privilegiar apenas uma parte da função social da propriedade? Seguem os apontamentos que surgiram de tal discussão:

a) A tendência do ser humano de se perceber como ser independente, que existe fora do meio ambiente, como ser supremo que não precisa prestar contas ao meio, somente o dominar e modelar como bem entender.

Tal ideia é equivocada, pois o ser humano é parte do ambiente e não pode sobreviver sem o mesmo, contudo o meio ambiente já esteve sem o ser humano e segundo a Teoria de Gaia, pode continuar sem ele. Quem precisa se adaptar ao meio ambiente é o ser humano e não o contrário; para isso é necessária uma reflexão do direito à vida como intimamente ligado e dependente do estado do meio ambiente em que se vive.

O fato de o ser humano tratar o ambiente apenas como destinatário de sua vontade e não como ente dotado de vida influi na maneira de interpretar a norma jurídica, pois a propriedade, como direito máximo consagrado pela legislação ocidental no rol dos direitos fundamentais, acabou por assegurar de forma geral a falsa ideia de que o direito individual humano exclui os demais ou pelo menos os mantém diminuídos.

Sobre o nosso lugar no ambiente:

As ideias que se se originam da teoria de Gaia nos colocam em nosso devido lugar como parte do sistema Terra – não somos os proprietários, gerentes, comissários ou pessoas encarregadas. A Terra não evoluiu unicamente para nosso benefício, e quaisquer mudanças que efetuemos nela serão por nossa própria conta e risco. Tal maneira de pensar deixa claro que não temos direitos humanos especiais; somos apenas uma das espécies parceiras no grande empreendimento de Gaia (LOVELOCK, 2010, p. 22).

Por isso é preciso refletir sobre Direitos Humanos, pois neles se incluem os direitos (e deveres) ao meio ambiente: “o reconhecimento internacional dos Direitos Humanos é

incompleto. Estão esses direitos em expansão, alcançando até a proteção do meio ambiente” (GUSMÃO, 2014, p. 61).

Ao propor uma reflexão que perceba o ser humano no mesmo contexto dos direitos ambientais, a interpretação da função social da propriedade naturalmente se manifestaria “socioambiental”, pois a produtividade referida pela Lei da Reforma Agrária (BRASIL, 1993) passaria a ser conjugada juntamente com os demais requisitos presentes na função social da propriedade disposta na Constituição Federal e no Código Civil sem esforço, pois essa reflexão provoca a percepção da não supremacia humana sobre o ambiente.

O segundo problema identificado na (não) aplicação da função socioambiental da propriedade refere-se à:

b) Uma estrutura estatal deficiente quanto às políticas de prevenção.

A ineficaz política de prevenir o dano ambiental no Brasil é um dos pontos que se entende como falta de estrutura para se cobrar o atendimento de uma função socioambiental da propriedade privada.

Apesar de reconhecido o princípio da prevenção no Direito Ambiental, que diz respeito à ação anterior do Estado em prevenção ao dano, muito pouco é observado de aplicação prática dessa disposição:

A grande questão que se agita é saber como comprovar o cumprimento dos requisitos da função social. Há muitos órgãos aos quais se distribuem as mais diferentes atribuições. Pontificam o INCRA e o IBAMA, que cuidam da avaliação pertinente à ótica econômica e ecológica. A dificuldade maior fica para os requisitos que configuram a visão social. Indaga-se sobre quem deve investigar a observância das relações do trabalho: o Ministério do Trabalho, cujos fiscais, quase sempre, não se veem no interior? A Justiça do Trabalho, para onde devem convergir os conflitos trabalhistas? E o “bem-estar” dos proprietários e dos trabalhadores rurais, como se comprova? Que órgão tem exercido essa missão institucional? (MARQUES, 2015, p. 42).

É necessário considerar que o Direito Socioambiental busca uma justiça socioambiental, que satisfaça os anseios advindos de anos de exploração indevida da natureza e exclusão social daqueles marginalizados por gênero, raça ou classe econômica, os Direitos Humanos e o Direito Ambiental se entrelaçam para essa efetivação, pois: “sem um meio ambiente saudável ou ecologicamente equilibrado não se pode gozar dos básicos direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos” (CARVALHO, 2005, p. 145).

O Direito Socioambiental, quanto à questão agrária no Brasil, busca uma efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade, é um desafio a ser concretizado que pode ser traduzido nas palavras de Castells (2010) quando ele fala sobre a Justiça Ambiental:

Justiça Ambiental é a nova fronteira dos ecologistas, porque une mais do que a simples discussão sobre preservação ambiental, mas diz respeito à contracultura, pois luta contra o desenvolvimento não controlado; se alia aos grupos de Direitos Humanos; direitos das mulheres e a sindicatos de trabalhadores rurais prejudicados por tóxicos; povos originários expulsos de seus territórios; etc. (CASTELLS, 2010, p. 166).

Contudo é preciso que o ser humano se perceba imerso no meio ambiente e por isso responsável por ele. Tal percepção transcende o jurídico, por isso o início deste trabalho foi discutindo a interdisciplinaridade que cerca as questões envolventes do Direito Socioambiental.

O ser humano, ao se perceber como parte do meio, portador de consciência ambiental, passa a interpretar-se como sujeito responsável por ele, identifica-se como quem tem o dever de realizar e cobrar a função socioambiental da propriedade; por isso é fundamental o enfoque na percepção do homem não como superior à natureza, mas integrado a ela para a manutenção da própria vida (quanto mais na aplicação do Direito Socioambiental). Quanto à tal compreensão do ser humano como parte do ambiente:

Não existe nenhum organismo individual que viva em isolamento. Os animais dependem da fotossíntese das plantas para ter atendidas as suas necessidades energéticas; as plantas dependem do dióxido de carbono produzido pelos animais, bem como do nitrogênio fixado pelas bactérias em suas raízes; e todos juntos, vegetais, animais e microrganismos, regulam toda a biosfera e mantêm as condições propícias à preservação da vida. (CAPRA, 2005, p. 23)

Um terceiro e último problema da (não) aplicação do Direito Socioambiental quanto à função social da propriedade no Brasil, identificado nessa pesquisa decorre da:

c) Percepção da condição do ser humano como agente de transformação, como sujeitos individualmente responsáveis e comunitariamente, pois: “a relação de harmonia entre as pessoas e seu meio ambiente começa na comunidade local” (CASTELLS, 2010, p. 159).

É necessário que a Educação Ambiental seja trabalhada de modo a encontrar na comunidade acolhida, e que as informações se esparramem, invadam as consciências e assim possam provocar alguma mudança de percepção do humano-meio, humano-humano e humano-aplicação do Direito.

A Educação Ambiental citada aqui é a explicitada na Lei n. 9.795/99 (BRASIL, 1999):

Art. 1º. Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais **o indivíduo e a coletividade** constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, Lei de nº 9.795/1999- **grifo nosso**).

O processo de transformação social que gera o respeito pelo ambiente, pelo outro humano e pelo Direito na sua integralidade (todos os requisitos da função social obedecidos de forma simultânea) é um desafio percebido que precisa ser atingido, a fim de aplicar verdadeiramente o Direito e garantir a justiça ambiental.

A Educação Ambiental nesse processo é percebida como:

Canal de ligação entre a previsão legislativa e a prática social, pois o Estado é deficiente na cobrança e fiscalização do atendimento da função social da propriedade em seu caráter tríplice, por sua vez a educação ambiental permite um diálogo mais próximo do proprietário e demais pessoas da comunidade, com o propósito de alcançar o desenvolvimento que seja sustentável (DIAS, 2017, p. 2).

Dessa forma é possível afirmar que a aplicação da função “socioambiental” da propriedade depende não tão somente do Estado, nem somente do indivíduo, mas de ambos, em conjunto. O Estado, no sentido de prover a estrutura necessária para se cumprir a fiscalização do princípio da precaução do dano ambiental nas propriedades privadas.

Quanto ao indivíduo em sua solitude é necessário existir a proposta de uma reflexão dos seus Direitos Humanos conjugados com o Direito ao Meio Ambiente, e o instrumento visualizado para isso é a Educação Ambiental, que provoca o ser humano ao trabalho coletivo a fim de pensar em coletividade, para a preservação daquilo que é do povo.

A Educação Ambiental nesse percurso viabiliza a informação para a cobrança do atendimento da função socioambiental da propriedade privada, como fonte de exercício de cidadania:

A preservação ambiental e dos seus bens ainda inclui a tutela do Poder Judiciário através das ações populares e das ações civis públicas (inclusive permitindo ao Ministério Público federal e estadual, ajuizarem ao lado dos cidadãos, as já referidas providências judiciais), as ações indenizatórias de reparação civil calcadas em danos materiais e morais, ajuizadas por sujeitos prejudicados pela ação degradadora de seus bens ou de sua saúde ou sossego, causados por outros particulares ou pelo Poder Público (GARCEZ, 2012, p. 21).

Não é mais viável lutar pela não propriedade privada, ela não é mais a raiz de todos os males, pois o Direito Socioambiental foi criado e solidificado em formato de leis para que o direito individual se tornasse compatível com o coletivo; o que é necessário é a efetiva aplicação do Direito Socioambiental, seu conhecimento pela população, não somente como uma regra de conduta, mas como um meio de acesso à sustentabilidade, que possibilite acrescentar na vida individual e coletiva uma consciência ambiental, coletiva e interdisciplinar de Direitos Humanos (que também incluem deveres).

6 Considerações finais

O Direito Socioambiental foi uma construção coletiva de anseios sociais por proteção de direitos humanos e ambientais, tendo enfrentado nesse percurso (da década de 1990 até hoje) muita resistência e passado por mudanças tanto na formação legal, quanto à compreensão e aplicação.

No que diz respeito à propriedade privada no Brasil, é notável que a legislação pátria tem cedido espaço para a discussão de um olhar mais voltado para o social desde a promulgação do Estatuto da Terra em 1964. Ao conjugar o direito à propriedade privada com o exercício da função social, percebe-se que esse direito deixa de ser absoluto e encontra-se enquadrado nos interesses coletivos e não mais tão somente nos individuais exclusivos e excludentes.

No entanto a pesquisa revelou que há ainda degraus a serem trilhados para a efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade em sua integralidade, pois o próprio termo

“socioambiental” carrega consigo uma espécie de carma por não ter sido assim disposto na legislação pátria, fazendo com que seja necessário um estudo aprofundado do sentido para satisfatória aplicação do socioambiental e não apenas da função social ou econômica ou mesmo ambiental; é preciso que seja socioambiental conforme a interpretação do sentido da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil.

Para que isso ocorra, foram sugeridas três vias neste trabalho: a primeira refere-se à reflexão sobre os direitos humanos ambientais; a segunda toca a uma eficaz política de prevenção ao dano ambiental; e a terceira repousa no instrumento para que as duas sugestões anteriores sejam possíveis: educação ambiental para conscientizar o indivíduo e a comunidade separadamente e conjuntamente quanto ao seu papel de cidadão, no que diz respeito à responsabilidade socioambiental.

A interdisciplinaridade é apontada neste trabalho não como uma opção, mas como uma condição de ferramenta de pesquisa quanto ao estudo do Direito Socioambiental, pois somente por intermédio do olhar interdisciplinar pode-se tentar uma abordagem mais próxima da completa, considerando que todo saber é incompleto.

Não se buscou nesta pesquisa esgotar o tema referente à aplicação da função socioambiental da propriedade privada, porém se teve como propósito a apresentação de conceitos que provocassem a reflexão e discussão da temática, a fim de contribuir para a formação de novas ideias que possibilitem uma efetiva aplicação do que já está legislado.

De todo o exposto, conclui-se que a lei por si não basta, pois ela é modificada e adaptada às novas demandas sociais de cada época. O que faz com ela seja efetiva são as pessoas envolvidas, quanto mais os indivíduos forem conscientes de seus papéis como promotores de cidadania, mais perto da justiça o direito estará.

Referências

- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BARROS, Antônio Teixeira de. O Ambientalismo como interdisciplina sociocultural e pensamento complexo. **Perspectivas**. São Paulo, v. 44, p.63-91. jul/dez, 2013, Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/7403>> Acesso em: 10/01/18
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil, 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 14 out. 2017.
- _____, **Lei de Terras, nº 601/1850**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 14 out. 2017.
- _____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 14 out. 2017.

_____, **Código Civil de 1916: Lei de nº 3071/1916.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 14 out. 2017.

_____, **Lei de nº 4054 de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm Acesso em: 14 out. 2017.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 14 out. 2017..

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 13 out. 2017.

_____. **Lei de Educação Ambiental, nº. 9.795/1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm> Acesso em: 21 out. 2017..

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável.** São Paulo: Cultrix, 2005.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Meio Ambiente & Direitos Humanos.** Curitiba: Juruá, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumén Júris, 2007.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade: A era da informação, economia, sociedade e cultura.** vol. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra Ltda, 2010.

DIAS, Denise Oliveira. A Educação Ambiental como meio de efetivação da sustentabilidade prevista na função social da propriedade. In **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, vol. XX, nº. 164, p.1-15, set 2017. Disponível em:

<http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19579> Acesso em: 21 out. 2017.

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, vol. XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750> . Acesso em 12 jan. 2018.

GARCEZ, Sérgio Matheus. Notas sobre o Regime Jurídico Evolutivo da Propriedade Civil, sustentabilidade dos direitos do solo e meio ambiente. In: GARCEZ, Sérgio Matheus (Orgs.) **Direitos da Sustentabilidade do Solo.** Goiânia: Editora Vieira, 2012, p. 16-25.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Tutela de interesses difusos e coletivos.** São Paulo: Saraiva, 2012.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2009.

Instituto Socioambiental (ISA). Disponível em:< <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>> Acesso em: 12 out. 2017

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia.** Bauru: EDUSC, 2004.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder.** Petrópolis: Vozes, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

LOVELOCK, James. **Gaia: aleta final.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade.** São Paulo: Saraiva, 1997.

- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.
- MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários & Função social**. Curitiba: Juruá, 2011.
- MARRAMAO, Giacomo. Passado e futuro dos Direitos Humanos: Da “ordem pós-hobbesiana” ao cosmopolitismo da diferença. In: GALUPPO, Marcelo Campos, et al. **Pensar globalmente, agir localmente**. Belo- Horizonte: CONPEDI, vol. XVI, nov. 2007, p. 1-17.
- MILLER JÚNIOR, Tyler G. **Ciência ambiental**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- MORIN, Edgar. **O método, a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- _____. Os desafios da complexidade. In: MORIN, Edgar (Org.) **A religião dos saberes: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. P.559-567.
- MORAES, Fernanda Rodrigues Pires de. A construção dos Direitos Humanos ambientais. In: PAULA, Gil César Costa de, et al **Perspectivas do Direito Ambiental**. Brasília: Tipográfica, 2014, p. 101-122.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo editorial, 2007.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2011.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Artigo recebido em: 22/11/2017

Artigo aceito para publicação em: 28/01/2018



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ANÁLISE DA LEI 13.465 DE 2017 E A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS DESAFETADOS

URBAN FOUNDATIONAL REGULARIZATION: ANALYSIS OF THE LAW 13.465/17 AND THE POSSIBILITY OF ACQUISITION ORIGINATING THE PUBLIC DOMINICAL PROPERTY

REGULARIZACIÓN FUNDIARIA URBANA: ANÁLISIS DE LA LEY 13.465 DE 2017 Y LA POSIBILIDAD DE ADQUISICIÓN ORIGINARIA DE BIENES PÚBLICOS DOMINICANOS DESAFETADOS

Weverton Fernandes Bento Alves¹
Claudemira Alves Ferreira Castro²
Dorcas Marques Almeida³
Fátima Cabeleira Almeida Zucchetto⁴

Resumo: A Lei 13.465 de 2017 disciplina mudanças e inovações significativas quanto a regularização fundiária urbana. Dentre elas, tem-se a possibilidade de o particular que estabelece moradia em bens públicos dominicais desafetados situados em áreas urbanas poder, de maneira gratuita e com procedimento simplificado, requerer a transferência do domínio desses bens. Assim, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica, sobretudo, da revisão doutrinária e da revisão da legislação pátria, delineou os regramentos próprios dos bens públicos para demonstrar as inovações trazidas pela Lei 13.465 de 2017. Também se consigna que a Lei em comento possibilita ao particular, quando estabelece moradia familiar nos bens públicos dominicais, poder, de acordo com a Lei, valer-se da prescrição aquisitiva como mecanismo de se obter a aquisição originária desses bens.

Palavras-chave: Lei 13.465/17; Regularização fundiária urbana; Reurb.

Abstract: Law 13465/17 disciplines changes and significant innovations regarding urban land regularization. Among them, one has the possibility that the individual who establishes dwellings in public dominical property situated in urban areas, may, free of charge and with a simplified procedure, require the transfer of ownership of these properties. Thus, this article, using the method of legal dogmatic, above all, the doctrinal revision and revision of the national legislation, outlined the proper

¹ Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito da Família pela UCAM. Advogado. Mediador. Docente orientador da LAJUMG. Membro da Comissão estadual da OAB JOVEM da OAB/MG e Presidente da Comissão de Direito de Família da 82ª subseção da OAB/MG (wevertonfba@gmail.com).

² Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UCAM (mira.alves22@hotmail.com).

³ Bacharel em Direito e Mestranda em Direito Penal pela PUC Minas. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UCAM. Advogada. Docente Orientadora da LAJUMG (dorcasalmeida.adv@gmail.com)

⁴ Bacharel em Comércio exterior pela UNISINOS. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito

regulations of public property to demonstrate the innovations brought by Law 13465 /17. It is also stated that Law in question makes it possible for the individual, when establishing family housing in the public dominical property, to be able, according to the Law, to use the acquisitional prescription as a mechanism to obtain the original acquisition of these properties.

Keywords: Law 12.465/17; Urban land regularization; Reurb.

Resumen: La Ley 13.465 de 2017 disciplina cambios e innovaciones significativas en cuanto a la regularización agraria urbana. De entre ellas, se tiene la posibilidad de que el particular que establece vivienda en bienes públicos dominicales desafiados situados en áreas urbanas, de manera gratuita y con procedimiento simplificado, requiera la transferencia del dominio de esos bienes. Así, el presente artículo, utilizando el método de la dogmática jurídica, sobre todo, de la revisión doctrinal y de la revisión de la legislación patria, delineó los reglamentos propios de los bienes públicos para demostrar las innovaciones traídas por la Ley 13.465 de 2017. También se consigna que la presente, La ley en comento posibilita al particular, cuando establece vivienda familiar en los bienes públicos dominicales, poder, de acuerdo con la Ley, valerse de la prescripción adquisitiva como mecanismo de obtener la adquisición originaria de esos bienes.

Palabras Claves: Ley 13.465/17; Regularización de la tierra urbana; Reurb.

1 Introdução

Os bens que se encontram sob a titularidade do Estado possuem regramento próprio de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e com o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), de modo que eles se regem pelos institutos da inalienabilidade, da imprescritibilidade e da impenhorabilidade.

A despeito dessa vedação, com a edição da Medida Provisória 759 de 2016 (BRASIL, 2016) e sua posterior conversão na Lei 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017), o Estado flexibilizou tais institutos, especialmente, no que diz respeito a imprescritibilidade e a inalienabilidade. Ao dispor que eles, quando utilizados para fim de moradia em áreas urbanas podem ter seu domínio transferido ao particular que neles habitam, demonstrando que tais bens podem ser adquiridos pelos particulares pelo exercício da posse em determinado tempo de maneira gratuita, guardando, esta última, pertinência ao regulamento da inalienabilidade dos bens públicos. Assim, as discussões acerca da possibilidade de valer-se da prescrição aquisitiva como meio de se obter a aquisição originária dos bens públicos mostram-se como uma grande celeuma no contexto brasileiro ao considerarmos os diferentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais pátrios sobre tal hipótese.

Nessa acepção, o presente artigo, utilizando-se do método da dogmática jurídica,

dispondo, para tanto, da revisão doutrinária e da revisão da legislação relacionados ao tema em questão, fará uma análise das características dos bens públicos para que se possa compreender sua flexibilização conforme fora proposto na Lei 13.465 de 2017, bem como cientificar-se da legítima possibilidade do particular, quando estabelece moradia familiar em tais bens, poderem, de acordo com a Lei em questão, obter a aquisição originária de tais bens.

2 Do Regime Jurídico dos Bens Públicos

O Estado, em sua função administrativista, buscando a satisfação dos direitos fundamentais, precisa valer-se de instrumentos a fim de obter esse ideal. Para tanto, o uso de bens sob sua titularidade e responsabilidade torna-se indispensável (MELLO, 2014).

Nesse sentido, Justen Filho (2014, p. 1111, grifo nosso) aduz que:

A satisfação dos direitos fundamentais por meios da atividade administrativa do Estado depende da organização de um conjunto de bens jurídicos. Sob um certo ângulo, esses bens seriam instrumentais à atividade administrativa do Estado. Ademais disso, existem bens cuja preservação é indispensável para a realização de direitos fundamentais. Todos esses bens podem ser referidos como bens públicos.

À vista da síntese acima discriminada, verifica-se que os bens públicos, por servirem à coletividade em geral e estarem sob a tutela estatal, possuem peculiaridades quanto as suas características, quais sejam: a inalienabilidade, a impenhorabilidade e a imprescritibilidade (JUSTEN FILHO, 2014).

2.1 Inalienabilidade

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são destinados à satisfação de necessidades coletivas da sociedade. Por isso, não podem ser alienados, conforme previsão legal contida no artigo 100, do Código Civil, não logrando, por conseguinte, a possibilidade de serem objetos de negócios jurídicos (MELLO, 2014). Nessa lógica, entende-se por bem de uso comum do povo aqueles de titularidade do Estado, que se destinam à utilização geral pela coletividade, utilizados de forma isonômica, gratuita e ampla. Mormente, não se trata de propriedade estatal, já que não cabe aos entes políticos as faculdades de uso e fruição privativos (JUSTEN FILHO, 2014). Ainda nessa linha de entendimento, compreende-se por bens de uso especial aqueles essenciais ao desempenho das atividades administrativas. Essa categoria abrange não apenas os bens imóveis, mas também os móveis, sendo que “o critério de identificação reside, então, na afetação do bem ao desempenho da função pública, configure-se ou não um serviço público em sentido próprio” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1128).

Frente ao apresentado, constata-se que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial não são alienáveis enquanto conservarem tal qualificação, de modo que, somente quando da sua desafetação, que por consequência, passam a integrar a categoria dos bens

públicos dominicais, podem ser alienados consoante os moldes da Lei (MELLO, 2004).

Os bens dominicais “são bens sem destinação específica porque não a receberam ou porque perderam um destino anterior” (BERWIG, 2009, p. 196), ou seja, “abrange, de modo específico, aqueles bens explorados economicamente para obtenção de resultados econômicos, desvinculados do desempenho de função governativa ou da prestação de serviço público” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1135).

Consequentemente, tais bens, diferentemente dos outros bens públicos podem ser alienados, assim disciplina o artigo 101, também do Código Civil, que dispõe que referidos bens podem transferir sua titularidade se observadas as exigências da Lei (BRASIL, 2002).

Nessa perspectiva, Justen Filho (2014, p. 1136) explica que:

Os bens dominicais podem ser alienados, mas apenas na medida em que seja evidenciada a sua desnecessidade para a manutenção da atividade estatal e para a satisfação dos fins do Estado. A alienação dos bens dominicais depende de formalidades destinadas a comprovar a desnecessidade de manutenção no patrimônio público.

Destarte, nota-se que os bens dominicais, por não estarem diretamente ligados a uma atividade estatal ou ao uso coletivo pela sociedade, da mesma forma que podem ser alienados nos moldes legais, estão sendo objetos de ocupação por parte dos particulares. Isto porque, grande parte do corpo social dispõe desses bens para construir sua moradia, e, deste jeito, estabelecem nesses, domicílio, justamente por eles não se encontrarem eminentemente em uso pelo Estado (NOHARA, 2012).

2.2 Impenhorabilidade

O ordenamento constitucional, em seu artigo 100, disciplina que os bens públicos não podem ser penhorados, e, por consequência, as dívidas dos entes políticos devem respeitar forma expressa para pagamento, jamais pairando penhora sobre seus bens como forma de garantir o adimplemento de uma obrigação em face da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município (BRASIL, 1988).

Assim, existe “uma forma específica para a satisfação de créditos contra o poder público inadimplente” (MELLO, 2014, p. 934) que estabelece procedimento especial de execução contra a Fazenda Pública.

À vista disso, o credor não pode se saciar nos bens públicos, diferente do que ocorre com os bens dos particulares, isto porque aqueles “não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim (MELLO, 2014, p. 943).

Frente ao que fora disciplinado, conclui-se que todos os bens públicos, qualquer que seja a origem da dívida dos entes federados, não podem, de forma alguma, servirem como garantia ou meio de satisfazer um crédito do particular com o Estado (NOHARA, 2012).

2.3 Imprescritibilidade

Os bens públicos não estão suscetíveis a prescrição, conforme ocorre com o instituto da usucapião, assim estabelece o artigo 102 do Código Civil (BRASIL, 2002). Logo, “a imprescritibilidade significa que a ausência de exercício das faculdades de usar e fruir dos bens públicos não acarreta a possibilidade de aquisição de seu domínio por terceiros via de usucapião” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1138).

Vale lembrar que, antes do Código Civil de 1916, não existia essa previsão, podendo-se concluir que era possível usucapir bens públicos, diferente do regramento vigente, pois os textos constitucionais anteriores ao de 1988 não previam expressamente a imprescritibilidade dos bens públicos (MELLO, 2014). Ao passo que a Constituição de 1988 preconizou, em seus artigos 183, § 3º e 191, § único, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Malgrado o caráter de imprescritibilidade conferido aos bens públicos, nota-se que os bens dominicais quando não estão servindo à administração pública de maneira direta ou indireta, remete-nos à ideia de disponibilidade. Isto porque, ao considerarmos sua inutilização pelo poder público, estes assumem, por vezes, aparência de bens passíveis de aquisição pela prescritibilidade no momento em que os particulares deles utilizam, sobretudo, para estabelecer moradia (NOHARA, 2012).

Coadunando com a premissa acima exposta, pode-se inferir o posicionamento de que “se o bem pertencente à União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas de Direito Público, não guardar qualquer relação com a finalidade pública exercitada pela pessoa jurídica de direito público, haverá possibilidade de usucapião” (FARIAS; ROSENVALD, 2007, p. 265 - 266), restando claro o entendimento da incidência da prescritibilidade sobre os bens dominicais sem utilização pelo Estado e ocupados pelo particular.

2.4 Da Afetação e Desafetação dos Bens Públicos

Consoante o apresentado acima, verifica-se que a Administração Pública, no exercício de suas atribuições, quando dá destinação específica aos bens de uso comum e de uso especial, consubstancia-se no que se denomina afetação (MELLO, 2014, grifo nosso).

A definição do instituto da afetação (JUSTEN FILHO, 2014) traduz a satisfação das necessidades coletivas e estatais, mediante subordinação de um bem público a um regime jurídico singularizado. Ou seja, “a afetação é a subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista a destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive sua inalienabilidade” (JUSTEN FILHO, 2014, p.1130).

À vista disso, para se afetar um bem público, a Administração pode se valer de duas formas. A primeira, denominada afetação intrínseca ou tácita, dispensa qualquer formalidade, isto porque o bem por si só comporta satisfação das necessidades de uso comum do povo. A

segunda, trata-se da afetação por ato formal ou expresso, em que resulta de ato administrativo ou Lei contendo a manifestação de vontade da Administração (NOHARA, 2011).

Como se pode observar, quando se fala em afetação, deve-se entender como o meio pelo qual a Administração Pública subordina um bem público à satisfação das necessidades coletivas, de maneira que um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público (DI PIETRO, 2014).

É certo que nem todo bem público está afetado à atuação estatal, ou seja, não são necessários para realização de atividades próprias do Estado, nem servem como instrumento a garantir direitos fundamentais aos cidadãos, pode-se, portanto, dizer que tais bens, mesmo sendo de titularidade estatal, são desafetáveis (JUSTEN FILHO, 2014).

Por consequência, tem-se, dessa forma, o que se denomina desafetação, considerada, como o “ato contraposto ao da afetação. Enquanto esta significa destinar, consagrar, incorporar, desafetar é, por outro lado, desdestinar, desconagrar, desincorporar”, concretizado nas mesmas formas da afetação, ou seja, tácita ou expressa (NOHARA, 2012, grifo do autor).

Assim sendo, pode ocorrer de um bem afetado, quando não se fizer mais necessário para a satisfação do interesse da coletividade, ele venha a ser desafetado, restando, por conseguinte, sem destinação específica, passando da categoria de bem de uso comum do povo e de bem de uso especial para bens dominicais que, de acordo com as explicações já discriminadas, são alienáveis na forma da Lei, e, dessa maneira são passíveis de transferência de titularidade (DI PIETRO, 2014).

Pode, ainda, ocorrer de um bem público, pela sua própria natureza, ser desafetado desde sua origem. Quer dizer que, determinado bem, mesmo que sob o poder estatal, nunca foi utilizado para atender nenhuma atividade específica pela Administração Pública (NOHARA, 2012).

Em função disto, alguns bens dominicais, desafetados por excelência, são utilizados pelos particulares, de modo que esses os logram para fim de moradia, vez que o poder público não se vale deles para qualquer finalidade estatal (FARIAS; ROSENVALD, 2007).

Frente a tudo que foi aduzido, constata-se que os bens dominicais, quando utilizados pelo particular, consuma-se como forma real de gozar e fruir, à medida que lhe é dada a utilidade que, em tese, é papel do poder público (FARIAS; ROSENVALD, 2007). Razão pela qual pondera-se a validade da aquisição originária de tais bens pelo particular tanto pela questão da regularização fundiária, como pelo não cumprimento da função social da propriedade, estudadas nesta sequência.

3 Da Área de Abrangência da Lei, de seus Beneficiários e da Regularização Fundiária Urbana - Reurb

Consoante o que foi disciplinado no item anterior, verifica-se que os bens públicos

possuem características e regramentos diferentes dos bens particulares, de acordo com o ordenamento constitucional, à medida que eles são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis (MELLO, 2014).

Malgrado as disposições peculiares dos bens públicos, a Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, com a finalidade de promover a regularização fundiária urbana, concretizando, desse jeito, a função social da propriedade, flexibilizou o regramento conferido aos bens em questão (BRASIL, 2017). Isto porque, como demonstrado neste artigo, a regra é que os bens públicos não podem ser objetos de aquisição originária pela prescrição aquisitiva – usucapião, por conter vedação constitucional.

Todavia, com a entrada em vigor da Lei 13.3465 (BRASIL, 2017)., tais institutos foram flexibilizados, em especial, a imprescritibilidade e a inalienabilidade dos bens públicos, ao dispor que eles, quando utilizados para fim de moradia em áreas urbanas podem ter seu domínio transferido aos particulares que neles habitam, demonstrando que os bens públicos, ora mencionados, podem ser adquiridos pelos particulares pelo exercício da posse em determinado tempo, bem como podem ser transferidos de maneira gratuita, sendo que este último, guarda pertinência ao regulamento da inalienabilidade dos bens públicos (BRASIL, 2017).

Frente a essa acepção, as áreas que serão abrangidas por essa norma constituem, em especial, “imóveis destinados predominantemente à moradia de seus ocupantes, sejam eles privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado” (BRASIL, 2016), à medida que se entende por ocupante desses imóveis “aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2017).

Para compreensão do que se denomina como núcleo urbano informal deve-se valer de um novo conceito de informalidade para fins de caracterização do objeto da Reurb, haja vista a revogação parcial da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) pela Lei em estudo, que em seu artigo 60 dispunha do conceito de assentamento irregular. De modo que em função disso, deve-se entender por esses núcleos urbanos informais o “adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária” (BRASIL, 2016, p. 1).

Demais disso, verifica-se que ao instituir esse novo regramento para os bens ocupados para fim de moradia, afastando desses, sua inalienabilidade e sua imprescritibilidade, consuma-se o direito fundamental de moradia insculpido no artigo 6º da Constituição República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Além disso, nota-se a importância e a viabilidade da Lei 13.465/17, tendo em vista o dever do Estado em “promover programas de construção de moradias e a melhoria das

condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). O que, indubitavelmente, consubstancia-se frente a possibilidade em obter o título de propriedade de bens públicos que se destinam a moradia consoante a norma em discussão, vez que considera a atribuição da função social da propriedade urbana cumprida pelo particular.

À vista disso, a função social da propriedade que, no presente estudo, é dada pelo privado ao bem público, consoante Orlando Gomes (1999, p. 107), deve ser entendida como

[...] uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma o direito subjetivo de propriedade. Reconhecendo o ordenamento jurídico que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade torna-se social, trazendo com isto as seguintes consequências: a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) o proprietário passa a ser obrigado a exercer determinados direitos elementares do domínio; e c) cria-se um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes.

Nesse respeito, a função social da propriedade é um direito fundamental e deve ser exercida para que se efetive a propriedade de forma plena. Dessa maneira, o Estado, através da Lei 13.465/17, entendeu que esta atribuição a propriedade pública sobre os bens dominicais, por essência, desafetados, tem sido conferida pelos particulares que estabelecem moradia nesses bens públicos, conferindo a eles o direito de aquisição originária dessas propriedades bem como transferindo o domínio dos bens a que se alude do Estado para os particulares (BRASIL, 2016).

À vista de tudo que foi apresentado até o momento, faz-se necessário abordar as minúcias da Lei em análise, verificando-se, principalmente, as áreas de abrangência e os sujeitos contemplados pela norma referenciada, bem como a forma que será concretizada a regularização fundiária urbana na especificidade das disposições relativas à Lei.

3.1 Da Propriedade Contemplada pela Lei

Frente a análise da Lei objeto deste trabalho, pode-se concluir que os bens públicos a serem objeto de aquisição originária e, conseqüentemente, ter sua transferência de domínio para o particular, são os bens públicos dominicais que estão sendo utilizados pelo particular para fins de moradia familiar. Tendo em vista que esses, na prática, conferem a devida função social da propriedade dos aludidos bens, assim como pela não serventia desses ao poder público a nenhuma atividade direta ou indireta (BRASIL, 2016).

Assim sendo, os poderes públicos, de acordo com a referida Lei, devem estabelecer políticas que objetivem a “ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (BRASIL, 2017), de modo que institua mecanismo para a regularização de núcleos urbanos informais. Isto porque, como esses estão sob o domínio do poder público, a efetiva atuação dos entes políticos mostra-se fundamental para se perfazer o que determina as diretrizes da Lei que se estuda, tendo em vista que as propriedades objeto da aquisição originária aqui tratadas podem situar-se nas mais diversas áreas do território nacional (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, as propriedades urbanas a serem consideradas para fim da regularização fundiária urbana, nos termos da Lei, consistem no “assentamento humano, com uso e características urbanas [...] independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (BRASIL, 2017), ou seja, em sua essência, terrenos pertencentes à União que estão sob a posse do particular servindo de moradia.

Nessa mesma linha de raciocínio, Chaves e Rosenvald já entendiam que a determinação da natureza da titularidade de um bem como sendo de domínio não se dá pela sua personalidade jurídica, mas sim pela afetação de suas finalidades a um serviço público, aduzindo que “a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 267).

Importa, também, salientar que Di Pietro, em um raciocínio similar com o entendimento dos autores acima citados, lamenta a vedação de poder adquirir qualquer bem imóvel público pela prescrição aquisitiva, ainda mais quando a propriedade tenha satisfeito sua função social pelo privado, dispondo que

[...] a Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei n. 26.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade. (DI PIETRO, 2014 *apud* FRERES, 2015).

Não se olvidando do posicionamento dos autores citados, Ribeiro advoga a possibilidade de usucapir bens públicos valendo-se de uma outra ótica, compreendendo que “[...] se é certo que imóveis públicos não são adquiridos por usucapião (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da CF), cabe lembrar que uma vez que foram desafetados, perderam o caráter de imprescritíveis, sendo possível, em tese, sejam adquiridos por usucapião”. (RIBEIRO, 2008, p. 545).

Corroborando com as premissas expostas pelos autores acima, os tribunais brasileiros também se mostram dissonantes quanto ao entendimento da possibilidade de poder usucapir ou não bens públicos dominicais.

Essa dissonância entre os tribunais do Brasil pode ser confirmada, por exemplo, pelo julgamento da Apelação Civil nº 1.0194.10.011238-3/001 (BRASIL, 2014), pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que confirmou a sentença do juízo *a quo* que havia reconhecido o direito em usucapir o bem público dominical que estava servindo de moradia, todavia, argumentou que o bem em discussão em sede recursal não se tratava de bem público por pertencer ao Departamento de Estradas e Rodagens (DER), autarquia estadual.

O julgamento do recurso mencionado teve a seguinte ementa:

APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA – DETENÇÃO –

INOCORRÊNCIA – POSSE COM “ANIMUS DOMINI” – COMPROVAÇÃO – REQUISITOS DEMONSTRADOS – PRESCRIÇÃO AQUISITIVA – EVIDÊNCIA – POSSIBILIDADE – EVIDÊNCIA – PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - “A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o *animus domini*, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição. (BRASIL, 2014, p. 1).

A respeito desse julgado o Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais emitiu parecer, mencionando que:

[...] não se pode permitir num país como o Brasil, em que, infelizmente, milhões de pessoas ainda vivem à margem da sociedade, que o Estado, por desídia ou omissão, possa manter-se proprietário de bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização para o interesse público, se desobrigando ao cumprimento da função social da propriedade. (TARTUCE, 2014).

Portanto, considerando-se a tudo que fora exposto até aqui, pondera-se que a Lei vem a regulamentar a celeuma discutida por doutrinadores e pelos tribunais brasileiros, pois, ao admitir a possibilidade de aquisição originária dos bens dominicais para fins de moradia, flexibilizando as regras para obtenção do título de domínio, sobretudo, por não se referenciar a imprescritibilidade e a inalienabilidade dos bens dominicais para a fim da regularização fundiária urbana, faz superar as divergências apontadas.

3.2 Das Pessoas que Farão Jus à Transferência da Titularidade da Propriedade Pública Desafetada

Disciplina a Lei que estão aptos a requerer a transferência do domínio e posterior aquisição de seu título, “aquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2017, p. 20), ou seja, os bens dominicais que estejam sendo usados como moradia em áreas urbana, consubstanciando-se como uma comunidade dentro da extensão territorial urbana.

Dessa forma, qualquer pessoa que se encontre na situação acima mencionada poderá requerer ao município de situação do bem a instalação da Reurb e, conseqüentemente, a transferência de domínio para seu nome de forma gratuita, com ressalva das pessoas que pelos limites legais terão que arcar apenas com os emolumentos cartorários para a aquisição (BRASIL, 2017).

Portanto, tem-se as pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União para fins de moradia, com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL,

2017).

Não obstante a legitimidade das pessoas de baixa renda em requerer de forma totalmente gratuita a transferência de titularidade da propriedade, aqueles que não se enquadrarem nos critérios de isenção dos emolumentos arcará com as despesas da regularização que será “contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados” (BRASIL, 2017, p. 22).

3.3 Dos Objetivos da Reurb

A Lei 13.465 institui regras gerais e procedimentos a serem aplicados no território nacional para a Reurb, forma como foi denominada, que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, p. 14).

A Reurb tem como objetivo “ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade” (BRASIL, 2016, p. 2).

O artigo 10 da aludida Lei ainda disciplina os objetivos da Reurb:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017, p. 14).

Logo, nota-se que a iniciativa vai além dos preceitos unicamente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos, pois ostenta mecanismos urbanísticos, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais.

Vale ressaltar, ainda, que a Reurb foi dividida em duas modalidades, quais seja: a Reurb de interesse social (**Reurb-S**), “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder

Executivo municipal” (BRASIL, 2017, p. 16, grifo nosso) que, por conseguinte, como fora disciplinado, estão livres do pagamento dos emolumentos; e a Reurb de interesse específico (**Reurb-E**), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadram nos critérios de baixa renda, devendo, como também já foi estudado anteriormente, arcar com os emolumentos quando do registro da transferência da titularidade do domínio da propriedade (BRASIL, 2017).

À vista de tudo que foi discutido até o momento, verifica-se que, ao abrir mão da imprescritibilidade e inalienabilidade dos bens dominicais que estão sendo utilizados como moradia familiar, para que os que deles se ocupam possam adquiri-los de forma gratuita, tendo, portando, quando cumpridos os requisitos legais, direito a adquirir a propriedade pública de forma originária, a Lei estudada mostra-se um avanço no cenário brasileiro, bem como finda a discussão sobre a possibilidade de usucapir bens dominicais que estão sendo utilizados com a finalidade de moradia familiar.

4 Do Procedimento para Aquisição Originária da Propriedade Dominical Consoante a Lei e os Princípios nela Consagrados

A Lei objeto deste estudo deixa claro que surge no cenário brasileiro uma nova forma de aquisição de direito real de propriedade, pois, os bens dominicais que estão sendo utilizados pelo particular como moradia podem, de acordo com os critérios estabelecidos na norma, requerer a transferência do domínio do bem dominical sobre o qual estão exercendo a posse de fato, o que era vedado antes desta iniciativa presidencial ao editar a aludida MP 759 de 2016 (BRASIL, 2016) e sua posterior conversão em Lei.

Em consequência dessa possibilidade, o particular que cumprir com os requisitos para ter direito a obter o título de propriedade do bem público em que estabelece moradia, efetivará esse direito de uma forma simplificada e totalmente pela via administrativa, corroborando com os princípios da consensualidade e, conseqüente, celeridade processual na otimização do direito social de moradia ao consolidar a Reurb sobre os bens em questão (BRASIL, 2017).

Vista esta breve exposição acerca do procedimento por meio do qual será transferida a propriedade do poder público para os privados, analisar-se-á as minúcias do procedimento da Reurb.

4.1 Do Procedimento Administrativo

Preenchidos os requisitos para a aquisição da propriedade pública, o particular, após a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) emitida pelo município, consoante disciplina a Lei, requererá “diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público” (BRASIL, 2017, p. 25), o que demonstra claramente a simplificação procedimental

para o ato.

Isto porque, com a edição da Lei estudada neste trabalho, a Lei 11.977 de 2009, que disciplinava a regularização fundiária, nesta parte foi revogada, e, conseqüentemente, os procedimentos que deveriam ser seguidos para a obtenção de tal fim, que eram, notavelmente, burocráticos, foram substituídos pelo que estabelece a Lei em questão (BRASIL, 2017).

Dessa forma, a regularização fundiária que, em regra, dar-se-ia de maneira laboriosa, passa a ocorrer de uma forma ampla e simplificada, tendo em vista que sob a ótica do novo regramento “substitui-se, para melhor otimização da Reurb, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade” (BRASIL, 2016, p. 3), para aqueles que podem se beneficiar da Reurb.

À vista disso, a Lei estabelece procedimento orientado pela simplicidade e consensualidade para aqueles que façam jus a aquisição originária da propriedade pública por estarem utilizando-a como fim de moradia, de forma a também concretizar os fins sociais das cidades (BRASIL, 2016).

Logo, sobre o procedimento acima referenciado, faz-se necessário apresentá-lo em sua literalidade, qual seja:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. (BRASIL, 2017, p. 21).

Da mesma sorte, a Lei em questão, corroborando com a ideia central de extrajudicialidade, ainda menciona que

Art. 31 – [...]

§ 3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei.

§ 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

§ 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e

II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

§ 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb.

§ 7º Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível. (BRASIL, 2017, p. 21-22).

Como se pode observar, o novo regramento da regularização fundiária urbana, perfaz-se de maneira muito objetiva e simples, o que coaduna com a premissa de que o bem-estar do corpo social é papel eminente do Estado enquanto otimizador dos preceitos fundamentais, em especial, o do bem comum do povo.

Assim sendo, feita a transferência da titularidade do bem dominical que está sob a tutela do particular quando do estabelecimento de sua moradia, pondera-se que frente a essa aquisição originária de propriedade, as pessoas habilitadas e que efetivaram o registro de sua respectiva propriedade, tornam-se, conseqüentemente, possuidores de direito, porque passam a gozar de todas as faculdades inerentes daqueles que detêm o domínio (GONÇALVES, 2012).

4.2 Dos Princípios Consagrados na Lei

Frente a exposição procedimental para o requerimento da transferência da propriedade pública para o particular quando este estabelece nos bens dominicais moradia, assevera-se que a Lei em análise para efetivação da regularização fundiária urbana dispôs de princípios que vão ao encontro da harmonia do intento estatal com o ordenamento jurídico brasileiro.

Isto pois, a referida norma consagrou, sobretudo, princípios norteadores desse novo marco regulador como o princípio da Celeridade, da Consensualidade, do Princípio Constitucional da Dignidade de Pessoa Humana e os Princípios Constitucionais da Administração pública, adiante estudados.

4.2.1 Do Princípio da Celeridade

Preceitua a Lei que a transferência do domínio das propriedades, objeto da norma em tela, dar-se-á de maneira rápida e fácil, deixando clara a incidência do princípio da Celeridade na efetivação do registro da propriedade (BRASIL, 2017).

Dessa forma, verifica-se que a instituição da referida Lei ao dispor que a transferência do domínio do bem público dominical para o particular quanto este fazer jus a este benefício se dará literalmente por meios administrativos, sobretudo, por mecanismos cartorários, resta certa a manifestação do princípio em questão na norma trabalhada (BRASIL, 2017).

Assim, no mesmo sentido, resta presente o preceito constitucional insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela emenda constitucional nº 45 de 2004, qual seja: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são

assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação” (BRASIL, 1988, p. 5, grifo nosso).

4.2.2. Do princípio da Consensualidade

Verifica-se, também, que a norma em questão, quando dispôs sobre os procedimentos a serem adotados para a efetivação do referido registro do imóvel que passa a ser de propriedade do particular, mostrou indubitavelmente que a Consensualidade os norteará, pois prevê em seu artigo 34 que:

[...] os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual. (BRASIL, 2017, p. 22).

Percebe-se, por conseguinte, que a administração pública, independente do âmbito federativo que esteja, sempre deverá utilizar formas consensuais para solucionar eventuais conflitos que possam surgir durante a tramitação do processo de transferência de domínio do bem dominical ao particular nos termos da Lei.

Ainda neste raciocínio, verifica-se que ao introduzir esse novo regramento para a regularização fundiária urbana, a Lei guardou pertinência com a Consensualidade prevista no Código de Processo Civil de 2015, vejamos:

Art. 3º – Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

[...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015, p. 1).

Assim, firma-se que a Consensualidade, base do sistema jurídico brasileiro na contemporaneidade, restou nítida quando da formulação da Medida Provisória 759 de 2016 e sua posterior conversão na Lei a que se faz menção (DUARTE, 2013).

4.2.3 Princípio Constitucional da Dignidade de Pessoa Humana e os Princípios Constitucionais da Administração pública

Advoga-se, ainda, que a Lei objeto deste trabalho instituiu, também em consonância com o texto constitucional e com o Código de Processo Civil de 2015, que o bem-estar humano deve prevalecer sobre os interesses da administração pública.

Isto porque, ao dispor da imprescritibilidade e da inalienabilidade dos bens dominicais, possibilitando que os particulares que estabelecem moradia nesses bens, estando eles em qualquer zona territorial brasileira, o Estado asseverou a importância da verdadeira destinação

dos referidos bens que, como vislumbrou-se neste trabalho, é dada por pessoas físicas e não pelo próprio poder público conforme preceitua a Carta Maior (FARIAS; ROSENVALD, 2017).

Assim, fazendo um paralelo com o atual Código de Processo Civil, em seu artigo 8º verifica-se a confirmação de tal premissa, pois o referido artigo dispõe que “[...] ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”. (BRASIL, 2015, p. 1).

Por consequência, pode-se concluir que ao exigir que decisões sejam devidamente fundamentadas o sistema deseja que o magistrado interprete a norma de acordo com os valores e preceitos constitucionais, em particular ao princípio da dignidade de pessoa humana, rejeitando a atividade meramente criativa, na qual o julgador levaria em conta seus valores e escolhas pessoais (DUARTE, 2013).

5 Comentário à Efetivação da Lei na Prática

Como bem se discutiu nesse trabalho, seu objeto de pesquisa é aferir, frente a conversão da MP 759 de 2016 na Lei 13.465 de 2017, a possibilidade de o particular valer-se da prescrição aquisitiva como mecanismo de obtenção da propriedade de bens dominicais desafetados. Questão essa que sempre esteve intrincada tanto pelos doutrinadores, quanto pela apreciação do Poder Judiciário pátrios, de modo que tal dissenso para uns é plenamente possível, enquanto para outros, respaldados no regime jurídico conferido aos bens públicos, não seria possível, mostrando-se como uma grande celeuma no contexto brasileiro (NOHARA, 2012).

Dito isto, importante frisar que, conforme os estudos até aqui apresentados, percebe-se que o legislador infraconstitucional, ao converter a MP 759 de 2016 na Lei 13.465 de 2017, deixou bem clara a possibilidade de o particular que estabelece moradia nos bens públicos dominicais desafetados pode, indubitavelmente, quando cumprem os requisitos especificados pela Lei estudada e aqui discutidos, obter a propriedade pela prescrição aquisitiva de tais bens (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, em que pese o presente artigo não objetivar a análise da aplicação da Lei no plano prático, demonstrar-se-á, mesmo que de maneira sumária, como ela vem sendo aplicada.

Assim, verifica-se que pelo fato de a Lei em questão ser eminentemente recente, as grandes discussões que existem a seu respeito não consistem, no momento atual, na sua aplicação em casos concretos, mas sim em comentários e críticas de suas inovações que vão ao encontro do que se pretende demonstrar neste trabalho.

Nessa perspectiva, uma importante iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, através da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), entregou, no final do ano de 2017, “148 títulos de legitimação fundiária em Andradina, nos termos da Lei Federal nº

13.465/2017, que instituiu a Reurb, acelerando o procedimento da regularização fundiária urbana” (IRIB, 2018, p. 1). O objetivo da iniciativa foi promover a regularização de imóveis urbanos que se encontravam irregulares e, por conseguinte, concretizar os preceitos constitucionais da dignidade humana e do direito de propriedade, especialmente (IRIB 2018).

Denota-se, com isso, que o Governo do Estado de São Paulo, ao aplicar a Lei em discussão, pautou-se nas inovações por ela trazidas e objetivou a implementação dos objetivos estabelecidos nela.

Consequentemente,

[...] o Programa de Regularização Fundiária Urbana é uma ação social do Governo do Estado voltado prioritariamente a áreas de interesse social, cujos moradores, por causa da insegurança dominial, convivem com conflitos pelo uso e posse da terra e obstáculos para seu desenvolvimento socioeconômico. Seu objetivo é identificar áreas passíveis de regularização fundiária e outorgar títulos de propriedade, de legitimação de posse e de legitimação fundiária, conforme a situação jurídica de cada área. Com a titulação, os imóveis ingressam no mercado formal, valorizam-se e podem ser oferecidos como garantia para acesso a crédito. (IRIB, 2018, p. 1).

Pelo exposto, infere-se que o Governo do Estado de São Paulo mostra-se como precursor na aplicação da Lei 13.465, especialmente por promover e facilitar, como dispõe a aludida Lei, a conversão da posse em propriedade devidamente registrada em nome de seus respectivos moradores, os quais dão função social a propriedade.

Ademais, mesmo que as concretizações dos referidos domínios ainda não tenham sido concluídas, insurge, além da comprovada aplicação da Lei, a necessidade de os entes políticos terem tal medida como exemplo para implementação dos direitos conferidos pela norma que se estuda, bem como demonstrar para os particulares a viabilidade da concretização de seus direitos.

6 Conclusão

À vista desse conjunto de ideias apresentadas neste artigo, em uma ótica, verifica-se que, frente a análise da Lei 13.465 de 2017, os bens imóveis que se encontram sob o domínio e, consequentemente, sob a titularidade do Estado, respeitam institutos individualizados pela imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade, objeto de grande animosidade tocante o entendimento doutrinário e jurisprudencial brasileiro.

Por outro lado, sem embargos, a Lei objeto de análise deste trabalho flexibilizou os institutos acima mencionados, especialmente, no que diz respeito a imprescritibilidade e inalienabilidade, ao deixar clara a efetivação da aquisição originária dos bens da Administração Pública desvinculados do desempenho de função governativa ou da prestação de serviço público, quando atendidos os requisitos nela disciplinados.

Isto porque, a referida norma, ao dispor que os particulares que, até a data de sua publicação – 23 de dezembro de 2016, estejam servindo-se dos bens públicos dominicais para

estabelecer moradia podem requerer, de forma gratuita e com procedimento simplificado, a transferência do domínio destes bens, termina por bem a considerar o cumprimento da função social da propriedade pelo particular e, por isso, mostra-se como mecanismo otimizador da regularização fundiária no cenário pátrio.

Prontamente, considerando a indiligência do Estado para dar serventia a esses bens e, nos moldes da norma, possibilitando seu efetivo domínio ao particular, sustenta-se que ele, além de assegurar o direito fundamental de moradia, também cumpre com seu papel como redutor das desigualdades sociais, ambos prescritos no ordenamento constitucional.

Sendo assim, conclui-se que os bens públicos dominicais situados em áreas urbanas pelo exercício de sua posse em determinado tempo, constituem-se como integral direito dos indivíduos que a medida federal contempla.

Ademais, como suscitou-se nesta análise, a celeuma que paira sobre a possibilidade ou não de se poder obter a titularidade de direito sobre os bens em questão, finda-se e, de modo consequente, cria-se um espaço na conjectura normativa pátria para a possibilidade de se utilizar da premissa estudada como meio de se compreender a existência da verossimilhança desta prerrogativa para que se possa obter similarmente, pela prescrição aquisitiva, domínios de outros bens públicos externos aos consignados pela norma apreciada.

Referências

BERWIG, A. Bens públicos e bens estatais: algumas reflexões. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun., sem paginação, 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_Leitura&artigo_id=6130>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais... **Diário Oficial da União**, Brasília: 05 de out. 1988, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 jan. 2018.

———. Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00020, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2016, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%2075916.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

———. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. **Diário Oficial da União**, 11 de jul. 2017, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

———. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de jan. 2002, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 03 fev. 2018.

———. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de

1964, 6.015, de 31 de dezembro de

1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2009, sem paginação.. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

———. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2015^a, sem paginação. Disponível em:

<[Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2018.

———. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº

1.0194.10.011238-3/001. Relator: Barros Levenhagen – Quinta Câmara Cível. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**, Belo Horizonte, 15 maio 2014, sem paginação. Disponível em:

<http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10194100112383001>. Acesso em: 25 jan. 2018.

DI PIETRO, M. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, A. A. A. R. **Os princípios no projeto do novo Código de Processo Civil**: visão panorâmica. In: Editora JC, 07 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/03/os-principios-no-projeto-do-novo-codigo-deprocesso-civil-visao-panoramica/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Direitos Reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

———. **Direitos Reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

JUSTEN FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Livraria RT, 2014.

FREIRES, L. S. **Da possibilidade de aplicação do instituto da usucapião aos bens públicos**. In: Jus.com.br, out. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43765/da-possibilidade-de-aplicacao-do-instituto-da-usucapiao-aos-bens-publicos>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.107.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 5.v. 7. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2012.

IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. **ITESP - Programa de Regularização Fundiária Urbana registra mais de 140 parcerias com municípios paulistas**. São Paulo, 10 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/itesp-programa-de-regularizacao-fundiaria-urbana-registra-mais-de-140-parcerias-com-municipios-paulistas>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, B. S. **Tratado de Usucapião**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TARTUCE, Flávio. **Sentença de MG reconhece usucapião de bem público**. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/136402006/sentenca-de-mg-reconhece-usucapiao-de-bempublico>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Artigo recebido em: 04/04/2018

Artigo aceito para publicação em: 22/04/2018