



E-Legis

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

ISSN: 2175-0688

V. 11 N. 27 set./dez. 2018

E-Legis

V. 11 N. 27 set./dez. 2018

Sumário

Editorial	3-4
Expediente	5-6
Artigos	
DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL, CASO APAGÃO E ALEXY <i>JUDICIAL DISCRETION, BLACKOUT CASE AND ALEXY</i> Tiago Santos	8-26
O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: ORIGEM, CONTEÚDO E LIMITES <i>THE REGULATORY POWER OF REGULATORY AGENCIES IN BRAZIL: ORIGIN, CONTENT AND LIMITS</i> Artenira da Silva e Silva, Edith Maria Barbosa Ramos, David Abdalla Pires Leal	27-37
BIOPIRATARIA: DA COMPREENSÃO DE SUA NOCIVIDADE ÀS POSSÍVEIS FORMAS DE SUA ANIQUILAÇÃO <i>BIOPIRACY: FROM THE UNDERSTANDING OF THEIR HARMFULNESS TO THE POSSIBLE FORMS OF ITS ANIQUILATION</i> Weverton Fernandes Bento Alves	38-56
A INSIGNIFICÂNCIA DA LESÃO AO BEM JURÍDICO NO PROJETO DE NOVO CÓDIGO PENAL DO SENADO <i>THE INSIGNIFICANCE OF INJURY OF LEGAL GOOD IN THE SENATE NEW PENAL CODE PROJECT</i> Núbio Pinhon Mendes Parreiras, Dorcas Marques Almeida	57-75
EM BUSCA DA FELICIDADE: RENOVAÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL (2004-2016) <i>IN PURSUIT FOR HAPPINESS: MUNICIPAL PARLIAMENTARY RENEWAL (2004-2016)</i> Suzana Alves, Denisson Silva, Ranulfo Paranhos, José Alexandre da Silva Júnior, Willber Nascimento	76-96
VOTOS E CADEIRAS: ÍNDICES, MEDIDAS E SUAS APLICAÇÕES <i>VOTES AND CHAIRS: INDEXES, MEASURES AND THEIR APPLICATION</i> Ricardo de João Braga, Roberta Romanini, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto	97-118
A ALOCAÇÃO DOS PARTIDOS NO ESPECTRO IDEOLÓGICO A PARTIR DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR <i>THE ALLOCATION OF PARTIES IN THE POLITICAL SPECTRUM FROM THE PARLIAMENTARY BEHAVIOUR</i> Fernando Scheefffer	119-142

DINÂMICA DECISÓRIA EM POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: 143-163
PRESIDENTE, CONGRESSO NACIONAL, ITAMARATY E A
RESOLUÇÃO DA CRISE NO MERCOSUL (1999-2002)

*DECISION-MAKING PROCESS IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: PRESIDENT,
NATIONAL CONGRESS, ITAMARATY AND THE RESOLUTION OF THE CRISIS IN
MERCOSUR (1999-2002)*

Maria Eduarda Paiva, Rodrigo Santiago

Resumos

RESUMOS DAS DISSERTAÇÕES DEFENDIDAS E APROVADAS EM 164-174
2018



Nesta edição, a revista E-Legis oferece oito artigos, sendo quatro na área de Direito, três no campo da Ciência Política e um em Relações Internacionais.

No caso dos estudos jurídicos, as temáticas são variadas. Em primeiro lugar temos Discricionariedade judicial, caso apagão (ADC 9-6-DF) e Alexy, de autoria de Tiago Santos. Trata-se de uma análise sobre os limites da discricionariedade judicial, com base no referencial teórico de Robert Alexy, a partir do caso concreto do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 9-6-DF, de 2011. O segundo artigo O poder normativo das agências reguladoras no Brasil: origem, conteúdo e limites é assinado por Artenira da Silva e Silva, Edith Maria Barbosa Ramos e David Abdalla Pires Leal. O foco analítico é a natureza jurídica das agências reguladoras, a partir da Constituição de 1988. O terceiro estudo intitulado Biopirataria: da compreensão de sua nocividade às possíveis formas de sua aniquilação, de Weverton Fernandes Bento Alves, analisa os riscos decorrentes dos crimes de biopirataria à biodiversidade e à economia brasileira. Fechando o bloco jurídico temos A insignificância da lesão ao bem jurídico no projeto de lei do Senado 236/12, assinado por Núbio Pinhon Mendes Parreiras e Dorcas Marques Almeida. À luz do princípio da intervenção mínima, os autores analisam as alterações propostas pelo projeto mencionado ao novo Código Penal.

No campo da Ciência política, os três artigos tratam de temáticas como eleição para vereadores; cálculos e métricas aplicados à mensuração de votos e distribuição de cadeiras no parlamento; e a classificação ideológica dos partidos com base em estudos sobre a atuação parlamentar. O primeiro, assinado por Suzana Alves, Denisson Silva, Ranulfo Paranhos, José Alexandre da Silva Júnior, Willber Nascimento tem como título Em Busca da Felicidade Renovação Parlamentar Municipal (2004-2016). O principal objetivo do estudo é analisar a taxa de renovação parlamentar nos municípios brasileiros no período mencionado. Em seguida, o texto Votos e cadeiras: índices, medidas e suas aplicações, de Ricardo de João Braga, Roberta Romanini, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, apresenta os mais conhecidos índices utilizados para a descrição e a análise da distribuição de votos e de cadeiras legislativas. O estudo de Fernando Scheffer, A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar, tem como propósito avaliar a clássica divisão entre direita e esquerda a partir da votação nominal dos parlamentares no período de 2011 a 2015.

Por fim temos o artigo na área de Relações Internacionais, assinado por Maria Eduarda Paiva e Rodrigo Santiago, Dinâmica decisória em política externa brasileira: Presidente, Congresso Nacional, Itamaraty e a resolução da crise no Mercosul (1999-2002). Os autores analisam a triangulação entre os três atores mencionados na dinâmica decisória sobre as políticas comerciais e de integração regional no contexto de crise do Mercosul.



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

Adriana Resende, Câmara dos Deputados – DF
Adriano Ceolin, Câmara dos Deputados – DF
Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados – DF
Ginny Moraes, Câmara dos Deputados – DF
Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF
Myriam Violeta Cavalhero, Senado Federal
Verônica Lima, 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



DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL, CASO APAGÃO E ALEXY

JUDICIAL DISCRETION, BLACKOUT CASE AND ALEXY

DISCRICIONARIEDAD JUDICIAL, CASO APAGON Y ALEXY

Tiago Santos*

Resumo: A questão norteadora do presente trabalho foi constatar quais são os limites da discricionariedade judicial. Com o objetivo geral de respondê-la, ainda que parcialmente, circunscreveu-se o artigo ao referencial teórico Robert Alexy. Posteriormente, checkou-se a aplicação da sua teoria discursiva em um dos mais relevantes julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), no qual suas ideias fundamentaram a decisão. Como resultados e conclusão, observou-se que sua teoria foi apenas parcialmente obedecida, porquanto houve omissões de diversos critérios que, caso utilizados integralmente, restringiriam a discricionariedade judicial, a exemplo, da aplicação incompleta dos postulados parciais da adequação, necessidade e proporcionalidade, assim como, de regras do discurso que exigem a contra-argumentação. A metodologia adotada foi a qualitativa com análise de doutrina, tal qual, de sua aplicação ao caso concreto.

Palavras-chaves: Princípios; discricionariedade; Robert Alexy.

Abstract: The main question was analyzing what the boundaries of judicial discretion. For answering it, although partially, the essay was limited by Alexy's Non-Positivism as theoretical framework. Then we checked this enforcing on an important Brazilian judicial case on which the Supreme Federal Court marked this theory. As result and conclusion, it was observed that the theory. As result and conclusion, it was observed that the theory was only partially followed, for example, the partial postulates of adequacy, necessity and proportionality wasn't argued correctly and the ministers didn't rebated all arguments brought in against. The adopted methodology was qualitative with doctrine analysis, as well as investigation on its strict application to the concrete case.

Keywords: Principles; discretion; Robert Alexy.

Resumen: La cuestión orientadora del presente trabajo fue constatar cuáles son los límites de la discrecionalidad judicial. Con el objetivo general de responderla, aunque parcialmente, se circunscribió el artículo al referencial teórico Robert Alexy. Posteriormente, se verificó la aplicación de su teoría discursiva en uno de los más relevantes juicios del Supremo Tribunal Federal (STF), en el que sus ideas fundamentaron

* Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (santosftiago@hotmail.com).

la decisión. Como resultados y conclusión, se observó que su teoría sólo fue parcialmente obedecida, porque hubo omisiones de diversos criterios que, si se utilizan íntegramente, restringirían la discrecionalidad judicial, a ejemplo, de la aplicación incompleta de los postulados parciales de la adecuación, necesidad y proporcionalidad, así como como, de reglas del discurso que exigen la contra-argumentación. La metodología adoptada fue la cualitativa con análisis de doctrina, tal cual, de su aplicación al caso concreto.

Palabras claves: Principios; discreción; Robert Alexy.

1 Introdução

Este trabalho objetivou o estudo acerca dos limites à discrecionalidade judicial na teoria discursiva do direito de Robert Alexy, muito aplicada em diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF). A questão norteadora, entretanto, foi mais ampla, porquanto não se restringia a um único teórico. Obviamente, essa restrição não se deveu ao referido jurista ser o único relevante no cenário internacional. Decorreu destes três motivos: primeiro, por ser uma exigência do conhecimento científico a sua verticalidade, versando sobre objetos específicos; segundo, pela limitação de tempo e número de páginas desejadas num estudo desta natureza, qual seja, compartilhamento por meio de artigos de resultados de pesquisa científica concluídas; terceiro, pela importância da sua teoria, muito utilizada inclusive no Brasil.

Inclusive, mesmo alguns assuntos importantes da teoria dele, desde que não essenciais para realização dos objetivos do presente trabalho, não foram abordados. Assim, para aprofundamento de sua ideia para aplicá-las em questões específicas, é interessante a leitura dos livros referenciados, os quais poderão ser lidos para possibilitar o domínio completo do assunto.

Fixou-se, assim, por causa da delimitação do tema acima indicado, o objetivo geral de desvelar os limites da discrecionalidade judicial na teoria discursiva de Robert Alexy de forma não exaustiva, o qual, para ser atingido, foi seguido dos seguintes objetivos parciais: primeiro, análise acerca do seu conceito de direito, o qual aproxima-o da moral; segundo, estudo do discurso jurídico enquanto um caso especial do discurso prático geral; terceiro, pesquisa acerca dos princípios jurídicos; quarto, estudo de caso para conferir a aplicabilidade prática da teoria nos seus pontos decisivos.

O trabalho teve a finalidade, portanto, de compreender os limites à discrecionalidade do juiz trazidos na teoria de Alexy, conferindo a aplicação de seus procedimentos na fundamentação dos votos em julgado do STF, demonstrando igualmente caráter pragmático do estudo.

Essa pesquisa é importante para a ciência jurídica porque alguns doutrinadores demonstram dificuldade em compreender, por exemplo, seu conceito de princípio, o qual não engloba as máximas da proporcionalidade em sentido amplo, da adequação, da necessidade ou da proporcionalidade em sentido estrito, porquanto essas não são mandamentos de otimização. Ademais, é relevante para os aplicadores porque ministros do STF adotaram a sua teoria em

diversos julgados, aplicando-a inclusive de forma equivocada ou incompleta, como se verá no decorrer do texto e na conclusão. Ainda é socialmente importante por envolver a temática dos princípios e direitos fundamentais que irradiam pelos mais diversos ramos e institutos do direito, havendo quem denuncie que houve uma “hiperconstitucionalização do sistema jurídico” (ALEXY, 2014a, p. 3), que passou de um “estado parlamentar legislativo para um estado constitucional jurisdicional” (ALEXY, 2014a, p. 3). Por fim, é pessoalmente importante porque o presente autor possui estudos sobre princípios desde os primeiros semestres da graduação.

A revisão de leitura realizada para a pesquisa consistiu principalmente em quatro livros, todos de autoria de Robert Alexy. O “Teoria Discursiva do Direito” colaborou com a compreensão dos diversos institutos do jurista alemão, possuindo uma característica horizontal, por consistir numa coletânea de artigos e entrevistas e, assim, presente em todos os tópicos. Os outros três influenciaram cada um deles uma das partes da presente pesquisa, sendo possível formar um sumário a partir da bibliografia.

O segundo tópico, referente ao conceito de direito, fundamentou-se principalmente no livro “Conceito e Validade do Direito”. Já “Teoria da Argumentação Jurídica” determinou o entendimento das principais condicionantes impostas à linguagem jurídica por entendê-la enquanto um caso especial do discurso prático geral, assunto abordado no terceiro ponto, quando foram selecionadas as principais regras da argumentação. Por sua vez, “Teoria dos Direitos Fundamentais” impôs a moldura da teoria dos princípios, diferenciando-os das regras e explicando o modo distinto de aplicá-los, o que foi analisado no quarto momento; neste, a fórmula do peso foi apresentada na versão simples, não completa, por satisfazer as necessidades do caso analisado no último tópico.

Para fins de aprofundamento sobre uma adaptação da referida fórmula para alguns casos excepcionais, sugere-se a leitura do livro Princípios Formais e outros aspectos da Teoria Discursiva do Direito, quando Alexy expõe uma estrutura mais refinada até mesmo que a chamada “fórmula do peso completa”, não tratada no presente artigo, porquanto foi suficiente tratar da “fórmula do peso simples”. Afinal, as outras versões apenas são utilizadas quando casos incomuns o exigirem, demandando, por isso, uma análise aprofundada em artigos específicos ou leitura de toda a obra do autor em referência.

Por fim, após a compreensão da teoria discursiva do direito, verificou-se, no quinto tópico, a aplicação do procedimento de Alexy na fundamentação de votos em julgamentos do STF, momento que consiste na análise de caso, não em uma pesquisa bibliográfica. Assim, observou-se haver incompletudes ou equívocos, sugerindo a realização de estudos similares com outros objetos (digam-se julgados diversos, principalmente, situações específicas que demandem estudo de trechos de sua teoria não abordadas no presente artigo, a exemplo da versão refinada da fórmula do peso completa ou regras do discurso não discutidas aqui) ou com outros autores (por exemplo, Dworkin).

2 Conceito de Direito para Alexy

O conceito de direito de Robert Alexy (2009, p. 3-5) não nega os elementos defendidos pelo positivismo jurídico. Assim, mantém a exigência de um ordenamento jurídico e sua eficácia social. Entretanto, realiza sua aproximação da moral pela inclusão da pretensão de correção. Propõe, nesses termos, uma tese não positivista ou anti-positivista. Sobre isso, importante observar que esse jurista talvez até mesmo desconheça a expressão pós-positivismo predominante no Brasil, corrente na qual a maioria dos doutrinadores brasileiros considera que ele está relacionado ou enquadrado, a exemplo de Ricardo Maurício Freire Soares (2013, p. 12).

Embora com termos bem diversos, pode-se afirmar que há uma proximidade de Alexy com o conceito de direito cunhado por Miguel Reale (2002, p. 102-104) na sua teoria tridimensional do direito que propõe a união entre fato (eficácia social), valor (pretensão de correção) e norma (ordenamento jurídico).

Uma ressalva há de ser feita, contudo, acerca da aproximação entre direito e moral em Alexy em confronto com algumas versões da corrente intitulada no Brasil de pós-positivismo jurídico, para evitar equívocos. Consoante dizeres do próprio, “não se trata da tese principal, que os julgamentos de valor devem ser concebidos como julgamentos morais, mas só da tese muito mais fraca de que eles são moralmente relevantes” (ALEXY, 2001, p. 21). Deve-se, portanto, afastar leituras que pretendam utilizar dele com a finalidade de o próprio juiz, baseado nos seus valores morais, decidir de maneira solipsista. Inclusive, essa distinção entre a tese de vinculação forte e fraca sustenta, ao longo de sua obra, toda a fundamentação que afasta as críticas realizadas a sua teoria não positivista.

Portanto, o magistrado que cita Alexy para justificar uma aproximação relacionada à tese de vinculação forte entre direito e moral incorre em grave erro, porquanto ele próprio (ALEXY, 2009, p. 62-68) já alertou que tal conduta impõe grande discrecionalidade, gera insegurança jurídica, viola direitos fundamentais e torna a tensão com os princípios da democracia e do estado de direito muito intensa. Ademais, considerou expressamente que “nenhum não positivista que se preze defende tais pontos de vista” (ALEXY, 2009, p. 63).

Mas afinal como seria isso? Inicialmente, há de situá-lo historicamente para entender essa concepção não positivista da tese de vinculação fraca entre a moral e o direito. O Tribunal Constitucional Federal alemão, jurisprudência em que Robert Alexy muito se baseou para elaborar seus livros, deparou-se, após a 2ª Guerra Mundial, com um ordenamento jurídico anterior nazista.

Ora, não é mediante a mera elaboração de uma Constituição democrática que se elimina as consequências perversas de um regime totalitário que marcou a história pelo genocídio de diversas parcelas significativas da humanidade, destaque para os judeus. Por exemplo, a nacionalidade alemã deles foi retirada pelo nazismo (ALEXY, 2009, p. 7-9). Admitir a validade

de tais atos suprimiria direitos inclusive de pessoas já falecidas e de seus descendentes. Uma injustiça extrema fundamentaria tal decisão, pois. A pergunta que se faz é se isso é direito.

Outro exemplo, qual solução poderia ser conferida a pessoas que praticaram homicídios resguardados por causas excludentes de ilicitudes extremamente injustas, a exemplo de servir ao líder ou eliminar raças inferiores? Praticaram os mais injustos crimes concebidos pela história sob o manto da legalidade e ficarão absolutamente sem punição?

A partir dessas questões, Robert Alexy (2009, p. 48, 58 e 64) adotou a fórmula de Radbruch que consiste numa ponderação entre a justiça e a segurança jurídica. Assim, admite direito injusto até o limite da injustiça extrema, quando a moral deixaria de ser uma questão individual e passaria a ser racionalmente demonstrável, admitindo que até mesmo o direito penal, ainda que de uma forma específica e mais restrita, pode servir-se desse raciocínio. Portanto, há de se entender que o recurso à moral para expressamente não aplicar as normas jurídicas válidas resume-se a casos pontuais na sua teoria, especialmente condutas direcionadas à eliminação de minorias.

Há, assim, outra limitação importante ao aplicador. Ele deve seguir o direito, utilizando inclusive de princípios que *per si* já são considerados uma aproximação entre direito e moral. Nesse sentido, é importante mencionar que a sua análise principiológica é inserida no discurso jurídico com a importante função de restringir a discricionariedade do magistrado em casos duvidosos, porquanto Kelsen com a moldura aberta e Hart com a textura aberta, representantes maiores do positivismo jurídico, estabeleciam a liberdade do aplicador que se utilizaria de elementos extrajurídicos diante desses casos. Diversamente, Alexy considera melhor incorporar ao direito os princípios e outros argumentos que outrora não lhe pertenciam. Para melhor elucidar, seguem seus dizeres:

o argumento dos princípios diz que o juiz também está legalmente vinculado no âmbito da abertura do direito positivo, ou seja, do direito estabelecido e eficaz, e isso de uma maneira cria uma vinculação necessária entre direito e moral. (ALEXY, 2009, p. 84)

Deve-se, assim, agir de maneira prudente. Nem tudo é alvo de ponderação. Afinal, como se verá mais adiante, há também regras fundamentais que são comandos definitivos. Ademais, apenas desse modo, na busca por uma tese de vinculação fraca entre direito e moral, que conduz à usual obediência do aplicador às determinações do Poder Constituinte, especialmente quando não sejam duvidosos os enunciados normativos, pode o aplicador adotar a teoria de Alexy, respeitando a democracia e a separação de poderes.

Outra questão importante acerca do conceito de direito é o papel dos fatos sociais, representados pela prática social reiterada de determinadas condutas. Afinal, não integram seu conceito de direito apenas o ordenamento jurídico válido com a pretensão de correção e a vedação à injustiça extrema, mas também a eficácia social mínima das normas.

Essa situação é interessante porque, embora esteja inserido num contexto romano-

germânico, extrai inclusive de Hans Kelsen a necessidade de as normas jurídicas terem ao menos um mínimo de eficácia social. Assim, poder-se-ia dizer que podem ser bem pouco aplicadas, mas precisam ter alguma prática social ou ao menos possibilidade de aplicação. Admite, portanto, a revogação delas pelos costumes. Entretanto, assim como a moral, tal situação apenas acontece em uma situação-limite.

Feitas essas considerações preliminares, é possível transcrever-se a definição de direito para Robert Alexy sem maiores problemas e questionamentos. Assim, segue:

O direito é um sistema normativo que formula uma pretensão à correção, consiste na totalidade das normas que integram uma constituição socialmente eficaz em termos globais e que não são extremamente injustas, bem como na totalidade das normas estabelecidas em conformidade com essa constituição e que apresentam um mínimo de eficácia social ou de possibilidade de eficácia e não são extremamente injustas, e ao qual pertencem os princípios e outros argumentos normativos, nos quais se apoia e/ou deve se apoiar o procedimento de aplicação do direito para satisfazer a pretensão à correção. (ALEXY, 2009, p. 151)

Por fim, observa-se que para Robert Alexy há uma hierarquia entre os elementos de seu conceito. Enquanto Miguel Reale preferia a expressão fato, valor e norma, o jurista alemão, caso usasse tal terminologia, ordenaria da seguinte forma: norma, fato e valor. Afinal, ele considera “um conceito adequado de direito quando três elementos são relacionados: o da legalidade conforme o ordenamento, o da eficácia social e o da correção material [...] numa relação ordenada e escalonada” (ALEXY, 2009, p. 110).

Assim, dúvidas não restam que tal análise acerca do conceito de direito para Alexy imputa diversas limitações jurídicas ao magistrado. Primeira, as decisões devem possuir pretensão de correção, diga-se, de que é a decisão correta, justa. Segunda, precisa observar as normas jurídicas emanadas dos poderes democraticamente eleitos, especialmente a Constituição. Terceira, as normas precisam ter ao menos um mínimo de eficácia social para serem aplicadas. Quarta, em casos extremos, pode-se desconsiderar as normas instituídas inclusive pelo Constituinte, se forem extremamente injustas. Quinta, em casos duvidosos, o magistrado não recorre exclusivamente a sua moral, mas sim aos princípios e outros argumentos jurídicos.

3 Discurso Jurídico como Caso Especial do Discurso Prático Geral

Para Alexy, há diversos elementos e conseqüentemente condicionantes do discurso jurídico que podem ser extraídos não de um método específico da ciência jurídica, mas sim de exigências que são feitas aos discursos práticos em geral. Afinal, o “discurso jurídico é um caso especial do discurso prático geral” (ALEXY, 2001, p. 26). Essas regras da argumentação estão principalmente previstas no livro da Teoria da Argumentação Jurídica.

Ressalta-se, não é um caso geral, mas sim especial, em decorrência de uma “série de condições limitadoras” decorrentes da “ligação com a lei, a consideração pelos precedentes, a inclusão da dogmática usada pela ciência do Direito [...]” (ALEXY, 2001, p. 27).

Assim, com o escopo de analisar quais respostas podem ser racionalmente justificáveis diante de o discurso jurídico ser um caso especial do discurso prático em geral que estabelece diversas condições e limitações à argumentação jurídica, Alexy (2001, p. 27) realizou estudos sobre diversas teorias, chegando a uma “teoria geral do discurso prático racional [...]”, cujo “cerne [...] é composto de cinco grupos contendo um total de vinte e duas regras explicitamente formuladas [...]”.

O objetivo do presente tópico, consoante doutrina de Robert Alexy (2001, p. 27), é expor essas regras que funcionam “semelhante a um código da razão prática”, que não confirmam o resultado dos argumentos em todas situações. Porém, eliminam alguns (como discursivamente impossíveis), além de estabelecer a validade de outros discursivamente necessários. Pode-se dizer, portanto, com acerto que não haverá sempre uma única resposta possível, mas seguramente diversas não serão corretas, limitando, assim, a discricionariedade do intérprete do Direito, inclusive juiz.

O primeiro grupo possui as quatro regras básicas do discurso em geral. Sem a sua existência, sequer seria possível admitir a possibilidade de limites linguísticos. Inicialmente foi defendido por Alexy (2001, p. 187) que “nenhum orador pode se contradizer”. Posteriormente, “todo orador apenas pode afirmar aquilo que crê”. Em seguida, “todo orador que aplique um predicado F a um objeto a , tem de estar preparado para aplicar F a todo outro objeto que seja semelhante a a em todos os aspectos importantes”. Por fim, “diferentes oradores não podem usar a mesma expressão com diferentes significados”.

Diversos deveres surgem para os magistrados da enunciação e aceitação dessas regras enquanto necessárias para um discurso jurídico prático que possua pretensão de correção. Talvez, inclusive, com conclusões idênticas obtidas de enunciados diversos. Por exemplo, a última afirmação pode ser compreendida como derivação da primeira.

Afinal, se em um processo de certo número o juiz dadas as condições A decidiu que as consequências jurídicas seriam F , então em outro processo que verse sobre fatos idênticos no que há de relevante, deve-se adotar a mesma solução em nome da vedação à contradição. Obviamente, não há dois casos idênticos no mundo, mas o intérprete, em cada caso, destaca as circunstâncias importantes, justificando, assim, a incidência de consequências iguais ou diferentes. Noutra giro, se o agente emissor da verdade é o mesmo e ele tem o dever de afirmar aquilo que crê, então a menos que a pessoa seja extremamente volátil com sua concepção sobre o que é verdadeiro, situação improvável, a contradição estaria evitada.

Vejam que essas regras interpretadas restritivamente levam a limitações individuais, mas já fixam condições para a racionalidade do discurso jurídico mesmo nessa interpretação restrita. Imagine se for entendido que o orador é o órgão, não o juiz individualmente. Assim, por exemplo, era de se esperar, no mínimo, que os desembargadores e ministros vinculados a determinados tribunais fossem também vinculados aos precedentes que deles extraem, a menos que houvesse

um esforço argumentativo extremo para justificar a diferença de casos concretos ou a alteração de entendimento. Essa, entretanto, ainda não é uma interpretação que confere repercussão máxima a essas regras, mas apenas mediana.

Imagine que não apenas os órgãos devem ser tomados como oradores do direito, mas sim o ordenamento jurídico como um todo devido a sua unidade. Assim, encontram-se condições limitadoras da racionalidade bem mais intensas.

Ora, veja. Em matéria constitucional, o STF decide em última instância. Portanto, seus pronunciamentos, ainda que não vinculantes aos demais aplicadores, devem ter a nota da verdade. Em matéria de lei federal, posição similar possui o Superior Tribunal de Justiça (STJ), tal qual o Tribunal Superior do Trabalho (TST) em assuntos trabalhistas. Serve tal distribuição a todos os temas, consoante quem deve ser o órgão uniformizador do entendimento.

Apenas assim se garante a máxima aplicabilidade das quatro regras básicas que foram tomadas enquanto condições necessárias para quaisquer discursos linguísticos. Portanto, no mínimo, a força persuasiva dos precedentes judiciais decorre delas, afora a vinculação horizontal. Numa perspectiva um pouco mais ousada, poder-se-ia dizer na presunção relativa de força vinculante dos precedentes judiciais emitidos pelos órgãos incumbidos de uniformização do direito em certa matéria. Em última instância, a qual deve ser afastada devido à necessidade de alguma flexibilidade mínima, pode-se dizer em presunção absoluta da força vinculante do precedente. Obviamente, tais afirmações pressupõem que sejam mantidas as mesmas condições jurídicas (validade das mesmas normas constitucionais e legais) e fáticas (mesmas condições factuais relevantes).

O próximo grupo a ser analisado consiste nas regras da razão e refere-se às condições ideais do discurso, tendo sofrido influência direta da teoria de Habermas. Desse modo, Robert Alexy (2013, p. 191) afirma que todo “falante deve, se lhe é pedido, fundamentar o que afirma, a não ser que possa dar razões que justifiquem negar uma fundamentação”, sendo essa a “regra geral da fundamentação”. Dela, decorrem as demais neste rol inseridas. Assim, primeiramente, quem “pode falar pode tomar parte no discurso”. Já o segundo subgrupo de regras decorrentes pode ser assim enumerado: a) todos “podem problematizar qualquer asserção”; b) todos “podem introduzir qualquer asserção no discurso”; c) todos “podem expressar suas opiniões, desejos e necessidades”. Por fim, a “nenhum falante se pode impedir de exercer seus direitos fixados [...], mediante coerção interna e externa ao discurso”.

Embora não seja possível atingir a perfeição referente a esse grupo de regras, deve-se buscar segui-las ao máximo por meio dos procedimentos e processos. Infelizmente, o tecnicismo domina a ciência jurídica, servindo-se muitas vezes da forma como um fim em si mesmo, não com a finalidade de assegurar que as condições ideais do discurso sejam atingidas. De qualquer modo, há de se considerar que circunstâncias fáticas impedem que elas sejam seguidas sem restrição, senão nunca haveria preclusão e sempre todas as partes poderiam questionar toda a

matéria.

No terceiro grupo, são quatro as regras sobre a carga de argumentação. A primeira delas está relacionada com um princípio que assume diversas formas, a saber: isonomia, igualdade ou igual respeito e consideração. Assim, quem “pretende tratar uma pessoa *A* de maneira diferente de uma pessoa *B* está obrigado a fundamentá-lo” (ALEXY, 2013, p. 194).

A segunda e quarta regras desse grupo estão relacionadas ao dever de justificar a inserção de certos argumentos no discurso. Desse modo, quem “ataca uma proposição ou uma norma que não é objeto da discussão deve dar uma razão para isso” (ALEXY, 2013, p. 191), assim como, aquele que “introduz uma afirmação ou manifestação sobre suas opiniões, desejos ou necessidades que não se apresentem como argumento a uma manifestação anterior tem, se lhes for pedido, de fundamentar por que essa manifestação foi introduzida na afirmação” (ALEXY, 2013, p. 195).

Por fim, quem “aduziu um argumento está obrigado a dar mais argumentos em caso de contra-argumentos” (ALEXY, 2013, p. 195), encerrando as referentes à carga da argumentação.

O quarto grupo, referente às regras de fundamentação, é o mais complexo, tendo sido subdividido em outros três. Dentre as decorrentes de variantes do princípio de generalidade, há de se destacar que quem “afirma uma proposição normativa que pressupõe uma regra para a satisfação dos interesses de outras pessoas deve poder aceitar as consequências de dita regra também no caso hipotético de ele se encontrar na situação daquelas pessoas” (ALEXY, 2013, p. 200), além de que as “consequências de cada regra para a satisfação dos interesses de cada um devem ser aceitas por todos” (ALEXY, 2013, p. 201) e que “toda regra deve ser ensinada de forma aberta e geral” (ALEXY, 2013, p. 201). O maior problema é a segunda regra desse subgrupo. Sinceramente, trata-se de uma idealização apenas possível e cumprimento no mundo platônico das ideias. Quase nunca será possível obter a unanimidade de aprovação sobre nenhum assunto no mundo real.

O segundo subgrupo é determinado pelas regras relacionadas aos argumentos genéticos, ou seja, as “regras morais que servem de base às concepções morais do falante devem resistir à comprovação de sua gênese histórico-crítica” (ALEXY, 2013, p. 202). Afora isso, as “regras morais que servem de base às concepções morais do falante devem resistir à comprovação de sua formação histórica individual” (ALEXY, 2013, p. 202). A maior crítica que se pode fazer a elas é que podem servir às mais diversas concepções. Afinal, a história denota uma pluralidade.

O quinto e último grupo de regras consiste nas chamadas regras de transição, as quais existem porque as regras do discurso prático em geral são limitadas e incapazes de resolver quaisquer demandas, possuindo utilidade, entretanto, quando em interação com outras. Assim, reconhece-se a possibilidade de qualquer falante em qualquer momento poder passar a um discurso diverso, justificando, assim, o seu nome de regra de transição.

Consoante visto, todas as regras do discurso trazidas por Robert Alexy impõem algumas

condições e limites ao discurso jurídico, umas mais, outras menos. Assim, embora não sejam taxativas nas soluções, o que se quer se propuseram, servem como norte para a busca da solução correta ou, ao menos, de uma das soluções possíveis.

4 Direitos Fundamentais, Teoria dos Princípios e Máxima Da Proporcionalidade

O primeiro conceito que há de ser abordado neste tópico é o de direitos fundamentais, tarefa das mais complexas. Na doutrina, quatro correntes são apresentadas. Primeira, formal consistente em serem fundamentais as normas expressas nos enunciados normativos constitucionais (ALEXY, 2008, p. 65), corrente baseada em Hans Kelsen (2006, p. 247). Segunda, material consistente em serem fundamentais as decisões políticas fundamentais do Estado e da sociedade, com respaldo em Carl Schmitt, limitando-os aos direitos individuais de liberdade (ALEXY, 2008, p. 66/67). Ainda, há uma classificação estrutural, na qual são apenas direitos fundamentais os que geram direitos subjetivos (ALEXY, 2008, p. 66/67). Por fim, híbrida, porquanto considera fundamentais tanto os direitos formalmente designados na Constituição, quanto os direitos individuais constitucionalmente expressos, assim como, outros eventualmente decorrente, adotada por Alexy e Ingo Sarlet.

Alexy critica uma definição formal, mas também refutou expressamente uma concepção estrutural ou material fundamentada no pensamento de Carl Schmitt. Filia-se, assim, à concepção híbrida por adotar que os direitos fundamentais são os expressamente designados pela Constituição, assim como outros relacionados.

Essa observação é adequada à realidade brasileira, especialmente em decorrência da chamada cláusula de abertura material dos direitos e garantias fundamentais constante no artigo 5º, parágrafo segundo, da Constituição Federal (CF), o qual inclusive está situado no Título II – Direitos e Garantias Fundamentais. Para melhor ilustrar, segue transcrição de trecho da CF: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim, são direitos e garantias fundamentais tanto os expressamente designados quanto os decorrentes.

Feito esse comentário sobre qual a adequada noção de fundamentalidade numa visão baseada em Alexy, observa-se que há principalmente “duas construções [...] distintas de direitos fundamentais: a construção em regras e a construção em princípios” (ALEXY, 2014, p. 184). Diferenciá-las é de suma importância porque “representam ideias opostas das quais depende a solução de quase todos os problemas da dogmática geral dos direitos fundamentais” (ALEXY, 2014, p. 184).

A distinção, em síntese, consiste em regras serem comandos definitivos e terem seus conflitos resolvidos no plano da (in)validade ou constituição de uma cláusula de exceção, preponderando a lógica básica da subsunção. Noutro giro, os princípios constituem comandos de

otimização, exigindo a ponderação para solução de suas colisões (ALEXY, 2014, p. 185).

Alexy (2014, p. 186/188) foi inicialmente contrário à construção dos direitos fundamentais em regras, defendendo-a em princípios por diversos motivos. Primeiramente, ele destaca que a subsunção pode adquirir um caráter complexo e indeterminado igualmente ou até mesmo mais que a ponderação, motivo pelo qual não haveria necessidade de afastá-la (ALEXY, 2014, p. 186/187). Em seguida, aborda a problemática acerca da reserva de lei, quando o Constituinte estatuiria nos enunciados normativos a possibilidade de restrição por lei a regras fundamentais, o que significaria o esvaziamento de sua força normativa vinculante no que se refere ao legislador, situação demasiadamente indesejável. Além desse inconveniente para as regras fundamentais com reservas, caso se adote o modelo das regras sem reservas, como seriam resolvidas colisões entre o direito à investigação científica e a vida? Impossível sem ponderação, a qual exige o caráter principiológico. Assim, o “postulado da interpretação sistemática arruína [...] o modelo de regras” (ALEXY, 2014, p. 188).

Deveria prevalecer, portanto, o modelo de construção de direitos fundamentais em princípios, o qual “procura solucionar esse e inúmeros outros problemas da dogmática dos direitos fundamentais tratando os direitos fundamentais como [...] comandos de otimização” (ALEXY, 2014, p. 188).

Entretanto, em Teoria dos Direitos Fundamentais, ele diverge um pouco de sua noção inicial, sendo necessário algum esforço de interpretação para conciliar as duas afirmações. Lá Alexy (2008, p. 102) afirma inequivocamente a existência de regras fundamentais estabelecidas diretamente da Constituição, assim como, regras fundamentais atribuídas, todas integrantes da categoria de direitos fundamentais.

A conciliação, entretanto, não é difícil, denotando apenas aparente contradição. Embora Alexy defenda que os direitos fundamentais sejam construídos apenas enquanto princípios, ele adota um conceito que reconhece elementos tanto formais quanto materiais para a nota da fundamentalidade das normas, considerando e dando alta relevância para os enunciados normativos optados pelo Legislador. Assim, por exemplo, na realidade brasileira, há diversas regras fundamentais decorrentes diretamente da Constituição, destaque para as garantias fundamentais, não por opções doutrinárias, mas sim do Poder Constituinte. Portanto, o “modelo puro de princípios foi rejeitado porque ele não leva a sério as regulações adotadas pela Constituição” (ALEXY, 2008, p. 135).

Noutro giro, a existência das regras fundamentais decorrentes da ponderação de princípios fundamentais é inevitável na sua doutrina (ALEXY, 2008, p. 102), motivo pelo qual certamente a análise acerca das vantagens da construção do ordenamento jurídico fundamental em princípios apenas pode ser entendido enquanto aquele que seria diretamente decorrente da Constituição, não dos atribuídos.

Tais observações realizadas por Alexy sobre a Constituição alemã estão em plena

conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que há normas de direito fundamental tanto sob a modalidade de regras quanto de princípios no âmbito da Constituição de 1988.

Sobre princípios, no mínimo três utilizações diversas devem ser reconhecidas na sua doutrina. A primeira consiste em princípios opostos serem mencionados, por exemplo, na Constituição, ensejando ponderação; a segunda refere-se à incorporação ao direito de princípios e outros argumentos, inclusive morais, para solução de casos duvidosos situados na textura aberta ou moldura; a terceira consubstancia-se na sua principal distância do positivismo jurídico, por permitir “a supressão do caráter jurídico em casos de injustiça extrema” (ALEXY, 2014, p. 342) em nome do princípio da justiça material, ainda que tal aconteça “somente” (ALEXY, 2014, p. 342) em casos excepcionais. Afinal, há de ser dada relevância também ao princípio estruturante da democracia, assim como, à segurança jurídica, não apenas à justiça e correção, consoante já discorrido, inclusive, no segundo tópico, quando se comentou o conceito de direito dele.

Após constatado isso, alguns conceitos são fundamentais para correta compreensão de Alexy e serão analisados nos parágrafos seguintes. O primeiro deles consiste na “lei de colisão”, que se seguirá pela análise da “máxima da proporcionalidade em sentido amplo”, a qual inclui a “otimalidade de Pareto”, verificada por meio das “máximas parciais da adequação e necessidade”. Ademais, analisar-se-á o “postulado de paridade”, vinculado à “lei de ponderação” e à “fórmula de peso”, objeto da terceira máxima parcial, a saber, “máxima parcial da proporcionalidade em sentido estrito”.

Sem a correta compreensão de todos os conceitos não é possível aplicar corretamente a teoria de Alexy, porquanto se pode imaginar que não há limites à discrecionalidade do juiz ao definir se prepondera, por exemplo, a proteção ao meio ambiente ou a livre iniciativa em determinado caso concreto.

A “lei da colisão” consiste num esquema lógico representado por $(P1 \text{ P } P2) C \rightarrow R$, quando o P1 (primeiro princípio) preferir a P2 (segundo princípio), ou seja, prevalecerão as consequências de P1. Noutro giro, $(P2 \text{ P } P1) C \rightarrow R$ significará a precedência de P2, incidindo as suas consequências. Assim, R são as consequências jurídicas para C, que são as condições de precedência. P1 é a representação do primeiro princípio que poderá ter P, preferência, a P2, segundo princípio.

Desse modo, sempre que houver de ponderar os referidos princípios P1 e P2 numa situação fática C, a consequência necessária será R. Em outros termos, a cada decisão da Corte Constitucional, há uma fixação de uma regra por meio de precedentes a qual possui força vinculante, ainda que relativa, diante dos julgamentos vindouros, especialmente por poderem ser consideradas normas indiretamente de direito fundamental (ALEXY, 2008, p. 69/76).

Aqui se vê a primeira ressalva que há de ser feita acerca de limitações claras à discrecionalidade. As regras, os precedentes e as doutrinas não devem ser desconsiderados para

permitir solipsismos, ao contrário, possuem força, a princípio, vinculante. Para afastar sua incidência, deve haver um grande esforço argumentativo demonstrando que os princípios que os sustentam não prevalecem diante de outro princípio.

Explica-se melhor. Toda regra imposta pelo Poder Legislativo já vem fundamentada no princípio estruturante da democracia e no princípio da segurança jurídica. Assim, de começo, deve ser seguida a não ser que haja argumentação demonstrando mediante ponderação que, em determinadas condições, outro princípio possui maior peso, exigindo outras consequências.

Situação similar acontece com o precedente que instituiu determinada regra. Ele passa a ser, a princípio, obrigatório em decorrência da necessidade de observar os princípios da igualdade e da segurança jurídica. Para que deixe de incidir, precisa haver demonstração pela ponderação de que outro princípio possui peso maior, o que enseja argumentação. Portanto, a consequência jurídica decorrente da “lei da colisão” deve ser seguida em casos vindouros a menos que se demonstre um peso maior de outros princípios.

Sobre a “máxima da proporcionalidade em sentido amplo”, é importante destacar que ela envolve dois momentos. O primeiro consiste na “otimalidade de Pareto”, cumprida pelas máximas parciais da adequação e necessidade, por referirem-se a circunstâncias fáticas. A seguir, observar-se-á a “máxima da proporcionalidade em sentido estrito”, que tem por objeto, entre outros, a ponderação determinada pela “fórmula do peso” ou pela “lei da paridade”.

Enquanto a máxima parcial da adequação refere-se à possibilidade fática de a medida questionada atingir os fins previstos, a da necessidade busca determinar se há outros meios menos danosos aos direitos fundamentais contrapostos. Afinal, não se justifica uma medida caso seja ela incapaz de atingir os fins de proteção a certos princípios (adequação), nem caso haja outros mecanismos menos danosos (necessidade).

Superadas as máximas parciais referentes às situações fáticas, cumpre analisar a máxima da proporcionalidade em sentido estrito, a qual possui três etapas, a saber: 1ª atribuição do peso da importância de adoção do princípio justificador da medida (i); 2ª quantificação da influência no princípio contraposto (j); 3ª ponderação entre eles.

Para tornar possível essa ponderação de pesos de princípios contrapostos, há duas possibilidades defendidas por Alexy de escala.

A primeira é tríade consistente em leve (l), média (m) ou grave (g). Equivaleriam, para quem preferisse em números, a 2^0 , 2^1 e 2^2 ; ou seja, 1, 2 e 4. Uma segunda opção, para casos mais complexos, seria leve-leve (ll), leve-média (lm), leve-grave (lg), média-leve (ml), média-média (mm), média-grave (mg), grave-leve (gl), grave-média (gm) e grave-grave (gg), correspondendo aos números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

A ponderação, assim, é realizada pela “fórmula do peso”, que pode adotar uma versão mais simples, a saber, $G_{i,j} = I_i / I_j$, a qual satisfaz aos objetivos do presente trabalho, porquanto não versa sobre casos excepcionalmente mais complexos. De qualquer modo, necessita maiores

explicações acerca das variáveis usadas. A ponderação (G) do princípio i sobre o princípio j resulta da quantificação da importância de adoção do princípio justificador da medida (I_j) dividido pelo valor da interferência da medida sobre o princípio contraposto j (I_i). Caso o valor seja maior a um, então a medida há de ser mantida, havendo discrecionalidade em casos de empate, quando o resultado for um, e inconstitucionalidade em resultados inferiores a um.

A conclusão de toda “fórmula do peso” explicitada como acima há de ser entendida diante da “lei da colisão” já analisada. Afinal, dois outros conceitos devem ser mencionados para melhor compreender essa situação. O primeiro refere-se a normas de direito fundamental estabelecidas diretamente da Constituição, o qual não possui dúvida. Entretanto, assim como na Constituição da Alemanha, o Brasil adota a cláusula de abertura material, o que enseja que outras normas serão igualmente fundamentais quando decorrentes de um direito fundamental.

Assim, há de se considerar, por exemplo, que a regra atribuída de direitos fundamentais elaborada judicialmente pelos precedentes deve, ao menos a princípio, ser seguida. Afinal, não há apenas normas diretamente constitucionais, o que significa que, em determinadas condições de precedência fixadas em precedentes, haverá de se seguirem certas consequências, mesmo nos casos vindouros semelhantes (ALEXY, 2008, p. 101/102).

Outra forma de realizar a ponderação é apenas obedecendo à “lei da paridade”, a qual fixa, nos dizeres de Alexy, o seguinte: “Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro” (ALEXY, 2015, p. 167).

5 Estudo da Fundamentação dos Votos dos Ministros no Julgamento do STF do Caso Apagão

Realizada a compreensão dos limites à discrecionalidade do juiz que conferem racionalidade às suas decisões e votos, cumpre observar se os magistrados brasileiros estão seguindo-as, ao utilizarem a teoria explicada por Robert Alexy. Para tanto, será analisado o julgado da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 9-6-Distrito Federal (DF)¹, decidida pelo STF em 13 de dezembro de 2011, quando se entendeu pela constitucionalidade da sobretarifa da energia para quem não obtivesse as metas de limites de consumo previstas e também do corte no fornecimento, para reincidência de quem as descumprissem.

As questões preliminares do processo não são o foco desta análise por não ser viável verificá-las à luz da teoria de Alexy. De qualquer modo, é interessante destacar que os pressupostos, as condições e os requisitos processuais e procedimentais foram cumpridos. Assim,

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 9-6 Distrito Federal (DF). Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 13/12/2011. DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-01 PP-00001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=883>. Acesso em: 12 jun. 2017.

a relevante controvérsia judicial foi demonstrada por terem sido "[...] propostas 127 ações judiciais, com 28 liminares concedidas e 9 liminares indeferidas", anotando uma certa tendência dos juízes de primeira instância para considerar inconstitucional a norma, além de "Notificação Extrajudicial promovida pelo Estado de Minas Gerais [...], com base em Parecer da lavra de Carmem Lúcia Antunes Rocha, Procuradora-Geral".

Na verdade, para melhor entender a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 9-6-DF, decidida pelo STF em 13 de dezembro de 2011, demonstrou-se indispensável analisar o julgamento da medida cautelar anteriormente realizado por a maioria dos Ministros ter feito mera remissão aos seus votos daquela oportunidade como fundamentação, motivo pelo qual a análise que se segue é baseada em ambos os julgados.

A Advocacia-Geral da União (AGU), consoante relatório do Ministro Néri da Silveira, argumentou a adequação da suspensão individual da energia para fins de proteger o fornecimento de energia e a proporcionalidade em sentido estrito, porquanto entre o colapso do sistema energético e o corte individual de energia de usuários que não cumpram metas, obviamente deve prevalecer medidas que afastem àquele.

A principal ressalva que se faz é a ausência de fundamentação sobre a inexistência de mecanismos menos danosos, por exemplo, eventual possibilidade de importação de energia, incentivos à instalação de painéis solares etc. Assim, deixou de argumentar a máxima parcial da necessidade.

O ministro Néri da Silveira, relator, adotou duas fundamentações diversas para demonstrar que inexistente razão para a suspensão da energia e a adoção da sobretarifa de energia proposta.

A primeira consiste em uma interpretação da Constituição sem necessidade de ponderação de princípios conflitantes, destacando a jurisprudência da corte. Poder-se-ia dizer que essa perspectiva aproxima-se mais de Dworkin, mas as regras do discurso demonstram que também Alexy as defenderia. Ele entendeu, em síntese, que a Constituição veda a suspensão do fornecimento de energia em decorrência da obrigatoriedade de continuidade da prestação de serviços públicos, assim como as tarifas devem necessariamente remunerar a prestação de um serviço, sendo destinadas às concessionárias. Por não ser o caso, entendeu pela inconstitucionalidade.

Entretanto, embora seja interessante apresentar essa relevante fundamentação, é na segunda etapa que se encontram alguns equívocos na utilização da máxima da proporcionalidade pelo ministro.

Primeiro, o relator adotou a terminologia princípio da proporcionalidade, denotando certa confusão comum na jurisprudência consistente em confundir máxima da proporcionalidade, que serve para resolver a contraposição de princípios por meio das máximas parciais da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, com os princípios, comandos de otimização.

Qual a relevância disso? A proporcionalidade não é sopesada, ou seja, não é objeto da ponderação. Ao contrário, ela é o procedimento ou método por meio do qual se sopesam os princípios, caso não seja afastada a possível oposição pela análise das possibilidades fáticas.

Feita essa primeira consideração, destaca-se, ainda, que o Ministro Néri da Silveira, relator, citou trecho de escrito de Gilmar Mendes em que estavam mencionados todos os passos que deveria seguir. Entretanto, na fundamentação, limitou-se a afirmar o seguinte:

na espécie, parece inequívoca a desproporção, a irrazoabilidade de impor-se autêntica pena pecuniária que pode chegar a 200% do valor da tarifa, a quem, por razões que não se apuram, em certo momento, ultrapassa o limite de consumo de energia elétrica estabelecido (NERI, 2004, p. 93).

Deixou de analisar, portanto, a adequação e a necessidade. Na verdade, é provável que tenha analisado implicitamente ou meramente mentalmente, sem mencionar expressamente, entretanto.

O Ministro Marco Aurélio acompanhou o voto do relator, destacando, portanto, a inconstitucionalidade da medida. Encerraram-se, assim, os dois únicos favoráveis à improcedência da ação. Criticou ainda a postura da Corte, porquanto a “crise hídrica tudo justifica. E perdem-se, com isso, os parâmetros próprios ao Estado Democrático de Direito”. Ademais, considerou que a sobretarifa consistiria num empréstimo compulsório instituído por medida provisória, o que é inconstitucional, assim, perguntou: “Que tarifa é essa que se cobra para, mais adiante, devolver-se? Isso, para mim, não é tarifa”.

Por fim, o ministro ainda expôs o pensamento de Celso Ribeiro Bastos para quem essa sobretarifa seria uma multa por um ato lícito, portanto, totalmente indevida. Sobre a proporcionalidade, cometeu o equívoco acerca de considerá-lo princípio, ao dizer o seguinte: “Temos o princípio implícito, na Constituição Federal, da razoabilidade, o princípio da proporcionalidade. A razão de ser da cobrança está justamente o dispêndio, obtido com a concessão, em si, do serviço”.

A Ministra Ellen Gracie votou pela constitucionalidade por entender que a sobretarifa seria utilizada para remuneração do serviço público, sendo paga às concessionárias. Não divergiram, nesse ponto, sobre as normas ou regras, mas sobre as consequências do fixado na Medida Provisória. Ela, inclusive, também não afastou a regra da continuidade da prestação dos serviços públicos, enquanto direito subjetivo, apenas se limitando a afirmar que “há preocupação com os direitos dos consumidores em geral, na adoção de medidas que permitam que todos continuem a utilizar-se moderadamente de uma energia que se apresenta incontestavelmente escassa”. Denotou, assim, uma falha aos limites linguísticos estudados no terceiro tópico por não ter sequer tentado contra-argumentar acerca da existência da possibilidade de flexibilizar *in casu* a obrigatoriedade individual de manutenção da prestação do serviço público. Afinal, essa lacuna argumentativa pode ser entendida como bastante conveniente por possibilitar maior margem de discricionariedade, embora se reconheça que provavelmente não possuiria dificuldade, caso se

esforçasse em melhorar a argumentação.

Por sua vez, o Ministro Nelson Jobim acompanhou o voto da Ministra Ellen Gracie, acrescentando que há realmente um direito à continuidade do fornecimento de energia elétrica. Entretanto, em decorrência de limitações fáticas, a suspensão pode ser considerada uma medida adequada por poder evitar cortes gerais de energia. Ademais, o fornecimento de energia de forma limitada para todos possui um peso maior que o irrestrito para todos causador de uma falta generalizada. Sem fazer referências explícitas a nenhum doutrinador, ele utilizou uma lógica similar à proposta por Alexy, mas não analisou a necessidade.

A seguir, o Ministro Maurício Corrêa considerou que a medida atendia ao princípio da proporcionalidade. Valem para o presente todas as ponderações já realizadas sobre a relação entre a máxima da proporcionalidade e os princípios, denotando um equívoco. Ademais, em seu voto, apenas mencionou expressamente a máxima parcial da necessidade, sem fazer referência a acompanhar outros ministros e sobre constar nos autos estudos técnicos sobre outros meios. Segue transcrição de trecho de seu voto: “Tais providências devem ser entendidas sob o ângulo de sua estrita essencialidade, em face de seu caráter inadiável, imediato e intransferível”, ou seja, mesmo que se admita ter tentado argumentar sobre a necessidade, o seu empreendimento foi meramente retórico e sem base científica. Demonstrou incompletude na análise e fundamentação, pois.

O Ministro Carlos Velloso entendeu que as medidas foram razoáveis e proporcionais, mas não se prolonga na fundamentação. Menciona apenas a necessidade das medidas restritivas decorrentes da crise hídrica. Entretanto, sequer busca justificção para afastar outras propostas menos severas aos direitos fundamentais. Assim, demonstra equívoco sobre a fundamentação da necessidade, além de incompletude na análise da proporcionalidade.

O Ministro Sepúlveda Pertence considerou as medidas necessárias devido à situação de crise hídrica instalada, mas não realizou menção a outros meios possíveis de restrição. Ainda considerou proporcionais as medidas fazendo referência ao voto da Ministra Ellen Gracie. Sobre a sobretarifa, destacou que se refere a um uso político aceitável e não enxergava problema em elas retornarem aos usuários, em vez de permanecerem com as concessionárias.

6 Conclusão

A questão norteadora deste trabalho, após a delimitação devidamente justificada do tema na introdução, levou à conclusão de que há diversas restrições à discricionariedade do juiz na teoria de Robert Alexy.

Primeiramente, alguns limites, ainda que bastante frouxos, podem decorrer da própria conceituação do direito que Alexy desenvolveu. Assim, por a legalidade autorizativa, a eficácia social e a pretensão de correção serem inerentes à ciência jurídica, há sutis restrições à discricionariedade do aplicador. Portanto, cumpriu-se o primeiro objetivo específico, aquele referente à definição do direito.

O segundo grupo de restrições foi respondido no terceiro tópico, parte que cumpriu o objetivo específico de analisar o direito enquanto um caso especial do discurso jurídico prático. Assim, deve o magistrado observar diversas regras para suas decisões serem racionais no aspecto linguístico. Restringem-se, desse modo, numa intensidade mediana a discrecionalidade do magistrado.

Por fim, o último grupo da análise acerca das limitações impostas aos juízes pelo procedimento de Alexy corresponde à compreensão da sua teoria dos princípios. Nele concluiu-se que há uma metodologia rigorosa que deve ser observada por quem pretenda fundamentar seus votos ou decisões na sua teoria. Assim, embora efetivamente não elimine completamente a discrecionalidade, restringe-a bastante, conferindo uma complexa racionalidade ao discurso jurídico.

Posteriormente, passou-se a analisar os votos proferidos no julgamento do caso apagão para verificar se a argumentação trazida pelos ministros atendia à racionalidade exigida por Alexy, inclusive com seus procedimentos. Concluiu-se que a única forma de admitir-se a sua concretização quase plena é mediante a combinação de diversos votos, porquanto nenhum deles compreendeu a totalidade das exigências, trazendo em geral a proporcionalidade sem analisar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Ademais, também houve inobservância de regras de relacionadas ao discurso jurídico e suas limitações para obter racionalidade.

Entretanto, a principal crítica a ser feita é a ausência de análise da máxima parcial da necessidade. A mera existência de uma crise hídrica não é suficiente para afirmá-la. Deveria haver estudos multidisciplinares que buscasse soluções alternativas, fundamentando, portanto, a ausência de outros meios menos danosos.

Assim, embora não esteja necessariamente equivocada a decisão do Supremo na ADC 9-6-DF – caso apagão, observa-se que a fundamentação mostrou equívocos e incompletudes, o que, em casos que envolvem o governo e o grande capital, podem gerar desconfiança popular pela carência de argumentos, especialmente quando nos autos há uma defesa, realizada por alguns ministros, a primeiro analisar os fatos, depois imaginar as melhores consequências jurídicas e, por fim, buscar na Constituição o fundamento para justificar a decisão previamente tomada.

Referências

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. Tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2009.

ALEXY, Robert. Princípios Formais. *In*: Alexy et. al. **Princípios Formais e outros aspectos da Teoria Discursiva do Direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014a.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Tradução Zilda Hitchinson Schild Silva. São Paulo : Landy, 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Tradução Zilda Hitchinson Schild Silva.

3. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais** / Robert Alexy ; tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo : Malheiros Editores, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito** / Robert Alexy; organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014b.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais** / Robert Alexy ; tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo : Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC (Medida Cautelar) 9-6 Distrito Federal (DF)**. Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 28/06/2001. DJ 23-04-2004. Ementário Nº 2148-1, p. 93.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 96/2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 9-6 Distrito Federal (DF)**. Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 13/12/2001. DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-01 PP-00001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=883>. Acesso em: 5 jun. 2018.

DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais** / Dimitri Dimoulis, Leonardo Martins. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen ; tradução João Baptista Machado. 7ª ed. São Paulo : Martins Fontes, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: 2002.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013.

Artigo recebido em: 19/02/2018

Artigo aceito para publicação em: 02/08/2018



O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: ORIGEM, CONTEÚDO E LIMITES

THE REGULATORY POWER OF REGULATORY AGENCIES IN BRAZIL: ORIGIN, CONTENT AND LIMITS

EL PODER REGLAMENTARIO DE LAS AGENCIAS REGULADORAS EN BRASIL: ORIGEN, CONTENIDO Y LÍMITES

Artenira da Silva e Silva¹
Edith Maria Barbosa Ramos
David Abdalla Pires Leal

Resumo: O presente artigo tem por objetivo tratar da origem, conteúdo e limites do poder normativo das agências reguladoras no Brasil. Para tanto, enquadram-se as agências reguladoras no arcabouço legal brasileiro, especificando-se a sua natureza jurídica, a forma como a Constituição de 1988 previu a atuação do Estado na economia e como esta atuação foi modificada após a aprovação das reformas constitucionais realizadas no decorrer da década de 1990. Em seguida analisam-se algumas leis que criaram agências reguladoras e que, descentralizando esta atividade regulatória, fizeram com que esse poder normativo também fosse transferido a órgãos do Poder Executivo. Além disso, observa-se o conteúdo desse poder normativo a partir da diferenciação entre poder regulador e regulamentar para especificar os limites que restringem essa atividade normativa, produtora de regramentos de caráter abstrato e genérico, considerando-se os princípios da legalidade e da separação de poderes.

Palavra-chave: Agências reguladoras; Poder normativo; Descentralização; Reserva legal; Separação de poderes.

Abstract: This paper aims to discuss the origin, content and limits of the normative power of regulatory agencies in Brazil. We present the framework for regulatory agencies in the Brazilian legal system; we specify its legal status and the way the 1988 Constitution provided for the State's role in the economy; and we investigate how this role was modified after the adoption of the constitutional reforms during the 1990's. Then we address laws that decentralized the regulatory activity, in compliance with the constitutional purposes, by creating agencies that shifted the legal power to new bodies of executive power. At last we draw the distinction between regulatory power and the power to regulate, in order to specify the limits of the exercise of regulatory activity, especially considering the principles of legality and separation of powers.

¹ Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (artenirasilva@hotmail.com, edithramosadv@yahoo.com.br, david_abdalla@yahoo.com.br).

Keywords: Regulatory agencies; Normative power; Decentralization; Legal reservation; Separation of powers.

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo tratar del origen, contenido y límites del poder normativo de las agencias reguladoras en Brasil. Para ello, se encuadran las agencias reguladoras reguladoras en el marco legal brasileño, especificando su naturaleza jurídica, la forma como la Constitución de 1988 previó la actuación del Estado en la economía y cómo esta actuación fue modificada después de la aprobación de las reformas constitucionales realizadas en el transcurso de la década de 1990. A continuación se analizan algunas leyes que crearon agencias reguladoras y que, descentralizando esta actividad reguladora, hicieron que este poder normativo también fuera transferido a órganos del Poder Ejecutivo. Además, se observa el contenido de este de ese poder normativo a partir de la diferenciación entre poder regulador y reglamentario para especificar los límites que restringen esa actividad normativa, productora de reglas de carácter abstracto y genérico, considerando los principios de la legalidad y de la separación de poderes.

Palabras clave: Agencias regulatorias; Poder normativo; Descentralización; Reserva legal; Separación de poderes.

1 Introdução

O modelo constitucional brasileiro adotou o sistema de produção capitalista, atribuindo, todavia, grandes responsabilidades ao Estado no que tange à garantia de direitos sociais, fenômeno político denominado de Estado Social capitalista. Com o aprofundamento da crise fiscal do Estado brasileiro repensou-se a forma de atuação do Estado na economia, uma vez que a manutenção do Estado Empresário já não mais fazia frente às necessidades constitucionais de prestação de serviços eficientes e universais à população.

Instituições importadas do Direito Comparado, as agências reguladoras ganharam relevância no Brasil a partir da reeleitura da atividade econômica do Estado brasileiro, ocorrida após as reformas constitucionais operadas na década de 1990, já que a atuação do Estado na economia migrou do modelo burocrático para o gerencial, haja vista a implementação de parcerias com a iniciativa privada, através de mecanismos que alinham essa atividade às finalidades constitucionais.

Por isso, esta atividade regulatória é dotada de poder normativo e, uma vez conferida às agências reguladoras, implica a competência para a edição de normas coercitivas de caráter abstrato e genérico. Apesar desta outorga legitimada pela própria Constituição Federal, o poder normativo das agências reguladoras no Brasil é tema carregado de polêmica, haja vista a transferência de competência normativa a órgão diferente dos existentes no âmbito do poder Legislativo, tradicionalmente encarregado da produção de normas. Esta atribuição é frequentemente analisada em face dos princípios da legalidade, da tipicidade administrativa e da

separação de poderes, este frequentemente abordado sob a sua perspectiva tradicional, raciocínio incompatível com a complexidade do Estado moderno.

Portanto, com o objetivo de abordar o poder normativo das agências reguladoras diante desses questionamentos, o presente trabalho considerará o atual paradigma de atuação do Estado brasileiro na economia, traçando argumentos pelos quais não se admite que o poder normativo seja fruto de mera delegação do Poder Legislativo nacional mediante regulamentos autônomos.

Sob esta perspectiva, serão abordadas as limitações para o exercício do poder normativo pelas agências reguladoras brasileiras sob uma perspectiva política, tendo em vista a necessidade de independência desses órgãos ante os poderes políticos e, ainda, sob uma perspectiva constitucional, atentando-se para a eficiência enquanto princípio a ser observado pela administração pública.

Finalmente, tais limites serão tratados sob uma ótica jurídica, tendo em vista a necessidade de harmonia entre normas administrativas com direitos e garantias individuais e com os princípios constitucionais de legalidade e separação dos poderes, que devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva constitucional moderna, condizente com a complexidade dos conflitos sociais atuais.

2 Panorama das agências reguladoras no âmbito do direito brasileiro

Na Constituição brasileira de 1988, vigente nos dias atuais, são observadas posições ideológicas sensivelmente distintas, oscilando entre os modelos de Estado Liberal e Estado de Bem-Estar Social, o que pode ser claramente observado a partir da leitura do Artigo 3º, dispositivo que direciona os esforços estatais prioritariamente à promoção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à promoção do bem comum.

Para cumprir o objetivo de abarcar percepções políticas opostas (se considerados os conceitos político-ideológicos referentes ao capitalismo e ao socialismo clássico), este texto constitucional apresenta-se analítico e dirigente, regulando por completo as esferas pública e privada.

Na seção dedicada à “ordem econômica” é possível observar o objetivo constitucional de se adotar um sistema de produção parcialmente capitalista, mediante a compatibilização deste sistema com outros interesses de feições preponderantemente sociais, como a destinação social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais etc.

Para possibilitar a formação de um Estado social capitalista, fez-se necessária a criação e institucionalização de fortes instrumentos de intervenção estatal no domínio econômico, de forma que o Estado brasileiro pudesse exercer a sua função reguladora de forma mais ampla possível, sempre com vistas ao alcance de suas finalidades sociais, observando, entretanto, os princípios de ordem liberal mencionados acima, ainda que consideravelmente mitigados.

A nova realidade econômica e social brasileira vigente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980, inspirada na persecução de efetividade dos direitos sociais, demandou uma nova forma de atuação do Estado na economia, notadamente no desempenho da função reguladora voltada para garantir a eficiência dos instrumentos públicos direcionados à satisfação das necessidades da população.

Nesse sentido, na década de 1990, advieram algumas reformas do Estado brasileiro com o objetivo de redirecionar a atuação do Estado na economia, especialmente em face às dificuldades enfrentadas para a obtenção do financiamento necessário à manutenção da prestação direta de diversas atividades de inegável interesse público.

Como uma das medidas necessárias ao equacionamento da denominada crise fiscal do Estado brasileiro, e diante da constatação da sua incapacidade para custear a prestação e financiar a universalização de serviços públicos no processo de globalização, foram implementadas diversas reformas constitucionais visando o reenquadramento da função estatal e valorização da atuação privada em determinados segmentos econômicos que até então eram de exercício exclusivo do Estado. Este fenômeno – a transferência de competência, mas não de titularidade, do Estado para entes privados – implicou um fortalecimento da função reguladora do Estado.

O provimento dos cargos existentes nas empresas públicas pelo poder político era uma das maiores causas do fracasso na missão de ofertar serviços públicos à população, fato que também já estabelecia a necessidade de proteger as agências dessa prática perniciosa, motivo pelo qual passou-se a privilegiar o aspecto técnico da função reguladora.

Para o alcance dos novos objetivos correspondentes ao procedimento regulatório, as mudanças inseridas no modelo buscaram reduzir os riscos de captura das agências reguladoras pelos poderes políticos, outorgando independência e autonomia às agências, e assegurando que a escolha de seus dirigentes fosse feita da forma mais isenta possível.

Nesse ponto, não se deve confundir independência ante pressões políticas com autonomia política.

As políticas executadas pelas agências reguladoras, por se tratarem de políticas de Estado – definidas legalmente acima do âmbito de discricionariedade dos governos –, conferem mais isenção e autonomia no desempenho de suas funções. No entanto, isto não nos permite dizer que essas agências gozem de autonomia política, pois a elas não é permitido definir quais políticas serão executadas, mas simplesmente lhes cabe a execução das políticas definidas legalmente de modo a concretizar os objetivos constitucionais.

Nesse contexto de mudança no perfil de atuação do Estado, as agências reguladoras ganharam papel relevante na administração brasileira, destacadamente com a finalidade de assumir uma função de “promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico” e de promover o aumento da governança pública, entendida como a “capacidade de implementação

de políticas públicas, sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, mediante a inserção de novos modelos organizacionais e novas parcerias com a sociedade civil” .

Assim, operou-se a descentralização do poder estatal na seara econômica, com a posterior desestatização de empresas públicas, por exemplo. Para fazer frente a essa maior necessidade de governança, foi editada a Lei nº 9.491/1997, que reformulou as bases necessárias à consolidação desse processo que já se encontravam na Lei Federal nº 8.031/1990. O Art. 2º, da Lei nº 9.491/1997 estipulou o que poderia ser objeto de desestatização, destacando as empresas públicas e os serviços públicos.

São transformações operadas pelo referido plano: a) retirada de restrições ao capital estrangeiro; b) flexibilização de monopólios estatais; e c) desestatização e privatização e a concessão de serviços públicos a particulares.

O Art. 174 da Constituição da República (BRASIL, 1988) define claramente as funções do Estado Regulador: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Sob este comando é que foram criadas as agências reguladoras brasileiras, tendo sido a elas outorgado o poder de criar normas de incidência genérica, poder denominado de normativo. São exemplos deste modelo a Lei nº 9.427/1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e a Lei nº 9.472/1997, criadora da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

3 Os fundamentos jurídicos do poder normativo conferido às agências reguladoras

A reformatação da atuação estatal brasileira na economia demandou, portanto, uma atuação gerencial consubstanciada na atividade reguladora descentralizada da administração direta, por meio de autarquias criadas especificamente com esta finalidade. Do ponto de vista jurídico, tais agências gozam de independência ante os poderes do Estado, excetuando-se o Poder Executivo Federal, que estabelece regras condicionadoras da sua independência.

Ante o exposto, a atividade reguladora consiste em uma atividade de Estado, haja vista a execução de políticas definidas em lei. No bojo dessa função reguladora, encontra-se o poder normativo das agências, adotando-se uma perspectiva flexível de poder regulamentar, já que, em sentido estrito, as normas editadas pelas agências reguladoras não se configuram em regulamentos, posto que esta função regulamentar é exclusiva do chefe do Poder Executivo.

A atividade reguladora passa, pois, a ser exercida de forma descentralizada em função do novo modelo gerencial adotado após as reformas constitucionais levadas a cabo na década de 1990, o que pressupõe o poder normativo necessário à execução das finalidades estabelecidas pela Constituição e regulamentadas pela legislação. A normatividade dos estatutos editados

pelas agências decorre da própria Constituição, já que são emitidos de acordo com as diretrizes concretas estabelecidas pelo Legislativo brasileiro. Portanto, essa função normativa deve ser exercida na forma determinada legalmente e direcionada ao alcance dos objetivos eleitos especificamente pelo Parlamento.

Sobre a matéria, é de grande relevância a análise de Cuéllar (2001) acerca da origem do poder normativo das agências reguladoras, seguindo-se o entendimento de que não se trata de delegação feita pelo Poder Legislativo, já que se faz necessária uma releitura atual da separação de poderes. Nessa abordagem, o conceito de delegação, que implica um poder normativo precário e excepcional, não se amolda ao regramento constitucional mencionado.

De todo modo, é preciso observar que, na medida em que a delegação é sempre precária e excepcional, caso o poder normativo das agências derivasse de delegação, poderia, em tese, ser cassado, o que acarretaria extinção das agências – ou frustração de sua natureza jurídica essencial. Ademais, no caso brasileiro, ao contrário do norte-americano, não há um controle político quanto aos atos que resultam do exercício do poder regulamentar por parte das agências. Talvez seja esse o ponto nodal. A delegação deve ser controlada *pari passu* pelo delegante – o que é inviável no sistema brasileiro. Assim, parece-nos que o óbice para justificação da atribuição do poder normativo às agências como delegação de poderes não é o “princípio da separação dos poderes”, mas a própria natureza jurídica do ato de delegar.

Mesmo havendo posições divergentes quanto à origem desse poder na doutrina brasileira, e também quanto à exclusividade do chefe do Poder Executivo na atividade regulamentar, é perfeitamente possível concluir que, apesar da atividade reguladora ter sido descentralizada para a administração indireta mediante lei aprovada pelo parlamento nacional, notadamente através de autarquias em regime especial (vide os casos da ANEEL, ANATEL e ANP), o poder normativo não decorre de delegação do Poder Legislativo.

Essa conclusão se assenta em uma interpretação flexível do princípio da separação dos poderes, e no fato de que a delegação implica controle procedido pelo poder delegante, tendo em vista a natureza precária da delegação, e o caráter temporário desse instituto, elementos que não se coadunam com a norma constitucional.

Por outro lado, apesar da figura dos regulamentos autônomos ser admitida, em alguns casos, no Brasil, é necessário registrar que a teoria do poder regulamentar autônomo não oferece uma resposta consistente para o enquadramento jurídico da atividade normativa desempenhada pelas agências reguladoras, já que essa atividade está adstrita às finalidades especificadas constitucionalmente, de modo que tratá-la como uma atividade livre poderia trazer imprevisibilidade à atuação executiva reguladora, afetando direitos fundamentais dos cidadãos..

4 Limites normativos impostos à atuação das agências reguladoras

Ante o exposto, faz-se necessário, então, destacar qual o conteúdo e os limites do poder

normativo das agências reguladoras no Brasil. Para tanto, torna-se indispensável distinguir a produção normativa realizada fora do Poder Legislativo, a partir da diferenciação entre função regulamentar e função regulatória. Carvalho Filho (2007) faz esta diferenciação, observando que a função reguladora não é exercida exclusivamente com a finalidade de complementar norma existente: “as expressões ‘regulamentar’ e ‘regular’ não guardam sinonímia: aquela significa complementar, especificar, e pressupõe sempre que haja norma hierárquica superior suscetível de complementação; esta, de sentido mais amplo, indica disciplinar, normatizar, e não exige que seu objetivo seja o de complementar outra norma.”

Assim, é importante entender que o poder normativo exercido no âmbito do processo de regulação realizado pelas agências reguladoras não é mero poder regulamentar, ou seja, exercido com finalidade exclusiva de complementar o sentido de um dispositivo legal, conferindo-lhe exequibilidade. Fala-se de um poder de produção de normas abstratas e genéricas em decorrência de disposição constitucional, vide o princípio da eficiência inserido no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº 19/98.

Nesse sentido, é possível concluir que o conteúdo do poder normativo regulador outorgado às agências deve estar adstrito à respectiva lei de criação da agência reguladora, especificamente em função de esses órgãos carecerem de previsão constitucional. Não obstante a adstrição necessária da atividade normativa aos padrões estabelecidos legalmente, esses regramentos gozam de certa amplitude, se considerarmos as matérias de ordem técnica tratadas pelas agências e que, portanto, demandam transferência de poder, mediante a descentralização da função reguladora.

Assim, a tarefa crítica incumbida aos estudiosos do Direito é avaliar se as agências extrapolaram ou não o seu poder normativo a partir da figura dos *standards* (padrões) estabelecidos pela lei. Esses parâmetros, para tanto, devem ser interpretados de uma forma que não implique restrição dos poderes outorgados, tampouco em alargamento ilegal desses poderes.

Essa análise da adequação dos regulamentos aos limites legalmente estabelecidos implica verificar se determinados critérios objetivos foram observados pelas agências reguladoras no momento do exercício do seu poder regulamentar. Segundo Carvalho Filho (2007), o primeiro requisito é que tais agentes não sejam políticos, mas sim administradores. O segundo é o da eficiência, que pode ser observado através da verificação da capacidade técnica dos seus dirigentes, bem como na necessidade de se garantir uma estrutura apta ao desempenho das funções conferidas pela legislação.

Para este autor, frente à necessidade de normas e de uma atuação estatal compatível com o nível de complexidade técnica das questões sociais e econômicas da atualidade, não há grandes problemas no poder normativo das agências reguladoras, sob o aspecto da legalidade ou da constitucionalidade, havendo maiores desafios quanto à possibilidade de essas agências exercerem a atividade regulatória de modo eficiente. Segundo o autor, “o que se quer é que

atingam as metas e que persigam resultados” (CARVALHO FILHO, 2007, p.).

O mais significativo limitador do poder normativo das agências reguladoras se encontra na lei. Como já mencionado anteriormente, o poder de emitir regramentos genéricos e abstratos deriva da Constituição, mas a tarefa de especificar todas as funções e objetivos das agências de forma pormenorizada é realizada através das leis aprovadas pelos agentes públicos (políticos) eleitos democrática e diretamente pelo detentor de todo o poder republicano, quer dizer: pelo povo.

Nesse sentido, destaca-se parte do conteúdo da obra de Pereira (2009), na qual este autor destaca que, apesar de não haver autonomia política nas agências reguladoras, os seus agentes, enquanto agentes públicos, buscam a sua legitimidade em fundamentos que vão além da legislação, criando e se utilizando de meios de conexão entre o Estado e a sociedade.

Logo, o que importa aqui dizer é que, apesar desse poder normativo estar limitado pelos *standards* legais aprovados pelo parlamento democraticamente constituído, a execução das finalidades legais normativas pode importar num alargamento do fundamento do poder normativo dessas agências para além da própria legislação, mediante intervenções dos interessados que utilizarem dos instrumentos de participação democrática colocados à disposição pelas próprias agências.

Além dos limites relacionados à eficiência e à independência manifestados pelo pensamento de Carvalho Filho há outros relativos à atuação normativa das agências tratados por parte da doutrina especializada, e que são de grande relevância para este trabalho, de forma que adiante serão expostos os limites esquematizados por Cuéllar (2001).

Para esta autora, a primeira limitação está na própria lei: não é admissível regulamento *contra legem*. Aqui é relevante destacar que o princípio da legalidade, consoante os adeptos da teoria pós-positivista, é tratado como princípio da juridicidade, em face da necessária observância não apenas da norma enquanto instrumento positivado, mas também dos demais instrumentos de natureza cogente de nosso sistema jurídico, como os princípios.

A segunda limitação decorre da aplicação do princípio da tipicidade ao direito administrativo: o regulamento não pode ser editado para tratar de matérias que impõem um processo legislativo certo e determinado. O poder normativo também não pode afrontar a igualdade, a liberdade e a propriedade, além de ser vedado a este poder promover alterações no estado das pessoas.

Não pode, outrossim, pretender atingir fatos já implementados de acordo com a ordem jurídica anterior, ou seja, não pode possuir efeitos retroativos, salvo para laborar em benefício do particular. Toda emanção desse poder, ademais, depende de fundamentação. Também deve observar a repartição constitucional de competências dos entes federativos, pontuando que esta repartição não significa completa separação de funções de acordo com a teoria clássica da separação dos poderes, mas sim uma interdependência entre estes poderes, assumindo que todos

eles, em situações específicas, exercem atividades relacionadas à função típica do outro.

Por fim, esta autora destaca que esses atos, assim como aqueles provenientes do Poder Legislativo estão submetidos, sob a ordem constitucional brasileira, ao controle realizado pelo Poder Judiciário. Como se observa através das limitações aqui tratadas, trata-se de temas bastante caros se analisados em relação aos princípios da reserva legal e da separação de poderes. Todavia, a análise acerca do transbordamento desses limites deve se dar de acordo com o novo papel de atuação do Estado na atividade econômica e com o princípio da eficiência encartado no Art. 37 do texto constitucional.

5 Conclusão

Diante o exposto, é possível observar que a mudança no paradigma de atuação do Estado brasileiro na economia, de uma atuação burocrática e direta, de matriz desenvolvimentista, para uma atuação gerencial, que busca estabelecer diretrizes e conciliar os interesses do Estado com os da iniciativa privada, fazendo com que esta desempenhe atividades com vistas ao alcance do interesse público estabelecido pela constituição e pela legislação infraconstitucional, tornou necessária uma atuação reguladora mais estruturada, de caráter técnico e independente.

Nesse sentido, o poder normativo hoje exercido por meio de uma estrutura descentralizada, as agências reguladoras, decorre do texto constitucional, de acordo com os padrões legais emanados do Poder Legislativo (*standards*), atuação que deve se dar em integral observância à legislação brasileira (*secundum legem*) e aos princípios gerais do direito.

O conteúdo desta atuação, portanto, deve estar conformado aos princípios da administração pública delineados pelo Art. 37 do texto constitucional. Dentre os quais, merece especial atenção o da eficiência, uma vez que a descentralização da regulação e a desestatização de atividades econômicas decorrem da inviabilidade da atuação do Estado como empresário.

Ademais, esta atividade normativa é limitada, não podendo, seja inovar no ordenamento jurídico (*ab ovo*), seja contrariar os princípios gerais do direito e a lei em sentido amplo, seja impingir agressões à liberdade, à igualdade e ao direito de propriedade, seja operar retroativamente, salvo para beneficiar os particulares envolvidos na atividade regulatória. Enquanto atos administrativos, essas normas devem estar racionalmente fundamentadas e sujeitas ao controle judicial.

Por fim, é possível concluir que essa atividade normativa não implica afronta aos princípios da reserva legal e da separação de poderes, de acordo com o tratamento dado pela doutrina moderna, que admite uma relativização do primeiro para estabelecer as matérias que são de reserva absoluta, relativa, formal ou material de lei, e do segundo para estabelecer que a completa separação de poderes em funções estanques também não mais é admitida na modernidade, pelo que a atividade legislativa do Poder Executivo é perfeitamente

constitucional, desde que observadas as limitações ora tratadas.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista de Direito Processual Geral**, n.229, p. 201-227, Rio de Janeiro 2002.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 16/12/2015.
- _____. Presidência da República. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3>. Acesso em: 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm>. Acesso em: 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427compilada.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427compilada.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- _____. Presidência da República. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm>. Acesso em 26/12/2015.
- CARVALHO, Marques Vinícius. Desregulação e Reforma do Estado no Brasil: Impacto sobre a Prestação de Serviços Públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) **Direito Regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências reguladoras e poder normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 9, p.1-13, fevereiro/março/abril de 2007. Salvador.
- CLÉVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- COSTA, Simone Lopes da. Função normativa das agências reguladoras. In: VII FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS. Rio de Janeiro, 2 a 5 de maio de 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.
- CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética. 2001.
- DUARTE JR., Ricardo César Ferreira. **Agência reguladora, poder normativo e democracia participativa: uma questão de legitimidade**. Curitiba: Juruá. 2014.
- GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. A função estatal de regulação e os problemas atuais do direito regulatório brasileiro. In: GUERRA, Sérgio. (Org.) **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 237-254.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- GUERRA, Sérgio. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de direito administrativo? **Rev. Direito GV**, v. 7, n. 1, p. 131-152. São Paulo, jan./jun. 2011.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.
- ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Breves considerações sobre a intervenção do Estado no

domínio econômico e a distinção entre atividade econômica e serviço público. In: SCARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 13-27.

SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, 3 a 5 de outubro de 2002. *Anais...* Lisboa, 2002.

Artigo recebido em: 20/03/2018

Artigo aceito para publicação em: 26/05/2018



BIOPIRATARIA: DA COMPREENSÃO DE SUA NOCIDIDADE ÀS POSSÍVEIS FORMAS DE SUA ANIQUILAÇÃO

BIOPIRACY: FROM THE UNDERSTANDING OF THEIR HARMFULNESS TO THE POSSIBLE FORMS OF ITS ANIQUILATION

BIOPIRATARIA: DE LA COMPRENSIÓN DE SU NOCIDIDAD A LAS POSIBLES FORMAS DE SU ANIQUILACIÓN

Weverton Fernandes Bento Alves¹

Resumo: O Estado brasileiro é formado por uma vasta extensão territorial com enorme biodiversidade, e, por isso é altamente visado mundialmente. Nesse cenário, surge o que se denomina de “biopirataria”, que coloca o Brasil em situação de risco frente ao processo de industrialização e à busca incessante por novas tecnologias, especialmente, as que dizem respeito ao patrimônio genético e cultural. Assim, cabe ao Estado Brasileiro criar mecanismos inibidores dessa prática, de modo a garantir equilíbrio ecológico às atuais e futuras gerações, brasileiras e mundiais.

Palavras-chaves: Biopirataria; Biodiversidade; Intervenção estatal; Meio ambiente.

Abstract: The Brazilian State is formed by a vast territorial extension and has a huge biodiversity, and, therefore its natural resources are highly targeted worldwide. In this scenario, what is called "biopiracy" arises and puts Brazil at risk before the process of industrialization and the evergoing search for new technologies, especially those related to genetic and cultural heritage. At the same time, it is incumbent upon the Brazilian State to create mechanisms that inhibit this practice, so as to guarantee ecologic balance to present and future generations, both local and global.

Keywords: Biopiracy; Biodiversity; State intervention; Environment.

Resumen: El Estado brasileño está formado por una vasta extensión territorial con enorme biodiversidad, y por eso es altamente visado mundialmente. En este escenario surge lo que se denomina "biopiratería", que coloca a Brasil en situación de riesgo frente al proceso de industrialización ya la búsqueda incesante por nuevas tecnologías, especialmente, las que se refieren al patrimonio genético y cultural. Así, corresponde al Estado Brasileño crear mecanismos inibidores de esa práctica, de modo a garantizar el equilibrio ecológico a las actuales y futuras generaciones, brasileñas y mundiales.

¹ 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).

Palabras Claves: Biopiratería; Biodiversidad; Intervención estatal; Medio ambiente.

1 Introdução

O Brasil é formado por uma vasta extensão territorial com enorme biodiversidade, e, por isso, os olhares do mundo se voltam para o País com significativa intensidade. Essas duas características somadas – enorme biodiversidade e vasta extensão territorial - acabam, de certa maneira, colocando o Brasil em situação de risco frente ao processo de industrialização e à busca incessante por novas tecnologias, especialmente, as que dizem respeito ao patrimônio genético e cultural.

Nesse cenário, surge o que se denomina “Biopirataria”, que, em linhas gerais, consiste na exploração ou apropriação ilegal dos recursos naturais e do conhecimento tradicional das comunidades de um determinado país por outro, sem a devida autorização e ciência pelo país detentor desses recursos, acarretando a apropriação indevida deles.

Consigna-se, por oportuno, que a prática da biopirataria no território brasileiro, malgrado ser mais visível nos tempos atuais, esteve presente desde sua colonização pelos portugueses. Razão pela qual, o Estado Brasileiro deve criar mecanismos inibidores de tal prática, quer por meio de normas, quer através de políticas de prevenção de forma em geral, garantindo, assim, equilíbrio ecológico às atuais e futuras gerações, brasileiras e mundiais.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” em seu artigo 225, bem como prescreve medidas que devem ser tomadas tanto pelo Estado como pela sociedade para sua manutenção e proteção. Com efeito, o Estado brasileiro também dispõe de normas infraconstitucionais que objetivam manter o meio ambiente equilibrado, dentre as quais a Lei 9.605 de 1998 e a Lei 13.131 de 2015, ambas com caráter regulatório bastante incisivo.

Nessa perspectiva, o presente artigo faz uma revisão da doutrina jurídica e das leis brasileiras relacionada ao tema, com o objetivo de demonstrar as consequências da biopirataria para a manutenção e a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, similarmente, para a economia pátria. Além de demonstrar possíveis soluções para a aniquilação da biopirataria no Brasil. São soluções que envolvem tanto o papel do Estado como regulador, fiscalizador e promotor do equilíbrio do meio ambiente, quanto o papel do restante do corpo social na proteção desse meio ambiente.

2 Do Conceito e do Apanhado Histórico da Biopirataria

A enorme biodiversidade brasileira, compreendida “[...] como as inúmeras variedades estrutural e funcional de formas de vida nos níveis genético, populacional, das espécies e dos ecossistemas” (PANCHERI, 2013, p. 446), coloca o País “[...] no topo do ranking dos países megadiversos como detentor, juntamente com Zâmbia, Índia, Costa Rica, Indonésia, Malásia,

Colômbia, entre outros, da maioria dos recursos genéticos e naturais existentes no planeta” (LARANJEIRA et al., 2011, p. 155).

Além disso, o território brasileiro compreende uma extensão de três milhões e cinquenta e sete mil quilômetros quadrados de florestas tropicais, incluindo a maior parte da Floresta Amazônica, a mais extensa de todas. Isso equivale a trinta por cento das florestas tropicais do mundo. Com efeito, proteger a biodiversidade contida em tamanha extensão territorial mostra-se laborioso e, por vezes, carece de mais atenção governamental (PANCHERI, 2013).

Nesse cenário, práticas ilegais totalmente lesivas ao meio ambiente e à economia do País são desenvolvidas e não há, de fato, um controle, tampouco uma coercibilidade concreta que esmoreça tais atividades.

Conseqüentemente, verifica-se que não é de hoje que o uso dos recursos e conhecimentos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados vêm se perfazendo de maneira inconsistente. Os países detentores dos recursos genéticos, bem como as comunidades indígenas e locais mantenedoras de conhecimentos tradicionais associados, nem ao menos são consultados quando da utilização desses recursos pelos países exploradores, os quais atingem ganhos econômicos consideráveis em detrimento dos verdadeiros proprietários desses recursos, que não recebem qualquer benefício.

Essa apropriação injusta, geralmente acentuada pelo uso das patentes, que tem acontecido no decorrer de toda a história do Brasil, denomina-se **biopirataria**, considerada como “toda apropriação e uso não autorizados de material biológico e/ou de conhecimentos tradicionais associados, para fins de desenvolvimento e comercialização de produtos, podendo ou não envolver obtenção de direitos de propriedade intelectual” (PANCHERI, 2013, p. 444, grifo nosso). Frisa-se, por oportuno, que o termo biopirataria foi cunhado em 1993 pela ONG RAFI (hoje ETC-Group) com o intuito de sensibilizar as pessoas em relação a essas práticas (LARANJEIRA et al, 2011).

Atentando-se para a formação da palavra biopirataria, infere-se que o termo “bio” significa vida e “pirataria” furto, podendo concluir seu significado como a atividade de mercantilizar produtos da natureza para outros países sem a devida autorização, de forma dissonante com as normas estatais e com os princípios de cooperação e respeito mundiais, em especial, hodiernamente, com as diretrizes da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).

Nessa linha de entendimento, Juliana Ferraz de Rocha Santilli (2002, p. 50) disciplina que os Estados devem seguir as disposições contidas na CDB “sobre seus recursos genéticos e a necessidade de consentimento prévio fundamentado dos países de origem dos recursos genéticos para as atividades de acesso, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização”, para que essas atividades ocorram sem prejuízos para os países detentores desses recursos e para o meio ambiente.

Continuando o raciocínio acerca da biopirataria, Diniz (2008, p. 688) ocupa-se em

considerá-la como o “uso do patrimônio genético de um país por empresas multinacionais para atender fins industriais, explorando, indevida e clandestinamente, sua fauna e flora, sem efetuar qualquer pagamento por essa matéria-prima.”

Ainda nessa conjectura, no cenário atual, biopirataria corresponde à

[...] utilização da propriedade intelectual sobre a Biosociodiversidade em desobediência aos requisitos prescritos pela Convenção de Diversidade Biológica, quais sejam, preservação da Biodiversidade, respeito à Soberania do país sobre seus recursos naturais, implemento da legislação de acesso do país de origem, inclusive com consentimento prévio e informado, proteção dos direitos das comunidades autóctones, repartição de benefícios, inclusive com transferência de tecnologia. (PANCHERI, 2013, p. 457).

Diante do que foi exposto, conclui-se que a biopirataria é a exploração ilegal de recursos da fauna e da flora e do conhecimento das comunidades tradicionais, em âmbito nacional ou internacional. Tanto brasileiros quanto estrangeiros podem figurar como agentes ativos nessa atividade.

Em que pese a discussão acerca da prática da biopirataria no Brasil ser recente, a história nos mostra que tal atividade é secular. Isto porque, ao analisar a sua gênese no território nacional, verifica-se que desde a colonização por Portugal a biopirataria já era exercida pela exploração do pau-brasil. Basta ver que os portugueses se apropriavam desta matéria prima de forma absoluta, restando, apenas, para o compreendido hoje como território brasileiro, uma vasta degradação ambiental (MENCONI; ROCHA, 2013).

Similarmente, importante mencionar o episódio ocorrido durante o século XVI: o envio de mudas de seringueiras para a Ásia sem qualquer formalidade e respeito ao meio ambiente, culminando na ruína econômica do Norte brasileiro (MENCONI; ROCHA, 2003). Não obstante, em um episódio mais próximo, ocorrido nos anos 70, o veneno de jararaca teve isolado seu princípio ativo, servindo de base para a produção do captopril, um dos fármacos contra a hipertensão mais comercializados no mundo. Esse medicamento obtém faturamento anual de milhões de dólares sobre um patrimônio genético que, teoricamente, é nosso, do povo brasileiro, demonstrando a notoriedade do prejuízo nacional (MIRANDA, 2005).

Da mesma feita, em uma época bastante recente, em janeiro de 2003, a organização não governamental Amazonlink descobriu o registro do cupuaçu pelos japoneses, atingindo acentuada cobertura midiática e se tornando um dos casos mais populares no Brasil (MELLO, 2003). No ano de 2004, a Amazonlink, em companhia de seus parceiros na empreitada, conseguiu cancelar o pedido de registro da marca e da forma de extração do óleo do fruto no Japão, argumentando que o nome de origem tupi era correntemente usado para se referir ao fruto. Assim, por tratar do nome do produto, a palavra “cupuaçu” não poderia ser considerada e registrada como marca (PANCHERI, 2013).

Adverte-se, ainda, sobre um caso também do ano de 2003, em que o açaí foi patenteado no Japão como propriedade da empresa K.K. Eyela Corporation. Contudo, felizmente, nesse caso

o governo brasileiro também conseguiu cancelar o registro da marca em 2007 (BRAÚNA et al. 2016). Outros exemplos de biopirataria registrados no Brasil são:

[...] Castanha-do-pará, a Andiroba (amplamente usada na indústria cosmética e farmacêutica), a Ayahuasca (principal planta empregada nos rituais do Santo Daime), a Copaíba (de que se extrai o óleo), o Jaborandi (planta produtora de pilocarpina, empregada no combate ao glaucoma), o Curare, a Espinheira-Santa (de que se extrai o óleo), a Unha-de-gato, a Vacina do Sapo, dentre muitos outros planilhados. (PANCHERI, 2012, p. 452).

Nesse seguimento, não se pode deixar de elucidar o que vem a ser a biopirataria da cultura ou, como tratado neste trabalho, a apropriação dos conhecimentos tradicionais associados. Assim, por cultura, entende-se qualquer prática física e imaterial de uma sociedade, tanto no âmbito tangível quanto no intangível, consubstanciando-se em tudo que é gerado pela humanidade. Em verdade, trata-se de todo o conjunto de conhecimentos e habilidades desenvolvidos e construídos socialmente pelo homem.

Por consequência, entende-se a biopirataria da cultura como uma maneira de subtração de saberes e costumes de produzidos por comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas e outros povos da floresta, acerca de plantas ou animais transformando-os em mercadorias de imenso valor (BULZICO, 2009).

Além dos vários aspectos negativos para o meio ambiente, em especial para a flora e a fauna, a biopirataria gera para o País “um prejuízo diário de US\$ 16 milhões” (MENCONI; ROCHA, 2003, p. 1). Isso se dá devido à frágil fiscalização, acompanhada da falta de mecanismos capazes de aniquilar essa conduta, além da escassez de investimentos em prevenção (PANCHERI, 2012).

Nesta acepção, diferenciar biopirataria e tráfico se mostra muito relevante, pois, por mais semelhanças que guardem entre si, essas duas práticas são distintas. O tráfico consiste no recolhimento, apreensão ou condução de material biológico do universo, seja ele oriundo de plantas, fungos, animais ou micro-organismos. Enquanto a biopirataria lucra sobre o aparato genético do ser vivo, o tráfico confisca o ser vivo em si, como um todo.

Dito isso e valendo-se da relação feita por Ivanira Pacheri (2013, p. 454) entre a atividade da biopirataria e a do tráfico, observa-se que

[...] o tráfico de fauna que além de pernicioso por si só, viabilizando, por óbvio, um prejuízo ao meio ambiente como um todo, mas ainda vincula-se à Biopirataria, a partir do instante em que, os animais encontram-se no exterior, sendo criados e reproduzidos com feliz resultado, e a indústria tem acesso a um novo modelo experimental ou a uma original fonte de princípios ativos.

Feita essa distinção, pondera-se que, diferentemente da biopirataria, que não é caracterizada como crime, vez que a Lei de Acesso ao patrimônio genético prevê apenas sanções administrativas, o tráfico de animais possui tipificação penal na Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998).

Fecha-se essa discussão, em homenagem a tudo que fora exposto, delineando-se que não se pode olvidar do perigo nomeado por biopirataria. Pois, sabendo-se de todos os prejuízos decorrentes dessa prática para a nação brasileira em todos seus aspectos, mecanismos inibitórios e preventivos devem ser fielmente efetivados, de jeito a garantir, além de uma economia favorável, uma natureza que condiga com a dignidade humana.

3 Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Nos Estados Democráticos hodiernos, os direitos fundamentais alicerçam a base estrutural da ordem constitucional. “Trata-se de principal proteção do cidadão, em sua dimensão individual ou coletiva, frente ao Estado (eficácia jurídica vertical), e hodiernamente também diante o poder econômico (eficácia jurídica horizontal)”. (BULZICO, 2009, p. 288).

Nessa ótica, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é de ordem constitucional e, necessariamente, um direito fundamental do cidadão brasileiro. A referida tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro preconiza-se no artigo 225 do Capítulo VI, do Título VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). Assim sendo, o ordenamento constitucional considerou o meio ambiente como bem de uso comum do povo, de modo que, sobre ele, não paira nenhum direito adquirido e dele não se admite apropriação - e essencial para a qualidade de vida do corpo social.

Desse modo, a Constituição Federal outorga à coletividade e ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, conforme se infere pelo *caput* do seu artigo 225 – “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988) –, e exige, para tanto, que o Poder Público efetue medidas e atue ativamente para que se mantenha garantido esse direito.

Nota-se, no fragmento constitucional acima exposto, o destaque para a responsabilidade recíproca entre a sociedade e o Estado na salvaguarda do meio ambiente, como meio e fim de sustentar a equidade do meio ambiente para a presente e futuras gerações. Assim, em uma linha esclarecedora, Bettina Augusta Amorim Bulzico, em sua dissertação de Mestrado, explica:

Observa-se a **ênfase dada à preservação ambiental como principal forma de atuação**, tanto pela sociedade quanto pelo Estado em suas relações sociais e produtivas, a qual pode ser compreendida como sinônimo de proibição à degradação, bem como imposição de recuperar o ambiente degradado. Seu intuito máximo é estabelecer a proteção no presente para que as gerações vindouras também possam usufruir desses bens jurídicos, numa perspectiva de responsabilidade social e estatal decorrente de uma solidariedade entre gerações. Além dessa previsão, o artigo informa uma série de valores que fazem do meio ambiente um bem jurídico de natureza difusa, de uso comum de todos, concebido em sua totalidade de patrimônio coletivo. (BULZICO, 2009, p. 214, grifo nosso).

Isso posto, fica evidente a intenção do constituinte em assegurar o direito ao meio

ambiente equilibrado, impondo, para tanto, deveres aos cidadãos e delegando ao Estado funções de manutenção e de efetiva garantia à saúde ambiental em geral. Devendo, por consequência, valer-se de sua posição vertical, quando comparado aos privados, para otimizar - enquanto mantenedor da ordem social-ambiental - e desestimular a biopirataria - enquanto regulador positivo -, cumprindo seu papel de tutor primordial desse Direito (BUZICO, 2009).

À vista do exposto, Karel Vasak desenvolveu uma teoria na qual enquadra os Direitos Humanos em gerações. De acordo com a classificação geracional, os direitos fundamentais dividem-se em três gerações de Direitos Humanos, alicerçados no desenvolvimento, na conquista e no reconhecimento desses direitos (BULZICO, 2009).

De acordo com a teoria de Karel Vasak, citado por Bettina Augusta Amorim Bulzico,

[...] os direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade, pertenceriam à primeira geração de Direitos Humanos; os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na noção de igualdade, pertenceriam à segunda geração; enquanto que o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente saudável, originários da ideia de solidariedade, pertenceriam à terceira geração. (VASAK apud BULZICO, 2009, p. 107-108).

Como se pode observar, o meio ambiente ecologicamente equilibrado integra a terceira geração dos Direitos Humanos que são, também, conhecidos como direitos de vocação comunitária ou de titularidade coletiva. Basta ver que se trata de um direito difuso e supra-individual, sendo que o seu maior valor é o humanismo do direito, em que deve prosperar a harmonia global entre todos os seres vivos, dando a titularidade à humanidade como um todo, tanto das presentes quanto das futuras gerações (BULZICO, 2009).

Nesse seguimento, na agenda internacional, com o intuito de instituir mecanismos de proteção ao meio ambiente, ocorreram conferências que conduziram a formulação de normas internacionais, que visam a assegurar a proteção ao meio ambiente por parte dos Estados, asseverando a importância de se manter o meio ambiente em condições plenas como garantia fundamental ao homem (BARBOSA, 2008).

Sobre o resultado dessas convenções, não se olvidando da importância de todas as conferências e instrumentos que dizem respeito ao tema, destacam-se algumas de maior relevância para este trabalho, quais sejam: Carta das Nações Unidas, 1945; Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948; Pactos de Direitos Humanos de 1966; Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1993; Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972; Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1985; Conferência do Rio – ECO 92 e Agenda 21 (BARBOSA, 2008).

Sem adentrar na especificidade e na relevância de cada instrumento internacional acima mencionado, ressalta-se que o direito ao meio ambiente sadio foi incorporado ao ordenamento interno de vários países como um direito fundamental posteriormente à *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, realizada na Suécia em 1972, que resultou na

Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente. Esse documento oferece atrativos na busca da construção de comunidades humanas sustentáveis ecológica, social e economicamente, ressaltando a importância da ação estatal para a eficácia da preservação ambiental e valendo-se de 26 princípios para a objetivação desse ideal (BARBOSA, 2009).

Tendo em vista os aspectos abordados, resta clara e indiscutível a compreensão do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com a ordem constitucional brasileira e com os tratados internacionais, como um direito fundamental do cidadão brasileiro com escopo de direito indisponível. Por consequência, manter o equilíbrio ambiental é garantia do homem que deve ser resguardada, sobretudo, pelo Estado. De modo que os diferentes ramos econômicos devem respeitar e dispor de políticas para minimizar ou extinguir os danos causados à natureza em geral, garantido, assim, dignidade de vida para as presentes e futuras gerações.

4 Síntese do Histórico Normativo Concernente ao Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional Associado

No contexto internacional, encontram-se vários acordos estatais que tratam da propriedade intelectual, como, por exemplo, o TRIPS (Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio), tratado internacional que encerrou a Rodada Uruguai das Negociações Comerciais Multilaterais do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*/Acordo Geral de Tratados e Comércio), em 1994, e criou a Organização Mundial do Comércio (OMC) (MARTINS, 2009).

O aludido Tratado, ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 1.355 de 30 de dezembro de 1994, em linhas gerais, permite aos pesquisadores patentear descobertas feitas através de pesquisas em outros países desde que estes tenham participação nos lucros obtidos com as descobertas (MARTINS, 2009). Todavia, mesmo diante de um tratado que consigna a cooperação e o respeito mútuo entre os Estados, são vários os eventos em que a patente é feita e o país de origem não tem participação alguma nos lucros. Por vezes, nem chega a ter conhecimento sobre a apropriação de seus recursos naturais.

O Estado brasileiro é um desses países que, além de deixar de auferir lucros significativos que repercutiriam significativamente na economia nacional, sofrem prejuízos pela degradação ambiental decorrente dessa prática, que pode, tanto desestruturar o equilíbrio do bioma nacional, quanto extinguir espécies nativas e colocar o conhecimento tradicional ao arbítrio das grandes empresas estrangeiras (VARELLA, 2004).

Isso posto, verifica-se que a regulamentação da prática de biopirataria no território nacional é incipiente, deixando a desejar tanto na intervenção, quanto na repressão dessa prática tão nociva ao meio ambiente e, sobremaneira, também para a economia.

A primeira medida tomada em relação à inibição dessa prática ocorreu de forma atípica, através da Medida Provisória (MP) nº 2.186-16, editada pelo presidente à época, Fernando

Henrique Cardoso, aos 23 dias de agosto de 2001 (VARELLA, 2004). Essa MP disciplinava o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e à transferência de tecnologia entre os países detentores e os países exploradores desses recursos (BRASIL, 2001a).

A norma em questão, por ter sido editada antes da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, manteve sua vigência até a promulgação da Lei 13.123/2015 - que será explorada adiante -, pois, de acordo com o artigo 2º da referida emenda, “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (BRASIL, 2001b).

À vista disso, nota-se que o mencionado texto normativo se constituiu, por muito tempo, como o marco legal que regeu o acesso e a remessa para outros países de componentes do patrimônio genético nacional, o conhecimento tradicional associado e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização comercial dos recursos genéticos (BRASIL, 2001a).

Em que pese a MP ter sido um grande avanço em termos legais, a condição dos “biopiratas” não teve mudança significativa quanto ao respeito à biodiversidade brasileira e à soberania do Estado, uma vez que a norma estabelecia apenas que o acesso a qualquer recurso genético dependeria da autorização da União, sem punir os praticantes da biopirataria, e ainda dificultando o acesso dos pesquisadores brasileiros aos recursos genéticos (BRASIL, 2014).

A aludida MP foi revogada apenas em 20 de maio de 2015, com a promulgação da Lei 13.123. Esta, por sua vez, foi o primeiro ato do Poder Legislativo que disse respeito à prática da biopirataria, dispondo sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade (BRASIL, 2015).

Dessa forma, resta demonstrada a negligência do governo brasileiro frente a um problema de ordem econômica e, principalmente, ambiental. Como a MP que antecedeu a legislação supramencionada não tinha um condão coercitivo quanto à prática da biopirataria, e pelo tempo em que o Poder Legislativo levou para editar a referida norma – por volta de 14 anos -, muitos se aproveitaram dessa brecha para praticar essa atividade sem medo de punição.

Quanto à Lei 13.123/15, mesmo que tenha sido criada com o objetivo principal de “facilitar a pesquisa, alavancar a inovação tecnológica do setor produtivo e gerar benefícios para toda a sociedade” (BRASIL, 2014, p. 24), ela não trouxe grandes avanços concernentes à coibição da prática da biopirataria. O texto legal buscou instituir mecanismos com a finalidade de proporcionar o desenvolvimento econômico nacional. Assim, manteve o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), que fora instituído em abril de 2002, positivando-o, agora, no artigo 6º, capítulo II da Lei, com as seguintes prerrogativas:

Art. 6º Fica criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável por coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios, formado por representação de órgãos e entidades da administração pública federal que detêm competência sobre as diversas ações de que trata esta Lei com participação máxima de 60% (sessenta por cento) e a representação da sociedade civil em no mínimo 40% (quarenta por cento) dos membros [...]. (BRASIL, 2015).

Mesmo assim, malgrado a intenção do legislador infraconstitucional em fomentar a economia, tentando facilitar o intercâmbio das atividades dos pesquisadores, fabricantes, Estado, povos indígenas e comunidades tradicionais, promovendo a bioprospecção², dispondo do CGen para organizar toda a estrutura do patrimônio genético, do conhecimento tradicional associado e da repartição de seus benefícios, como ocorria desde 2002, a Lei 13.123 de 2015 se mostra ineficaz e não impede que outros países se apropriem de forma indevida dos recursos naturais brasileiros.

Em razão dessa crítica, infere-se que a mera regulamentação não é, sozinha, capaz de estabilizar o meio ambiente e de garantir o real crescimento econômico brasileiro, devendo-se, também, instituir e consolidar políticas governamentais para alcançar a devida proteção aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados.

5 Estado Socioambiental de Direito: uma via de mão dupla para uma possível solução

O Estado adveio da outorga de poderes individuais do homem para uma ordem central, mediante um pacto ou contrato social, com o escopo de garantir a ordem e a segurança social. Quer dizer, os homens primitivos, em estado de natureza, eram donos exclusivos de si e dos seus poderes, mas, para a manutenção da vida em sociedade, reconheceram uma autoridade para disciplinar e coordenar a convivência entre eles.

Apesar da grande relevância de um estudo aprofundado tanto da origem quanto do desenvolvimento do Estado moderno, abordar-se-á aqui apenas de forma sucinta os modelos clássicos de Estado para a compreensão do Estado Socioambiental de Direito.

Nesse cenário, de início, temos o denominado Estado Absolutista, oriundo da aliança entre rei e burguesia. Nesse modelo estatal, o poder ficava concentrado exclusivamente nas mãos do rei, que, por sua vez, era um forte interventor na vida social. Ele recebia financiamentos da burguesia e, com isso, tinha por obrigação criar um ambiente propício aos negócios da classe burguesa, tais como a abertura de estradas, a criação de moeda única, a unificação de pesos e medidas (MORAES, 2008, grifo nosso).

Todavia, a delegação de poderes ao monarca passou a ser um obstáculo quando os

² Pesquisa e exploração da biodiversidade de uma região, dos seus recursos genéticos e bioquímicos de valor comercial.

negócios aumentaram, haja vista que sua alta intervenção na vida social e o excessivo gasto com o aparato social dificultavam o desenvolvimento econômico. Assim, a ideia de um Estado mínimo e liberal, que não interferisse na economia e deixasse o mercado se regular sozinho, passou a ser difundida no intuito de que a plena liberdade de produção e de circulação de mercadorias garantisse o progresso das empresas e das nações, surgindo o Estado Liberal (MORAES, 2008, grifo nosso).

No século XX, esgotado pelas próprias condições sociais e econômicas que o geraram, o Estado liberal não dava mais conta da realidade e dos interesses da burguesia. Então, os países capitalistas, após a segunda guerra mundial, tentaram reconstruir a economia em outras bases. Disseminou-se a forma de organização estatal chamada de Estado de Bem-Estar Social (MORAES, 2008, grifo nosso).

O Estado de Bem-Estar Social tinha como finalidade e característica básica a intervenção estatal nas atividades econômicas, regulando-as de modo a executar grandes investimentos e obras e a redistribuir rendimentos, visando sempre, pelo menos teoricamente, ao bem-estar da maioria da população. A ideia era romper com o centenário princípio do liberalismo, que rejeitava qualquer função intervencionista do Estado (MORAES, 2008).

A partir da década de 1970, essa organização estatal apresentou crises e necessitou reorganizar-se. Uma vez que as condições de mercado e econômicas se desequilibravam, devido os gastos dos Estados com as políticas sociais. Com isso, o bem-estar da sociedade ficaria a cargo dos cidadãos, frente ao argumento de que se gastava muito com saúde e educação pública, com previdência e apoio aos desempregados, ou seja, que os serviços públicos deveriam ser privatizados e pagos por quem os utilizasse, surgindo o modelo que se denomina de Estado Neoliberal (MORAES, 2008, grifo nosso).

Esse modelo estatal reabilitou e sustentou valores como livre mercado e livre iniciativa. Radicalizou, ainda, a separação entre economia e política, com o Estado intervindo cada vez menos na economia, assumindo um papel de regulamentador (MORAES, 2008).

Vencidas as breves considerações sobre os principais modelos estatais, surge a ideia de discutir um novo paradigma de ideal estatal que vá ao encontro de um desenvolvimento econômico com equilíbrio e manutenção do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Pois, hodiernamente, resta superada a ideia de que o meio ambiente pode se manter de forma equilibrada, independente e autônoma. Basta ver a interdependência natural da biodiversidade mundial, que vai além dos estanques e das fronteiras geográficas. Com isso, assevera-se, sem dar margem a dúvidas, a importância do aumento da responsabilidade e dos deveres do Estado de se relacionar com a sociedade, estados estrangeiros, organismos não governamentais e outros, em uma ótica de solidariedade e colaboração (LEITE, 2007).

Corroborando essa premissa, as Organizações das Nações Unidas (ONU), no Preâmbulo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução n.º 41/128, de 04.12.1986), aduz

que o desenvolvimento

[...] é um processo global, econômico, social, cultural e político que visa a melhorar continuamente o bem-estar do conjunto da população e de todos os indivíduos, embasado em suas participações ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na partilha equitativa das vantagens que daí decorrem. (ONU, 1986).

Por esse motivo, o Brasil, no exercício de sua soberania e na sua função de promover a equidade ambiental, respeitando, em especial, os tratados internacionais sobre o meio ambiente, dos quais é signatário, deve articular com as outras nações um ideal de Estado que possibilite o efetivo desenvolvimento econômico com redução de prejuízos presentes e futuros para a natureza e, consecutivamente, para os seres humanos (FENSTERSEIFER, 2008).

Nesse contexto, surge o modelo denominado Estado Socioambiental de Direito, com a recomendação de atribuição de deveres ecológicos ao Estado, apoiado em uma interpretação que o sensibilize a promover, juntamente com a sociedade, a efetiva manutenção do meio ambiente de forma equilibrada (BORTOLINI, 2014).

Esse modelo se caracteriza como um mecanismo em que os cidadãos e o Estado se unem para concretizar a efetivação do bem comum do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem dissonâncias entre relações privadas ou públicas, integrando “elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas” (LEITE, 2007, p. 275).

Rafaela Emília Bortolini (2014, p. 9) estabelece cinco funções fundamentais sobre o modelo de Estado Socioambiental de Direito, abaixo elucidadas:

(i) ajustar formas que sejam mais adequadas para a gestão dos novos riscos e evitar a irresponsabilidade organizada; (ii) juridicizar instrumentos contemporâneos, que sejam preventivos e precaucionais, abandonando a ideia segundo a qual o Direito só deveria se preocupar com danos evidentes, e passando a incorporar, então, uma atenção especial aos danos e riscos abstratos, potenciais e cumulativos; (iii) aproximar a noção de direito integrado, vez que a efetividade da defesa ambiental depende de considerações multitemáticas; (iv) buscar a construção de uma consciência ambiental; (v) favorecer uma maior compreensão do objeto estudado, propiciando o entendimento da posição ecológica do ser humano e das implicações que decorrem da visão integrativa de ambiente.

Nota-se que não se trata de um início de modelo estatal, mas de um novo ideal de Estado, que objetive de forma plena a consubstanciação de um direito com equivalência entre a ordem econômica e o bem social do indivíduo. Pontuando, em vista disso, “um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável” (FENTERSEIFER apud BARTOLINI, 2014, p. 9).

Conforme disciplina José Rubens Morato Leite (2007, p. 299), na prática, a verificação do Estado Socioambiental, enquanto solução para a minimização da degradação da

biodiversidade, “só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental, em face das exigências, sob pena de esgotamento irreversível dos recursos ambientais, de uma cidadania moderna, informada e pró-ativa”,

Por esse motivo, para a concretização desse ideal, os Estados, em um trabalho conjunto, precisam fomentar a importância de se estabelecer padrões e diretrizes para a manutenção de um meio ambiente sadio, valendo-se, sobretudo, de direcionamentos de ordem internacional, como o Direito Internacional Ambiental (BULZICO, 2009).

A esse respeito Bulzico (2009, p. 43), estabelece a relevância desse ramo do Direito, expondo que:

O Direito Internacional Ambiental reveste-se de grande utilidade para toda a comunidade internacional, pois o modo como é aplicado reflete substancialmente na qualidade de vida, na saúde, no bem-estar físico, mental e psíquico do ser humano. Do ponto de vista do Estado soberano, esse ramo influencia as políticas públicas, a cultura e a economia de cada país, e por ela é influenciado.

Nesta mesma linha de entendimento,

[...] sob o prisma da garantia efetiva do meio ambiente frente ao desenvolvimento econômico, marcado pelos avanços científicos e tecnológicos, a instituição do Estado Socioambiental de Direito é cercada por vastos desafios no corrente corpo social. Isto porque a intervenção do homem na natureza quando da sua atividade econômica, coloca-a em risco ao passo que dela se utilizam de forma que a consideram ‘como simples objeto destituído de qualquer valor intrínseco’. (PETTERLE; CADEMARTORI, 2016, p. 280).

Ainda seguindo esse raciocínio, sobre os riscos em que se encontra o meio ambiente em função da exploração humana, pontua-se que “[...] por dezenas de milhares de anos, os homens sobreviveram sem coisa alguma que se assemelhasse à nossa ciência. Depois de cerca de quatro séculos [...] a ciência está apresentando sérias ameaças à nossa sobrevivência” (LEITE, 2007, p. 21).

Também sob essa perspectiva, a despeito dos riscos ambientais, Petterle e Cademartori (2016, p. 281-282, grifo nosso), ao interpretarem a visão de Ulrich Beck (2010), proposta em sua obra “Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade”, demonstram que

[...] numa **sociedade de risco, o conhecimento científico e tecnológico**, cujas finalidades deveriam ser o desenvolvimento, o bem-estar social, a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana, em razão da sua inconstante instrumentalização, com todo o seu poder de criação e destruição, **passa a ser a principal ameaça à manutenção e à sobrevivência da própria espécie humana**, levando consigo também todo o ecossistema.

Os referidos autores concluem, em relação à concepção de Ulrich Beck, que:

O referido autor entende que há necessidade, para um cenário futuro, de um processo de reindustrialização e democratização tecnológica, levando-se em consideração a proteção ambiental. Para ele, trata-se de uma *opção ecológica de Estado do Bem-Estar*, no qual, haveria a criação de autoridades, dotadas de competências e atribuições, para combater eficazmente o espólio industrial da

natureza. (PETTERLE; CADEMARTORI, 2016, p. 282).

Por conseguinte, considerando o estado de risco ambiental pelo movimento econômico industrial em geral, dispondo, por seu turno, de um novo paradigma de condução da ordem social, o Estado Socioambiental de Direito pode ser compreendido como um modelo em que a exploração dos recursos naturais ocorre de forma equitativa com seu equilíbrio. Por essa razão, o Estado deve intervir no ramo econômico de modo a concretizar tal perspectiva (PETTERLE; CADEMARTORI, 2016).

Postula-se, para isso, “uma nova concepção de desenvolvimento e de Estado, baseado no avanço tecnológico e científico” (PETTERLE; CADEMARTORI, 2016, p. 282), de forma que a sustentabilidade seja entendida como a base essencial para o progresso, ocasionando implicações recíprocas para o Estado e para a sociedade quanto à tutela ambiental.

Levando-se em conta o que foi observado, vale dizer que é preciso mais que idealizar um novo norte de controle estatal, de sorte que “[...] a solidariedade quanto aos deveres na manutenção do equilíbrio ecológico assuma dimensão jurídico-constitucional” (PETTERLE; CADEMARTORI, 2016, p. 282). Razão pela qual se faz imprescindível para o bem social e ambiental, especialmente, para o desestímulo da prática da biopirataria uma atuação empreendedora por parte da sociedade, em valorizar suas riquezas naturais, e do Estado, intervindo em políticas internas e externas que endossem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como realidade e seu dever.

6 O PL 6794 e a Criminalização da Biopirataria

O Direito Penal, por ter um caráter sancionatório, é um dos meios mais eficazes de coerção social. Tal disciplina, com suas penas e medidas de segurança, induz comportamentos e dá aplicabilidade aos seus dispositivos legais. Inclusive, diversos autores afirmam que a vida em sociedade só é viável em função do Direito Penal e de seus convincentes métodos de coerção.

Justamente nesse ponto de vista, Muñoz Conde

[...] acredita que sem a pena não seria possível a convivência na sociedade de nossos dias. Coincidindo com Gimbernat Ordeig, entende que a pena constitui um recurso elementar com que conta o Estado, e ao qual recorre, quando necessário, para tornar possível a convivência entre os homens. (BITENCOURT, 2012, p. 273).

Ora, diante do caráter coercitivo dos métodos penais, nada mais coerente do que a biopirataria também receber proteção desse ramo do Direito. Em meio ao atual contexto de desequilíbrio ambiental, é fundamental que bens jurídicos tão importantes quanto a fauna e a flora sejam resguardados pelo Direito Penal. O meio ambiente é um bem coletivo e pertence a toda a sociedade e é certo que apenas com a sua conservação é que preservaremos a existência da própria espécie humana.

Por esse ângulo, Álvaro Sánchez Bravo aduz que

[...] a apelação ao Direito Penal para a proteção do meio ambiente supõe considerá-lo como um desses valores e interesses, como uma realidade, sem a qual não se entende a sociedade, nem os Estados, nem o próprio ser humano. Se o Direito Penal deve recorrer em defesa do medo ambiente é porque é tão importante, tão imprescindível, que um ataque contra o mesmo rachará os cimentos de nossa própria existência (BRAVO apud FERNANDO; DANTAS; MINAHIM, 2008, p. 1441).

Porém, apesar de todo o exposto, a biopirataria não possui um tipo penal expresso e taxativo que a criminalize. No entanto, os atos de biopirataria podem acabar coincidindo com algumas das condutas descritas na Lei nº 9.605 de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais). A título de exemplificação, atente-se ao teor do artigo 29 da desta Lei, abaixo transcrito:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, **utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:** Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa (BRASIL, 1998, grifo nosso).

A preposição acima exposta pode ser confirmada pelo julgamento da Apelação Criminal 200951018102993 pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em que a conduta caracterizadora da prática da biopirataria foi considerada como correspondente ao tráfico internacional de animais, cujos autores foram condenados exatamente nos termos do disposto no artigo 29 anteriormente citado (BRASIL, 2012).

Todavia, tais previsões legais não são eficazes no combate à prática da biopirataria. Isso ocorre porque

[...] segundo as normas vigentes, quando flagrado nesse tipo de ação irregular, o estrangeiro simplesmente paga uma multa – em geral, irrisória, em relação ao eventual lucro a ser auferido com o patenteamento decorrente das pesquisas sobre os princípios ativos contidos nas substâncias ou partes de espécimes da flora e da fauna nativas – e é liberado, voltando posteriormente ao País para novas investidas biopiratas, certo de sua impunidade. (ARAÚJO, 2006, p. 2).

Diante desse quadro, o Projeto de Lei (PL) 6794 de 2006, de autoria do Deputado João Campos de Araújo (2006, p. 1), pretende inserir o artigo 61-A na Lei de Crimes Ambientais para punir a prática da biopirataria de forma mais severa, com a seguinte redação:

Art. 61-A. Coletar, transportar, guardar, entregar, obter, vender ou doar espécime da flora ou fauna nativas, parte ou produto dele ou substância dele derivada como princípio ativo, para fim comercial ou científico, sem a autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Se a conduta prevista no caput objetivar a remessa para o exterior do espécime, parte ou produto dele ou substância dele derivada como princípio ativo, sem a autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida, a pena é aumentada da metade até o dobro.

§ 2º Se a conduta prevista no caput objetivar a remessa para o exterior do espécime, parte ou produto dele ou substância dele derivada como princípio ativo, para o desenvolvimento de pesquisa científica no exterior ou o registro de patente, sem a autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida, a pena é aumentada de uma vez e meia até o triplo.

§ 3º Nos casos em que a conduta prevista no caput e em seus parágrafos for realizada por estrangeiro, caberá à autoridade competente a remessa dos autos do processo ao Ministério da Justiça para fins de sua expulsão, sem prejuízo da aplicação das demais sanções cabíveis. (BRASIL, 2006).

Pois bem, da leitura do dispositivo supracitado, nota-se que o Art. 61-A começa inovando desde a sua pena. Ocorre que a maior parte das condutas previstas na Lei de Crime Ambientais é punida com a pena de detenção, o que obstaculiza o cumprimento da pena em regime inicialmente fechado. Porém, em sentido contrário à sistemática geral da Lei, o artigo 61-A prevê pena de reclusão e autoriza o início da pena em regime mais gravoso (ARAÚJO, 2006).

Posteriormente, constata-se que as penas mínimas e máximas também são mais elevadas quando comparadas com as demais penas previstas na Lei em análise. Verifica-se que a maior parte das condutas tipificadas é punida com meses, ao passo que o artigo 61-A prevê pena de 02 (dois) a 05 (cinco) anos (ARAÚJO, 2006).

Além disso, o referido legal propõe dois casos de majoração da pena, os quais influenciam na terceira fase da dosimetria da pena. Assim, se o agente praticar as condutas descritas no *caput* com o intuito de fazer remessa para o exterior, a pena poderá ser aumentada da metade até o dobro. Nessa continuidade, se a remessa para o exterior objetivar o desenvolvimento de pesquisas ou o registro de patentes, a pena poderá ser aumentada de uma vez e meia até o triplo (ARAÚJO, 2006).

Por fim, em função de a biopirataria ser comumente praticada por estrangeiros, o parágrafo 3º prevê a remessa dos autos ao Ministério da Justiça para promoção do devido processo de expulsão (ARAÚJO, 2006).

Destarte, diante tudo que foi exposto, nota-se que as propostas do Deputado João Campos provavelmente protegerão a fauna e a flora brasileiras, bem como contribuirão para o combate da biopirataria. Contudo, constata-se que o Projeto que insere o artigo 61-A na Lei dos Crimes Ambientais foi proposto em março de 2006 e pouco caminhou no decorrer desses quase 13 (treze) anos. Assim, a matéria deve ser tratada com mais seriedade pelos Congressistas para poder tramitar de forma mais célere, com a urgência que o assunto exige.

7 Conclusão

Tendo em vista tudo que foi exposto no decorrer deste artigo, pode-se concluir que o Brasil sempre esteve marcado por grandes explorações sobre seu patrimônio genético e que, indiscutivelmente, a prática da biopirataria no território nacional, além de se desmontar em um enorme prejuízo econômico, termina, por bem, em extirpar do indivíduo seu direito constitucional em ter o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Do mesmo jeito, como se inferiu nesta análise, as normas existentes devem ser cumpridas com mais imperatividade e, mesmo senso, faz-se necessária a criação de normas cogentes que

confirmam à atividade dos biopiratas sanções mais severas com o fito de salvaguardar, não apenas para os brasileiros, mas para a população mundial, um meio ambiente devidamente equânime.

Ademais, os indivíduos devem se conscientizar cada vez mais de seu papel fundamental em tal fim, devendo, por conseguinte, o Estado, através da criação de políticas públicas educacionais, propagar esse ideal. Isso porque, o constituinte originário outorgou a ele o dever de promover e manter o equilíbrio do meio ambiente, e, da mesma forma, conferiu-lhe o dever de garantir a educação aos cidadãos.

Afinal de contas, aniquilar a prática da biopirataria não significa, em um mundo cada vez mais tecnológico, coibir o desenvolvimento econômico do Brasil nem dos Estados em geral. Todavia, pugna-se para que tal desenvolvimento e, consequentes tecnologias benéficas à vida, deva ocorrer de maneira sustentável para, assim, garantir um efetivo crescimento da economia, alicerçado no direito inderrogável do indivíduo em ter o meio ambiente mundialmente preservado.

Referências

- ARAÚJO, João Campos de. **Projeto de Lei nº 6794, de 2006**. Acrescenta o art. 61-A à Lei nº 9.605, de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, para incluir o crime de biopirataria e tráfico de animais e plantas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=318378>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- BARBOSA, Maria Bueno. **Direito à água: o acesso à água como Direito Humano**. 2008. 143f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_BarbosaMB_1.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BORTOLINI, Rafaela Emília. O dever de intervenção do estado na propriedade privada e na ordem econômica: a vinculação da administração pública ao compromisso constitucional de proteção de bens ambientais. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Florianópolis, 5 a 7 de dezembro de 2014. **Anais...** Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2014. p. 323-342. v. 23. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5ba560e450ca899f>>. Acesso em: 28 set. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. 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: 28 set. 2018.
- . Presidência da República. Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 2001b, sem paginação. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

———. Presidência da República. Lei nº 13.123 de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 maio 2015, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

———. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Criminal 200951018102993**. Relator: Messod Azulay Neto. Rio de Janeiro, 15 ago. 2012, sem paginação. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23481198/acr-apelacao-criminal-apr-200951018102993-trf2/inteiro-teor-111716657?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 28 set. 2018.

———. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.186-16 de 23 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea "j", 10, alínea "c", 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 2001a, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

———. Casa Civil da Presidência da República. Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00009, de 22 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 maio 2014, sem paginação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1262635>. Acesso em: 28 set. 2018.

———. Presidência da República. Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 fev. 1998, sem paginação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

BRAÚNA, Clarisse et al. Piratas na Amazônia. **Laboratório de Limnologia/UFRJ**, Rio de Janeiro, maio 2016. Disponível em: <<https://limnonews.wordpress.com/2016/05/06/piratas-na-amazonia/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

BULZICO, Bettina Augusta Amorim. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: Origens, Definições e Reflexos na Ordem Constitucional Brasileira**. 2009. 216f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2018/02/mestrado_unibrasil_-Betina-Morim.pdf>. Acesso em 01 fev. 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERNANDO, Aline Ferreira de Alencar; DANTAS, Antônio de Carvalho; MINAHIM, Maria Auxiliadora. A necessidade de tutela penal contra a biopirataria na Amazônia. In: XVII CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. Florianópolis, 2008. **Anais...** Florianópolis: FUNDAÇÃO BOITEUX, 2008. p. 1429-1458. v. 1. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+\(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008).pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

LARANJEIRA, Laís Aparecida et al. Biopirataria: Informação e o efetivo combate. **Revista**

JurisFIB. Bauru, v. 2, ano 2, p. 153-167, 2011. Disponível em:

<<http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1328208240.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 20-300.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Acordo Trips: Os direitos de propriedade intelectual, o comércio e o quadro normativo brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7106>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MELLO, Hélio Campos. “Piratas Modernos”. **Isto é**. São Paulo, nº 1773, 2003, sem paginação. Disponível em:

<http://www.istoe.com.br/assuntos/editorial/detalhe/13771_PIRATAS+MODERNOS>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MENCONI, Darlene; ROCHA, Leonel. Riqueza Ameaçada. **Isto é**, São Paulo, nº 1773, 2003, sem paginação. Disponível em:

<http://www.istoe.com.br/reportagens/13650_RIQUEZA+AMEACADA>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MIRANDA, Jorge Babot. **Amazônia**. Porto Alegre, RS: AGE, 2005.

MORAES, Ana Luísa Zago de. OS MODELOS DE ESTADO E AS CARACTERÍSTICAS DA JURISDIÇÃO. **Revista Eletrônica do Curso de Direito Da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 1, p. 66-70, maio 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6828/4144#.WLGsvzvyvIU>>. Acesso em: 28 set. 2018.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 41/128, de 04 de dezembro de 1986, sem paginação. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitoshumanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.

PANCHERI, Ivanira. BIOPIRATARIA: Reflexões Sobre Um Tipo Penal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 105, p. 443-487, jan./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67993>>. Acesso em: 28 set. 2018.

PETTERLE, Selma Rodrigues; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. Estado, constitucionalismo e sociedade. In: IV Encontro Internacional do CONPEDI/OÑATI, 4, 2016, Gipuzkoa. **Anais...** Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2016. p. 1-25. v. 1. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c50o2gn1/212559so/JUORPBaakN1ZQ94c.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

SANTILLI, Juliana Ferraz de Rocha. **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção**. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, v. 20, ano 10, 2002. Disponível em: <http://www.escolamp.org.br/arquivos/20_03.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. Tipologia de Normas sobre Controle do Acesso aos Recursos Genéticos. In: VARELLA, Marcelo D. & PLATIAU, Ana Flávia B. (Org), 204. **Diversidade Biológica e Conhecimentos Tradicionais** (Coleção de Direito Ambiental 2); p. 109-132, 2004.

Artigo submetido em: 08/04/2018

Aceito em: 02/08/2018



A INSIGNIFICÂNCIA DA LESÃO AO BEM JURÍDICO NO PROJETO DE NOVO CÓDIGO PENAL DO SENADO

THE INSIGNIFICANCE OF INJURY OF LEGAL GOOD IN THE SENATE NEW PENAL CODE PROJECT

LA INSIGNIFICANCIA DE LA LESION AL BIEN JURÍDICO EN EL PROYECTO DE NUEVO CÓDIGO PENAL DEL SENADO

Núbio Pinhon Mendes Parreiras ¹
Dorcas Marques Almeida ²

Resumo: Este estudo faz uma análise crítica da positivação, no projeto de novo Código Penal do Senado (PLS 236/12), da insignificância da lesão ao bem jurídico como fator para exclusão da tipicidade. Para tanto, inicia-se com o conceito de bem jurídico. Após, passa-se ao estudo da análise da afetação do bem jurídico a partir do princípio da intervenção mínima. Com isso, fica possível uma análise da recepção jurisprudencial do princípio, bem como uma análise em nosso ordenamento vigente. Depois, parte-se para uma análise específica da positivação do princípio no PLS 236/12 (e no seu substitutivo), que será feita de uma forma crítica, demonstrando como desconsidera os postulados da intervenção mínima, a ponto de inviabilizar, na prática, a aferição do ataque ao bem jurídico. Daí a incompatibilidade com o princípio da intervenção mínima.

Palavras-chave: Direito Penal; Lesividade insignificante; Bem jurídico; Projeto de Código Penal (PLS 236/12).

Abstract: This study makes a critical analysis of the positivation, on the Senate new Penal Code project (“PLS 236/12”), of insignificance of injury of legal good as a factor of typical exclusion. For that, starts with the concept of legal good. After, we proceed to the study of analysis of the affectation of the legal good from the principle of the minimum intervention. With this, becomes possible an analysis of the jurisprudential reception of the principle, as well an analysis in our current legislation. Afterwards, part for a specific analysis of the positivation of the principle on the PLS 236/12 (and its substitute), which will be done in a critical way, demonstrating how it disregards the postulates of the minimum intervention, to the point of rendering impossible, in practice, the gauging of the affectation of the legal good. Hence the incompatibility with the principle of the minimum intervention.

Keywords: Penal law; Insignificant lesiveness; Legal good; Penal code project (PLS 236/12).

¹ Advogado. Especialista em Ciências Penais pelo IEC-Puc-Minas (nubiomendes@yahoo.com.br).

² Advogada. Mestranda em Direito Penal – PUCMINAS (dorcasalmeida.adv@gmail.com).

Resumen: Este estudio hace una análisis crítica de la positivación, en el proyecto de nuevo Código Penal del Senado (“PLS 236/12”), de la insignificancia de la lesión al bien jurídico como factor para la exclusión de la tipicidad. Con eso, se inicia con el concepto del bien jurídico. Entonces, se passa al estudio de la análisis de la afetación del bien jurídico desde el principio de intervención mínima. Por lo tanto, se queda possible una análisis de la recepción jurisprudencial del principio, bien como una análisis en nuestro ordenamiento vigente. Después, se hará una análisis específico de la positivación del principio en el “PLS 236/12” (y en su substitutivo), que se hará de una forma crítica, demostrando cómo desconsidera los postulados de la intervención mínima, a punto de no permitir, en la práctica, la evaluación del ataque al bien jurídico. Por eso la incompatibilidad con el principio de la intervención mínima.

Palabras clave: Derecho Penal; Lesión insignificante; Bien jurídico; Proyecto de Código Penal (“PLS 236/12”).

1 Introdução

O Congresso Nacional adicionou ao movimento de amplas reformas dos principais Códigos brasileiros, já efetivada com o de Processo Civil (Lei 13.105/15), e em andamento com o de Processo Penal (PLS 156/09), a intenção de reforma geral do Código Penal (PLS 236/12). Um dos principais argumentos é a modernização da Parte Geral (de 1984) e da Parte Especial (de 1940), além da codificação da legislação extravagante.

Dentre as inovações, encontra-se a positivação daquele que é mais conhecido por princípio da insignificância³, no artigo 28, § 1º. Ocorre que, conforme veremos, após severas críticas, o projeto recebeu um substitutivo, deslocando o princípio para o artigo 26.

Com isto, o presente estudo visa realizar uma análise crítica de ambos os dispositivos, a partir do parâmetro do princípio da intervenção mínima (BUSATO, 2017, p. 61), que deve orientar a exclusão da tipicidade diante de lesões insignificantes a bens jurídicos.

Para tanto, inicia-se com uma breve análise do conceito de bem jurídico, para, assim, verificar como a intervenção mínima orienta a aferição do grau de afetação do bem jurídico. Após, passar-se-á ao estudo da recepção jurisprudencial brasileira do princípio, bem como de sua acomodação no ordenamento jurídico. Ao final, será possível entrar e aprofundar o estudo na positivação do princípio no projeto e no seu substitutivo, e, com uma visão crítica, avaliar a compatibilização com os postulados da intervenção mínima.

2 O bem jurídico

Com algumas exceções (JAKOBS, 2016; STRATENWERTH, 2016), as principais

³ Paulo Busato, conforme veremos, inclui este instituto no princípio da intervenção mínima, preferindo, portanto, esta terminologia (BUSATO, 2017, p. 61).

teorias do Direito Penal das últimas décadas⁴ condicionam o exercício do poder punitivo exclusivamente quando diante de proibições de lesões (ou ameaças de) a bens jurídicos penalmente relevantes, o que se apresenta como indispensável para a formulação dos tipos penais, na medida que contém o poder punitivo estatal.

E é neste sentido que a melhor doutrina tem entendido:

Assim é que o esclarecimento de qual seja o bem jurídico típico é não só uma das mais importantes questões interpretativas nos comentários da parte especial, devendo ser resolvida antes de qualquer outra, como é de se observar que a idéia de bem jurídico deu provas de sua fecundidade e mesmo de sua indispensabilidade também nas mais significativas monografias modernas sobre a estrutura do delito (...) (SHÜNEMANN, 2016, p. 24)

É por isto que teorias como o funcionalismo sistêmico de Jakobs (2016), que desconsideram o bem jurídico para a criminalização – dando lugar à estabilização normativa –, acabam por permitir um Direito Penal autoritário, contrário às pretensões do Estado Democrático de Direito, conforme observa Zaffaroni *et al* (2016).

Não por outra razão que “o conceito de bem jurídico, ao emergir da limitação à intervenção penal, representa um importante termômetro para que se afira estar a dogmática penal em consonância com o Estado Democrático de Direito (...)” (BRANDÃO, 2014).

Diante disto, por ser imprescindível que o tipo penal seja composto por um bem jurídico – penalmente relevante –, o grau de afetação do mesmo assume grande importância para um Direito Penal que se pretende democrático, tornando questionável, portanto, a criminalização de lesões insignificantes a bens jurídicos.

O bem jurídico, conceito que possui como gênese (BRANDÃO, 2014) o princípio da legalidade desenvolvido por Paul Johann Anselm von Feuerbach⁵, e, posteriormente, sucessivas contribuições para a sua evolução⁶, conserva hoje, em seu alicerce, o neokantismo (BRANDÃO, 2014), já que “a dogmática penal assimilou as linhas gerais do método neokantiano como base” (BRANDÃO, 2014).

Por sua vez, o neokantismo, além de contar com grandes nomes como Gustav Radbruch e Max Ernst Mayer, no que diz respeito à temática bens jurídicos, teve sua maior expressão com os estudos de Edmund Mezger⁷ (MEZGER, 1946), o qual acabou por romper com a matriz

⁴ Neste sentido, para ficar em poucos exemplos, Amelung (2016), Batista (2013), Busato (2017), Leite (2015; 2015^a; 2015b), Lopes (1997; 1999), Machado (2009), Mañas (2003), Queiroz (2010), Roxin (2002; 2009; 2016), Santos (2015), Shünemann (2016), Tavares (2002; 2015), Zaffaroni *et al* (2013; 2016) etc.

⁵ Registre-se a existência de discussão sobre eventual origem do bem jurídico desde a noção de dano social iluminista de Beccaria, conforme Shünemann (2016, p. 32/40) e Amelung (2016, p. 159 e ss.). Roxin (2016, p. 236/239) nega relevância aos esforços de reconstrução histórica do conceito de bem jurídico. Lado outro, desde um ponto de vista um tanto quanto original, Zaffaroni *et al* (2016, p. 218) responde a esta questão subdividindo o bem jurídico entre o tutelado (pela lei penal) e o limitativo/garantidor (afetado pelo delito), remetendo a gênese deste ao aludido trabalho de Feuerbach, e aquele ao *Malleus Maleficarum* ou “Martelo das feitiçeras” (KRAMER E SPRENGER, 2010).

⁶ Para aprofundar na evolução histórica do conceito de bem jurídico, consultar Brandão (2014; 2018), Busato (2017), Liszt (2006), Mezger (1946), Tavares (2002), Zaffaroni *et al* (2016).

⁷ Válido observar que, tempos depois, Francisco Muñoz Conde descobriu evidências de que Mezger era um teórico nazista, conforme se extrai da tradução brasileira da obra “CONDE, Francisco Muñoz. *Edmund Mezger e o Direito*

positivista⁸ acima analisada (BRANDÃO, 2014).

No que toca à concepção de bem jurídico, nesse referido rompimento, promoveu uma definição que está na base tanto do finalismo, quanto do funcionalismo, sendo exatamente um bem jurídico que não se limita à lei, mas que pode ser dirigido por orientações supra-legais, através de valorações.

Não obstante, como demonstrou Brandão (2014, p. 137), a original contribuição do neokantismo não foi relacionar o bem jurídico à noção de valor, já que tanto o positivismo jurídico, de Binding, quanto o sociológico, de von Liszt, já o fazia. Isto porque a originalidade do neokantismo no tratamento do bem jurídico “reside no fato do valor não estar associado à atividade do legislador, tampouco estar vinculado ao positivismo sociológico, mas sim à esfera cultural, que dá o cabedal para os que atribuam signos positivos ou negativos aos objetos.” (BRANDÃO, 2014, p. 139)

Com isto, destaca-se uma considerável abertura hermenêutica na dogmática proporcionada pelo neokantismo, de modo a colocar o bem jurídico (que é supra-legal) no centro da interpretação da lei penal (BRANDÃO, 2014, p. 141).

Neste sentido ensinou Mezger:

*A determinação e conhecimento do bem jurídico em referência ao tipo concreto se logra mediante a interpretação da lei segundo as regras indicadas em outro lugar. Mas o bem jurídico assim obtido constitui por sua vez o mais importante meio de interpretação em referência ao dito tipo e às suas singulares características.*⁹ (MEZGER, 1946, p. 388)

Uma distinção importante pelo conceito de Mezger é a referente ao objeto da ação e do bem jurídico, na medida em que, enquanto aquela é “o objeto corpóreo sobre o qual a ação típica se realiza (...) o bem jurídico é uma valoração em face do objeto da ação” (BRANDÃO, 2014, p. 140).

Daí que o bem jurídico é concebido como conteúdo material do injusto que possibilita uma abertura hermenêutica à dogmática penal, sempre no sentido garantidor.

Mas, para a conceituação do bem jurídico em sede doutrinária, se mostra muito mais importante a definição dos bens penalmente irrelevantes (ZAFFARONI *et al*, 2013) do que propriamente quais (sempre) são relevantes, na medida em que limita o legislador a criminalizar, ao invés de obriga-lo a tal.

Penal de seu Tempo: estudos sobre o Direito Penal no nacional-socialismo. Tradução da 4ª edição de Paulo César Busato. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005. Neste ponto, importante solucionar uma aparente contradição. É que, muito embora o apogeu do nazismo tenha desconsiderado por completo o bem jurídico penal quando da criminalização de condutas, o mesmo não se dava nos estudos de Mezger – apesar de sua filiação nazista.

⁸ Discordando, Tavares (2002), afirma que, muito embora deva-se reconhecer uma superação aos positivismos jurídico (Binding) e sociológico (Liszt), a bem da verdade, o neokantismo se aproxima do positivismo ao “fazer derivar o bem jurídico da elaboração normativa” (p. 190/191).

⁹ Tradução livre do original: “*La determinación y conocimiento del bien jurídico en referencia al tipo concreto se logra mediante la interpretación de la ley según las reglas en otro lugar indicadas. Pero el bien jurídico así obtenido constituye a su vez el más importante medio de interpretación en referencia a dicho tipo y a sus singulares características.*”

Assim, é penalmente irrelevante, num Estado Democrático de Direito, criminalizar condutas que desrespeitem às exigências de alteridade, de pessoalidade e de proporcionalidade (ZAFFARONI *et al*, 2013; TAVARES, 2002), regras que abaixo serão melhor exploradas.

Portanto, passa-se ao estudo da afetação insignificante do bem jurídico, à luz do princípio da intervenção mínima.

3 A afetação do bem jurídico orientada pelo princípio da intervenção mínima: a exclusão típica da lesão insignificante

Franz von Liszt percebeu que, ao lado da antijuridicidade formal, como violação do direito, há a material, como violação da antissocialidade da ação (BRANDÃO, 2014), que, após positivada, se tornaria num “interesse juridicamente protegido”.

Por isso que, a grande importância da contribuição de Liszt, para a construção do bem jurídico, foi de ter o vinculado à antijuridicidade (na sua vertente material), de modo que, com isto, o bem jurídico se acomodou na teoria do crime¹⁰. A antijuridicidade material seria, portanto, a lesão ou exposição a perigo o bem jurídico, noção que possibilitou, posteriormente, a ideia do princípio da insignificância. (BRANDÃO, 2014)

Muito bem, esta noção formulada por Franz von Liszt entre antijuridicidade formal e material, acima mencionada, posteriormente, foi deslocada para o tipo penal (BRANDÃO, 2014), configurando as tipicidades formal e material¹¹, diante da insuficiência da adequação formal da conduta à norma (meramente descritiva, factual) para a construção de um Direito Penal de intervenção mínima (ZAFFARONI *et al*, 2016).

Com isso, a tipicidade material passou a acomodar o bem jurídico no método penal (ZAFFARONI *et al*, 2016), representando a parte valorativa do tipo penal, na medida em que viabiliza, primeiramente, o questionamento a respeito da relevância do bem jurídico afetado pela conduta formalmente típica (BUSATO, 2017).

Para tanto, no que diz respeito à consideração das variadas abordagens que se pode referir ao bem jurídico penal, três nos interessam aqui: a alteridade; a pessoalidade; e a proporcionalidade.

Quanto à alteridade, conforme Zaffaroni *et al* (2013), com a liberdade de expressão intelectual, crença, artística, científica, dentre outras asseguradas na Constituição da República

¹⁰ Registre-se que, conforme lembra Brandão (2014, p. 131/132), neste período, a noção de tipicidade, como elemento destacado da Teoria do Delito, não tinha sido ainda desenvolvida, tendo o sido tão somente em 1906, com Ernst von Beling.

¹¹ Paulo Busato trabalha com outras nomenclaturas para explicar os mesmos conceitos, chamando de pretensões de relevância típica conceitual (tipicidade formal) e de ofensividade (tipicidade material), assim explicando: “O conteúdo da pretensão *geral* de relevância ou *tipo de ação* é formado por duas subpretensões, quais sejam, uma pretensão *conceitual* de relevância e uma pretensão de ofensividade.

A pretensão *conceitual de relevância* refere-se à comprovação de que uma determinada conduta corresponde a um tipo (...) A pretensão de *ofensividade*, por sua vez, diz respeito à comprovação de que um bem jurídico digno de proteção penal foi atacado de modo grave o suficiente para determinar a intervenção do Direito Penal.” (BUSATO, 2017, p. 252/253)

(especialmente no artigo 5º), o Estado não pode impor uma moral e sim garantir a liberdade moral, não podendo punir este exercício. Daí emerge a necessária alteridade da conduta para eventual reprovação penal.

E é desta alteridade que se define o bem jurídico, em modelos republicanos, como direito do cidadão, de carne e osso, e não como a vontade do Estado (FERRAJOLI, 2010; ZAFFARONI *et al*, 2013).

Para tanto, deve-se destacar que, como já afirmado acima, as proibições penais se justificam somente quando há afetação ou perigo de lesão do bem jurídico.

Daí que, como demonstrado por Zaffaroni *et al* (2013), se deve tomar cuidado na conceituação, não equiparando o bem jurídico lesionado ou exposto a perigo com o bem jurídico tutelado. Isto porque nada prova que há proteção de bens jurídicos, senão o confisco dos conflitos que atingem ou expõem a perigo bem jurídico, para possível solução. Afinal, como mencionado pelo autor, no homicídio não há tutela da vida.

Já a personalidade, para além da formulação criticada por Roxin (2013) que se limitava a bens jurídicos individuais, admite-se uma dimensão coletiva. Contudo, como explicado por Tavares (2002, p. 202/203), ainda que “classificado” como coletivo, como o “fisco”, deve ser fundamentado com o fim de proteção da pessoa humana. Referida compreensão é também encontrada em Roxin (2013).

Ainda, no que se refere à personalidade, como bem lembra Tavares (2002), que o bem jurídico deve proteger a pessoa, mas não a norma, como o pretende os delitos de dever – ou mesmo o funcionalismo sistêmico (JAKOBS, 2016). Assim, é ele quem delimita a norma, o que a torna inválida quando ausente ou ileso (de dano ou perigo) o bem jurídico.

Por fim, no que tange à proporcionalidade, em Roxin (2013), a legitimidade da repressão penal depende da proporcionalidade em relação ao bem jurídico protegido de lesão, à luz da proibição de excessos, e, naturalmente, da concepção do domínio penal como a *ultima ratio* do Direito.

Ocorre que, muito embora a consolidação da exigência de bem jurídico para a proibição de condutas, com o tempo, percebeu-se que a desconsideração, em concreto, do grau de afetação do bem jurídico para a configuração delitiva provocava uma criminalização indiscriminada, independente de condutas materialmente lesivas ou não (ao bem jurídico), o que entra em conflito, portanto, com o princípio da intervenção mínima¹², que limita o Direito Penal aos conflitos sociais mais importantes, já que é o “braço mais agressivo” do Estado.

Assim, “(...) ainda que o legislador pretenda reprimir apenas condutas graves, isso não impede que a norma penal, em razão de seu caráter geral e abstrato, alcance fatos concretamente irrelevantes.” (QUEIROZ, 2010, p. 60)

¹² Batista (2013, p. 82/88) desenvolve uma importante análise histórica do princípio da intervenção mínima.

A princípio, como lembra Zaffaroni *et al* (2016), Hans Welzel via atipicidade das lesões insignificantes aos bens jurídicos a partir do princípio que ele denominou de adequação social.

Mas, como destaca Machado (2009), foi o alemão Claus Roxin que, em 1964, em publicação na revista alemã *Juristische Schulung* (LORENZI, 2015), individualizou a noção em um princípio autônomo.

Assim, Claus Roxin chamou de princípio da insignificância ou bagatela, entendendo a tipicidade material não apenas como a exigência de bem jurídico penalmente relevante positivado, mas acrescido da exigência de que a conduta o afete significativamente para que, assim, tenha relevância penal, sob pena de exclusão típica¹³¹⁴.

Quase dez anos depois, retomando o tema, assim explicou Claus Roxin:

“(...) o chamado princípio da insignificância, que permite excluir logo de plano lesões de bagatela da maioria dos tipos: maus-tratos são uma lesão grave ao bem-estar corporal, e não qualquer lesão; da mesma forma, é libidinoso no sentido do código penal só uma ação sexual de alguma relevância; e só uma violenta lesão à pretensão de respeito social será criminalmente injuriosa. Por ‘violência’ não se pode entender uma agressão mínima, mas somente a de certa intensidade, assim como uma ameaça deve ser ‘sensível’, para adentrar no marco da criminalidade.” (ROXIN, 2002, p. 47/48)

Percebe-se, portanto, que referida construção teórica concebe, na dimensão material do tipo penal, como pressuposto a significativa lesão ao bem jurídico, sob pena de não configuração da tipicidade material, com subsequente exclusão da formal, que, na teoria do delito, não sobrevive sem aquela.

Desde então, a hodierna noção de Estado Democrático de Direito, que vincula a tipicidade material ao princípio da intervenção mínima, passou a acolher a exigência de significativa lesão ao bem jurídico (BUSATO, 2017, p. 60/61).

Agora, uma questão interessante é a crítica que Paulo Busato faz em relação à terminologia indicada por Roxin (e seguida pela ampla maioria), preferindo abarcar referido princípio no âmbito da intervenção mínima, a nominá-lo como princípio da insignificância ou bagatela. Assim explica o autor:

“Parece completamente fora de lugar falar em *princípio da insignificância* ou *princípio da bagatela*, eis que se está referindo a um princípio orientador da intervenção penal. Assim, a ideia transmitida pelo uso das referidas expressões, a uma, minimiza a importância e o valor do tema, a duas, não expressa corretamente o seu sentido e orientação.

A minimização do valor e da importância do tema dá-se porque foneticamente se associa o princípio a uma questão desprezível, bagatelar, insignificante, quando, na verdade, ela ocupa o foro central de filtragem político-criminal.

Em contraposição, a expressão *princípio de intervenção mínima*, ao tempo em que afirma a intervenção, a limita, deixando clara a necessidade de discussão axiológica da medida político-criminal de intervenção penal.” (BUSATO,

¹³ Para uma crítica contundente à construção de Roxin, consultar Chamon Junior (2006, p. 149/166).

¹⁴ Interessante notar que, como lembra Mañas (2003), há quem entenda que a insignificância da lesão exclua a antijuridicidade, como Alberto Silva Franco já entendeu. Há também, como destacou Leite (2015a), entendimento que vinculam o princípio a uma natureza processual, no sentido de mitigação da obrigatoriedade da ação penal.

2017, p. 61)

Com efeito, assim como os demais elementos do delito, que possuem causas supra-legais que os afastem (na antijuridicidade o consentimento do ofendido, na culpabilidade a inexigibilidade de conduta diversa), a tipicidade também possui, com base no bem jurídico, que exclui a tipicidade pela insignificância da lesão (BRANDÃO, 2014, p. 228/229).

Quanto ao âmbito de incidência da exclusão da tipicidade pela afetação insignificante do bem jurídico, importante ressaltar que, apesar da resistência jurisprudencial, não há, a princípio, nenhuma limitação, devendo ser considerada para qualquer espécie de tipo penal, inclusive em crimes praticados com violência ou grave ameaça, ou mesmo em crimes complexos, devendo incidir sobre o(s) bem(ns) não afetados significativamente.

Sobre esta questão, assim ensina Paulo Queiroz:

“Apesar disso, em nome do princípio da proporcionalidade, ele é perfeitamente admissível também nos crimes violentos ou com grave ameaça à pessoa, consumados ou tentados, se não para absolver o réu, pelo menos para desclassificar a infração penal, por exemplo, em crimes complexos, como o roubo (CP, art. 157), resultado que é da fusão de furto e constrangimento ilegal. De fato, não parece razoável que o agente que subtraia, mesmo com emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, quantia economicamente insignificante, tenha de responder por delito contra o patrimônio cuja pena varia de quatro a dez anos de prisão. Numa tal hipótese, ante a insignificância do objeto subtraído, não há propriamente ofensa ao patrimônio; logo, não há crime patrimonial, razão pela qual o autor deverá responder unicamente pela infração residual, isto é, constrangimento ilegal (CP, art. 146)” (Queiroz, 2010, p. 60/61)

Ocorre que sempre houve, no Brasil, uma notável dificuldade das agências de criminalização – primária e secundária – em reconhecer a insignificância da lesão ao bem jurídico como razão para excluir o tipo penal.

4 A insignificância da lesão ao bem jurídico no ordenamento (vigente) e jurisprudência brasileiros

Não obstante a importância do princípio da intervenção mínima (ou da insignificância, para os que preferem) como fator de exclusão típica de lesões insignificantes a bens jurídicos para ordenamentos democráticos, a grande maioria dos estudiosos acreditam não haver expressa previsão legal no Brasil – como Lopes (1997, p. 169), Souza (2009, p. 24), Lorenzi (2015, p. 219) etc. – senão normas que indiciam sua existência, como no artigo 5º, VI ao XII¹⁵, da Constituição

¹⁵ “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, nos termos seguintes:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva; VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei; IX - é livre a expressão da

da República, com os direitos à intimidade e à vida privada, o que fundamenta a alteridade, como lembrado por Zaffaroni *et al* (2013, p. 225).

E isto tem dado fundamento – ilegítimo, é verdade – para a jurisprudência positivista brasileira negar vigência deste aspecto da dimensão material do tipo – de exigência de lesividade concreta –, conforme o julgamento de Apelação Criminal 1.0471.13.000866-0/001 (MINAS GERAIS, TJMG, 2015a)¹⁶.

Contudo, Salo Carvalho advoga – com razão – a existência de previsão do princípio da lesividade no ordenamento jurídico brasileiro, exatamente no artigo 5º, XXXV¹⁷, da Constituição da República, “estabelecendo parâmetros interpretativos para realizar juízos de invalidade das leis e dos demais atos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.” (CARVALHO, 2010, p. 210)

Com isto, parece razoável entender que o referido artigo 5º, XXXV, da Constituição da República, prevê – muito embora não especifique os critérios para a aferição – o princípio da intervenção mínima (ou da insignificância/bagatela) como fator de exclusão típica de lesões insignificantes a bens jurídicos, na medida em que, se “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, as condutas que não produzem significativa afetação ao bem jurídico são afastadas pela intervenção mínima.

Para além desta discussão, deve-se ressaltar que há, sem dúvida, alguns importantes entendimentos jurisprudenciais¹⁸ que, muito embora sejam terminantemente minoritários – especialmente em relação à jurisprudência dos Tribunais Superiores, adiante analisadas – acolhem aludido princípio, inclusive em crimes complexos – conforme mencionado acima –, como o do Des. Alexandre Victor de Carvalho, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Apelação Criminal 1.0024.99.087682-3/001, que proferiu um voto histórico.

Entretanto, há jurisprudência que, embora considere o princípio, o faz de forma inadequada, a ponto de configurar verdadeiro decisionismo, como o proferido pelo Supremo Tribunal Federal, exatamente por ter acrescentando critérios que sequer integram as noções de lesão aos bens jurídicos – expostas acima e historicamente construídas –, no HC 118853/ES¹⁹ (BRASIL, STF, 2014), conforme destaques da ementa a seguir:

atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;”

¹⁶ No mesmo sentido, por amostragem: Apelação Criminal nº 1.0313.10.030517-3/001 (MINAS GERAIS, TJMG, 2015b); e Apelação Criminal nº 3006075-02.2013.8.26.0114 (SÃO PAULO, TJSP, 2015).

¹⁷ “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, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

¹⁸ Estima-se que o princípio tenha sido recepcionado pela jurisprudência brasileira, pelo menos, desde o final da década de 1980, conforme destaca Lorenzi (2015, p. 208), referindo casos julgados pelo STF.

Ementa: PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. FURTO QUALIFICADO (CP, ART. 155, § 4º, I E IV). REINCIDÊNCIA NA PRÁTICA CRIMINOSA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. HABEAS CORPUS EXTINTO SEM ANÁLISE DO MÉRITO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. 1. **O princípio da insignificância incide quando presentes, cumulativamente, as seguintes condições objetivas: (a) mínima ofensividade da conduta do agente, (b) nenhuma periculosidade social da ação, (c) grau reduzido de reprovabilidade do comportamento, e (d) inexpressividade da lesão jurídica provocada.** 2. A aplicação do princípio da insignificância deve, contudo, ser precedida de criteriosa análise de cada caso, a fim de se evitar que sua adoção indiscriminada constitua verdadeiro incentivo à prática de pequenos delitos patrimoniais. Em que pese haver entendimento de que somente devem ser considerados critérios objetivos para o reconhecimento dessa causa supralegal de extinção da tipicidade, a prudência recomenda que se leve em conta a obstinação do agente na prática delituosa, a fim de evitar que a impunidade o estimule a continuar trilhando a senda criminosa. (...)

5. In casu, a conduta do paciente, como narrada na denúncia – furto qualificado pelo rompimento de obstáculo e pelo concurso de agentes –, não pode ser considerada como inexpressiva para fins penais, nem há de ser qualificada como sendo de menor afetação social.

6. O reconhecimento da atipicidade da conduta do paciente, pela adoção do princípio da insignificância, poderia, por via transversa, imprimir nas consciências a ideia de estar sendo avalizada a prática de delitos e de desvios de conduta, porquanto trata-se de condenado reincidente. (destaquei, grifei e recortei)

De pronto, já se pode destacar a tautologia dos quatro critérios objetivos mencionados no citado julgado.

Como se não bastasse, trata-se de um grosseiro equívoco inserir a exigência de primariedade do acusado dentre as condições de aplicação do princípio da intervenção mínima (ou da insignificância), já que não é compreendida no âmbito da lesividade de bem jurídico, por se referir a situações do autor e anteriores ao fato. Mas se amolda, pelo contrário, às condições atinentes ao “Direito Penal do autor”²⁰, claramente afeito a ordenamentos autoritários, conforme ensina Zaffaroni *et al* (2013, p. 131/133).

Sobre esta questão, Paulo Busato, comentando o julgamento do HC 107779/RS da 5ª Turma do STJ, que exigiu – como vários julgados desta corte e do STF – os mesmos critérios, assim criticou:

“Essas balizas claramente não condizem com as ideias fundantes do princípio, algumas vezes sobrepondo-se e outras vezes, simplesmente mostrando-se completamente inócuas, gerando até mesmo distorções interpretativas graves. As ideias – claramente superpostas – de mínima ofensividade da conduta do agente, de nenhuma periculosidade social da ação, e reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento têm sido interpretadas, especialmente pelos Tribunais dos Estados, mas também, em alguma medida, na própria Corte Superior, de modo absolutamente errôneo, com a possibilidade de averiguação de toda a conduta social do agente, chamando à determinação da

²⁰ Importante destacar que a consideração da reincidência é ainda mais perigosa na Teoria do Crime – do que na penologia –, sobretudo na tipicidade material, como no caso, vez que acaba por definir a própria proibição – e não apenas a retribuição – a partir de elementos do Direito Penal do Autor.

existência do fato criminoso aspectos relativos à pessoa do réu em um verdadeiro Direito Penal do autor.” (BUSATO, 2017, p. 62)

Curiosamente, quando se trata de “delitos de colarinho branco”, os critérios para o STF reconhecer o mesmo princípio são diferentes, como no caso de descaminho do HC 92438/PR²¹²² de 19.08.2008, em que se levou em consideração tão somente o valor do imposto.²³

Não por outra razão que, o mais adequado, seria padronizar o critério, focando, para avaliar o grau de afetação do bem jurídico, no desvalor do resultado – mas não na ação ou muito menos no autor, como o tem feito a citada jurisprudência –, como destacou Felipe Lorenzi:

“O que reafirma-se, após toda essa explanação, é que ao princípio da insignificância importa apenas o desvalor do resultado, correspondente à ínfima lesão ao bem jurídico tutelado pela norma proibitiva penal.” (LORENZI, 2015, p. 227)

Feita esta breve exposição, já se apresenta possível uma análise do famigerado projeto de novo Código Penal (Projeto Sarney).

5 O Projeto de Lei do Senado nº 236/12 (Novo Código Penal)

No ano de 2012, o Senado Federal tomou uma importante iniciativa de uma reforma global do vigente Código Penal, de sorte a instaurar uma comissão para a elaboração do projeto, que fora apresentado sete meses depois.

Não obstante, tão logo proposto, parte expressiva da comunidade acadêmica brasileira teceu severas críticas especialmente em relação ao conteúdo do mesmo (LEITE, 2015, p. 5), acusando-o de estar acometido por diversas falhas técnicas, e, sobretudo, por contradições internas, conforme se extrai dos artigos na obra organizada por Alaor Leite (LEITE, 2015b).

E as críticas (LEITE, 2015b), em geral, giraram em torno do fato de o projeto postular por reformas desnecessárias na atual Parte Geral – pecando inclusive na ausência de uniformização de linguagem, o que pode gerar conflitos interpretativos –, e uma codificação acrítica da Parte Especial (SANTOS, 2015, p. 38) – mantendo criminalizações até mesmo carentes de bens jurídicos.

²¹ Lembrando que a Lei 10.522/02 trouxe, em seu artigo 20, um comando legal que determina o arquivamento dos processos de execuções fiscais em que a União Federal cobra dívidas com valores iguais ou inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Daí que a Portaria de nº 75/12, do Ministério da Fazenda, em seu artigo 1º, II, atualizou este valor para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Assim, sendo o Direito Penal a *ultima ratio*, os Tribunais têm absolvido as acusações em crimes tributários até este montante, embora não estendam para demais crimes patrimoniais.

²² À primeira vista, é possível que se entenda que este acórdão, ao invés de reconhecer – embora o diga expressamente – o princípio da intervenção mínima (chamado de insignificância) para excluir a tipicidade, lance mão do conteúdo do princípio vinculado à natureza processual, no sentido de mitigação da obrigatoriedade da ação penal à luz da *ultima ratio*. Todavia, este raciocínio não se sustenta na medida em que o sentido expressado no acórdão é exatamente da insignificância da lesão ao bem jurídico patrimônio público.

²³ Não se está, naturalmente, insinuando que que nestes referidos crimes (descaminho e tributários federais) o STF deveria exigir os requisitos (4 objetivos e 1 subjetivo de primariedade) solicitados, mas, muito pelo contrário, o que se faz aqui é questionar a falta de uniformização de critérios para definir a intervenção mínima em crimes que, pelo bem jurídico – patrimônio –, não se distinguem tanto, a não ser pela titularidade – pública ou privada.

A rigor, a Parte Geral vigente – diga-se de passagem, do ano de 1984, e não de 1940 – sequer necessita de uma reforma global (LEITE, 2015, p. 12; SANTOS, 2015, p. 38), se contentando com pontuais ajustes, como em questões técnicas na redação do erro de proibição (SANTOS, 2015, p. 38), retirar algumas regras características do Direito Penal de autor, como a reincidência (BUSATO, 2017, p. 854/855), positivar (no atual art. 97, §1º) um limite temporal para as medidas de segurança (BUSATO, 2017, p. 828) e mais uma ou outra questão pontual. No geral, a atual Parte Geral é de bom nível.

No que diz respeito à Parte Especial, além da urgência de codificação, é extremamente importante uma massiva descriminalização de proibições penais, pautada, sobretudo, na exigência de bens jurídicos fundamentais (SANTOS, 2015, p. 38). Isto sem falar em redações mais claras e taxativas (princípio da legalidade) dos tipos penais. Todavia, nada disso foi feito!

Focando em poucos exemplos²⁴ das propostas de reforma da Parte Geral, destaca-se, dentre tantas outras, a nova disposição sobre o conceito de dolo no artigo 18, I²⁵, em que, na segunda parte – desnecessária, por sinal –, combina duas teorias sobre o dolo que, em suas formas puras, são incompatíveis (SANTOS, 2015, p. 41; TAVARES, 2015, p. 68), a do consentimento ou aceitação (desenvolvida por Mezger, que pressupõe a aprovação, pelo agente, do resultado) e a da indiferença (de Engisch, que afasta resultados não indesejáveis).

Como se não bastasse, quando da definição da culpa, o inciso II²⁶, do artigo 18, do projeto, esqueceu do importante requisito da previsibilidade do resultado (SANTOS, 2015, p. 42; TAVARES, 2015, p. 70).

Para não estender muito, a previsão, no artigo 28, §1º – adiante transcrito e com o conteúdo analisado –, da afetação insignificante do bem jurídico (princípio da insignificância) dentre as excludentes da ilicitude²⁷, quando, como já exposto acima, exclui a tipicidade (SANTOS, 2015, p. 43; LEITE, 2015a, p. 147).

E, após tantas críticas de variados setores, foi proposto um substitutivo para o projeto, que, muito embora tenha atendido aos reclamos de parte das críticas, acabou por piorar em grande parte (LEITE, 2015, p. 9).

Feita esta breve introdução, passa-se ao estudo específico da positivação da exclusão da tipicidade pela insignificância, tanto no Projeto originário – que confundiu com exclusão da ilicitude –, quanto do substitutivo – que, embora tenha corrigido esta questão, manteve outros

²⁴ Para um estudo crítico mais aprofundado sobre os referidos projeto e substitutivo, especialmente sobre a parte geral, consultar os artigos em Leite (2015b), de autoria de importantes pesquisadores brasileiros: Adriano Teixeira, Alaor Leite, Gustavo Quandt, Juarez Cirino dos Santos, Juarez Tavares, Luís Greco, Miguel Reale Jr., Paulo César Busato e René Ariel Dotti.

²⁵ “Art. 18. Diz-se o crime: I- doloso, quando o agente quis realizar o tipo penal ou assumiu o risco de realizá-lo, consentindo ou aceitando de modo indiferente o resultado.”

²⁶ “II- culposo, quando o agente, em razão da inobservância dos deveres de cuidado exigíveis nas circunstâncias, realizou o fato típico.”

²⁷ No Projeto a exclusão da ilicitude foi erroneamente capitulada como “Exclusão do fato criminoso”, quando, é evidente, não exclusão do fato, mas da valoração do mesmo como ilícito.

equivocos.

5.1 A positivação da exclusão da tipicidade pela insignificância da lesão pelo PLS 236/12 (e no seu substitutivo)

Como já afirmado, muito embora não haja disposição em lei acerca dos critérios de aferição do grau da lesão, é equivocado afirmar que a lesividade – e com ela a exclusão da afetação insignificante do bem jurídico – não tenha previsão legal, já que, como mencionado alhures, o artigo 5º, XXXV, da CF dispõe expressamente sobre a mesma (CARVALHO, 2010, p. 210).

Daí que, diante da reconhecida disparidade de entendimentos jurisprudenciais – conforme exposto acima –, com boas intenções, o legislador entendeu por bem especificar os critérios no referido Projeto (Sarney) de Código Penal, o que fez com indiscutível inspiração na jurisprudência dominante nos Tribunais Superiores (LEITE, 2015, p. 10).

E o fez, primeiramente, como informado acima, como exclusão da ilicitude (art. 28, §1º), com a seguinte redação:

“Art. 28. Não há fato criminoso quando o agente o pratica:

I – no estrito cumprimento do dever legal;

II – no exercício regular de direito;

III – em estado de necessidade; ou

IV – em legítima defesa;

Princípio da insignificância

§ 1º Também não haverá fato criminoso quando cumulativamente se verificarem as seguintes condições:

a) mínima ofensividade da conduta do agente;

b) reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento;

c) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Excesso punível

§ 2º O agente, em qualquer das hipóteses do caput deste artigo, poderá responder pelo excesso doloso ou culposo.” (negritei)

Posteriormente, após as críticas recebidas, o substitutivo do Projeto corrigiu esta questão topográfica, conforme se extrai da redação do artigo 26:

“Insignificância Penal

Art. 26. Não há crime quando cumulativamente se verificarem, no caso concreto, e sendo possível o seu reconhecimento, as seguintes condições:

a) mínima ofensividade da conduta do agente;

b) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento;

c) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Parágrafo único. É vedado o reconhecimento da insignificância penal quando o agente for reincidente, possuir maus antecedentes ou habitualidade delitiva.”

Não obstante a correção topográfica, a incompatibilidade da previsão com o princípio da intervenção mínima é evidente – especialmente pelo parágrafo único acrescentado –, conforme se exporá a seguir.

5.2 A incompatibilidade com o princípio da intervenção mínima

Como já referido, a aludida positividade veio com clara inspiração na jurisprudência dos Tribunais Superiores²⁸, muito embora não tenha base nas pesquisas acadêmicas (LEITE, 2015a, p. 146/147; SANTOS, 2015, p. 45).

Para demonstrar as incongruências entre os requisitos para a aferição a configuração do princípio, e a incompatibilidade com o que se entende por princípio da intervenção mínima, é importante dividir a crítica em dois grupos, um primeiro a respeito do Direito Penal de autor, e um segundo acerca da exigência do desvalor da ação para aferir o grau da lesão.

Muito bem, no que toca ao Direito Penal de autor, o mesmo tem como contraponto o Direito Penal do fato, de tal sorte que apenas o segundo é compatível com o princípio da intervenção mínima.

E a dogmática sempre se valeu do Direito Penal do fato (exceto com Jakobs, que admite direito penal do autor/inimigo) como pressuposto para a prometida segurança jurídica (ANDRADE, p. 201/206; ZAFFARONI *et al*, 2013, p. 133/135).

Neste sentido, quando o Direito leva em consideração características pessoais (atuais ou de história de vida) para a criminalização, ele acena com o Direito Penal de autor. Agora, quando a criminalização se baseia exclusivamente no ato provocado pelo agente, tem-se o Direito Penal do fato, que é condizente com a intervenção mínima, na medida em que reprova lesões jurídicas advindas de atos, e não autores (com suas questões culturais, religiosas etc.).

Daí que, quando o parágrafo único do artigo 26 do substitutivo condiciona o reconhecimento da insignificância penal à ausência de características pessoais do autor, como a reincidência, os maus antecedentes ou a habitualidade delitiva, há uma clara filiação ao Direito Penal de autor.

Neste ponto, Paulo Busato, comentando o julgamento do HC 127791/DF, da 6ª Turma do STJ, assim criticou:

“No que tange aos critérios, desde logo, a desorientação é bárbara, chegando ao cúmulo de apontar para um verdadeiro direito penal de autor, levando em consideração as condições pessoais e os antecedentes do réu para rechaçar ou aceitar a aplicação do princípio. Seria bastante curioso submeter a Corte à consideração de uma hipótese idêntica onde em concurso de pessoas com o réu, outro agente completamente primário e de bons antecedentes cometesse o crime. O Tribunal, seguindo seu critério interpretativo, ver-se-ia forçado a reconhecer o injusto apenas para um dos dois agentes!” (BUSATO, 2017, p. 61)

Portanto, evidencia-se que, na medida em que o dispositivo segue a trilha do Direito Penal de autor, se afasta dos postulados da intervenção mínima, que exigiriam a criminalização de atos, e não de autores.

²⁸ Para críticas à referida jurisprudência, consultar, entre outros, Busato (2017, p. 60/64), Lorenzi (2015), Parreiras (2018), Queiroz (2009, p. 60/64).

Já em relação ao desvalor da ação, extrai-se do referido dispositivo legal as alíneas “a” e “b” que, respectivamente, exigem tanto a “mínima ofensividade da conduta do agente”, quanto o “reduzido grau de reprovabilidade do comportamento”.

Como se observa, a “ofensividade” e a “reprovabilidade” se referem ao desvalor da ação. Contudo, a aferição do grau de lesividade do bem jurídico leva em consideração tão somente o desvalor do resultado, sendo indevido, portanto, incluir dentre seus requisitos figuras que dizem respeito à valoração da ação (SANTOS, 2015, p. 45).

A questão é que, diverso do que defendeu Souza (2009, p. 27) ao elogiar os critérios STF para aferir a gradação da lesão – acolhidos no projeto em comento –, não há que se levar em consideração o desvalor da ação mas, tão somente o grau de afetação do resultado (BUSATO, 2017, p. 64; PARREIRAS, 2018). Sobre este ponto, assim explicou Felipe Lorenzi:

“Pode-se dizer, portanto, que o desvalor do resultado é condição necessária para a ação ser materialmente típica e que a falta de desvalor do resultado é condição suficiente para afastar a tipicidade material. Dito de outra forma: o fato é típico se e somente se possuir resultado desvaloroso.” (LORENZI, 2015, p. 223)

E não há que se falar, para justificar a previsão, que o reconhecimento da lesividade apenas a partir do resultado poderá ampliar o âmbito da incidência e, por conseguinte, estimular novas práticas de condutas semelhantes, já que, além de se tratar de mero exercício de “futorologia”, não condiz à ideia de intervenção mínima a criminalização de lesões insignificantes.

Para além das referidas impropriedades do Direito Penal de autor e da consideração do desvalor da ação para o reconhecimento da insignificância da lesão, a exigência de todos estes requisitos praticamente inviabiliza a incidência do instituto (SANTOS, 2015, p. 45), relegando a sua aferição à sorte da jurisprudência decisionista.

Ao fim e ao cabo, tais exigências flertam com o funcionalismo sistêmico de Jakobs (2016), na medida em que a consideração do bem jurídico fica restrita ao discurso oficial, mas inviabilizada na prática.

Portanto, tanto a previsão do projeto (art. 28, §1º), quanto a do substitutivo (art. 26) – que seguem, como visto, a jurisprudência dos Tribunais Superiores –, se mostram inadequadas para os fins propostos pelo princípio da intervenção mínima, na medida em que proporcionam uma intervenção dilatada, proveniente de uma política criminal conservadora.

6 Considerações finais

Diante desta construção, não é possível afirmar que a positivação, seja pelo PLS 236/12 (art. 28, §1º), seja pelo seu substitutivo (art. 26) – que seguem, como visto, a jurisprudência dos Tribunais Superiores –, dos critérios de aferição do grau de ataque sofrido pelo bem jurídico esteja em consonância com o princípio da intervenção mínima.

Primeiramente porque a evolução histórica do bem jurídico o colocou em posição central na teoria do delito norteadada pelo princípio da intervenção mínima – do Estado Democrático de Direito –, o que fez expelir qualquer vestígio de Direito Penal de autor para a sua consideração e consequente exclusão da tipicidade.

Neste ponto, questiona-se, especialmente no substitutivo ao PLS 236/12, a vedação do reconhecimento do princípio diante de autor “reincidente, [que] possuir maus antecedentes ou habitualidade delitativa”, vez que não coaduna com os postulados do Direito Penal do fato, mas, sim, do autor.

Como se não bastasse, o projeto ainda condiciona a incidência do princípio à aferição de considerações do desvalor da ação, na medida em que, nas alíneas “a” e “b”, exige a “mínima ofensividade da conduta do agente” e o “reduzido grau de reprovabilidade do comportamento”, situações que não dizem respeito à avaliação do grau de lesão ao bem jurídico, mas a circunstâncias imprecisas a ponto de dar vazão ao decisionismo.

Diante disso, conforme demonstrado, o princípio da intervenção mínima válida, para a aferição do grau da lesão, tão somente o desvalor do resultado, mas não a valoração da ação e muito menos características do Direito Penal de autor.

Percebeu-se também, neste estudo, que, além da inconveniência do desvalor da ação e das características do Direito Penal de autor para a análise da insignificância da lesão, os requisitos exigidos pelos comentados dispositivos do projeto e substitutivo praticamente inviabilizam a aplicação do princípio.

A bem da verdade, a forma como foi positivado o princípio pelo projeto e pelo substitutivo, permite a conclusão de que há uma filiação ao funcionalismo sistêmico de Jakobs (2016), já que, na prática, relegam o bem jurídico para segundo plano, e não no coração da teoria do delito.

Assim sendo, tanto a previsão do projeto (art. 28, §1º), quanto a do substitutivo (art. 26), são incompatíveis com os postulados do princípio da intervenção mínima, sendo adequadas, na verdade, aos intentos de uma política criminal conservadora e autoritária, que não se importa com a lesão de bens jurídicos.

Referências

AMELUNG, Knut. O Conceito de Bem Jurídico na Teoria Jurídico-Penal da Proteção de Bens Jurídicos. In: GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 149-206.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão.** Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2012.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal.** 12ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

BRANDÃO, Cláudio. **Bem Jurídico e Norma Penal**: a função da antinormatividade na teoria do crime. In: Revista Delictae. Minas Gerais, 2018, v. 3, nº 4, p. 07-45.

_____. **Tipicidade Penal**: dos elementos da dogmática ao giro conceitual do método entimemático. 2º ed. Coimbra: Almedina, 2014.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal**: parte geral. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – Comissão examinadora do anteprojeto de Código Penal. Relatório Final: Análise da Parte Geral do PLS 236/12. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relatorio_final_Comissao_anteprojeto_c%C3%B3digo_penal.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Requerimento nº 765, de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100768>>. Acesso em: 02/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 118853/ES. Relator: Luiz Fux. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28118853%2ENUME%2E+OU+118853%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qdopbqd>>. Acesso em: 22/09/2015.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CHAMON JUNIOR, Lúcio Antônio. **Teoria Constitucional do Direito Penal**: contribuições a uma reconstrução da dogmática penal 100 anos depois. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Trad. Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choufr, Juarez Tavares, Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

INSTITUTO BAIANO DE DIREITO PROCESSUAL PENAL. Quadro comparativo do Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012 (projeto do novo Código Penal). Disponível em: <<http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/03/Quadro-Comparativo-CP.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS – COMISSÃO DE CÓDIGO PENAL. Comentários ao relatório [do] Senador Pedro Taques em face do PLS Nº 236/12. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/codigo_penal.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

JAKOBS, Günter. **O que é Protegido pelo Direito Penal**: bens jurídicos ou a vigência da norma? In: GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 207-232.

KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. **O Martelo das feiticeiras**. Trad. Paulo Fróes. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 2010.

LEITE, Alaor. **A Reforma da Reforma da Parte Geral Reformada do Código Penal** – subsídios para a história do projeto de novo código penal (pls 236/2012). In: LEITE, Alaor (Org.). **Reforma Penal**: a crítica científica à parte geral do projeto de código penal (pls 236/2012). São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 3-33.

_____. **Erro, Causas de Justificação e Causas de Exculpação no Novo Projeto de Código Penal (Projeto de Lei nº 236/2012 do Senado Federal)**. In: LEITE, Alaor (Org.). *Reforma Penal*: a crítica científica à parte geral do projeto de código penal (pls 236/2012). São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015a, p. 122-158.

_____. (Org.). **Reforma Penal**: a crítica científica à parte geral do projeto de código penal (pls 236/2012). São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015b.

LISZT, Franz von. **Tratado de Direito Penal alemão**. Trad. José Hygino Duarte Pereira. Vol. I. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial: Superior Tribunal de Justiça, 2006.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Princípios da Insignificância no Direito Penal: análise à luz da lei 9.099/95 – Juizados Especiais Criminais e da jurisprudência atual*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Princípios Políticos do Direito Penal**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

LORENZI, Felipe da Costa de. **O Princípio da Insignificância: fundamentos e função dogmática: uma leitura à luz do funcionalismo de Claus Roxin**. In: Revista de Estudos Criminais. 2015, v. 12, nº 57, p. 206-243.

MACHADO, Luiz Alberto. **Uma Visão Material do Tipo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

MAÑAS, Carlos Vico. **Princípio da Insignificância: excludente da tipicidade ou da ilicitude?** In: Estudos em Homenagem a Alberto Silva Franco. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 143-150.

MEZGER, Edmund. **Tratado de Derecho Penal**. Trad. Jose Arturo Rodrigues Muñoz. Tomo I. 2ª ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1946.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Criminal 1.0024.99.087682-3/001. Relator: Alexandre Victor de Carvalho. Diário de Justiça Eletrônico, Minas Gerais, 13 fev. 2007, sem paginação. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=A153D9D3A6015E3D935B1A8D417A2B5F.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.99.087682-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 20/04/2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Criminal 1.0471.13.000866-0/001. Relator: Eduardo Machado. Diário de Justiça Eletrônico, Minas Gerais, 07 jul. 2015a, sem paginação. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0471.13.000866-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 22/09/2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Criminal 1.0313.10.030517-3/001. Relator: Pedro Vergara. Diário de Justiça Eletrônico, Minas Gerais, 01 set. 2015b, sem paginação. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0313.10.030517-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 22/09/2015.

PARREIRAS, Núbio Pinhon Mendes. **Cortes Superiores devem fixar critérios para aplicação do princípio da bagatela**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-13/hkskjsakjhsakjhsakjhsakjhsakjhsa>>. Acesso em: 13/05/2018.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal: parte geral**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ROXIN, Claus. **A Proteção de Bens Jurídicos Como Função do Direito Penal**. Organização e Tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

_____. **Política Criminal e Sistema Jurídico-Penal**. Tradução de Luis Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Sobre o recente debate em torno do bem jurídico**. In: GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 233-275.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A Reforma Penal: crítica da disciplina legal do crime**. In: LEITE, Alaor (Org.). **Reforma Penal: a crítica científica à parte geral do projeto de código penal** (pls 236/2012). São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 37-53.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Criminal 3006075-02.2013.8.26.0114. Relator:

Alcides Malossi Junior. Diário de Justiça Eletrônico, São Paulo, 03 set. 2015, sem paginação. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do?jsessionid=22E57941C5DAAEBA11EBAA6A308E8C25.cjsg1>>. Acesso em: 22/09/2015.

SARNEY, José. Projeto de Lei nº 236, de 2012. Institui novo Código Penal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SHÜNEMANN, Bernd. O princípio da proteção de bens jurídicos como ponto de fuga dos limites constitucionais e da interpretação dos tipos. In: GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 23-67.

SOUZA, Fernando Antônio Carvalho Alves de. Princípio da insignificância: os vetores (critérios) estabelecidos pelo STF para a aplicação na visão de Claus Roxin. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, ago./set. 2009, v. 6, n. 31, p. 23-27.

STRATENWERTH, Günter. *Sobre o conceito de “bem jurídico”*. In: GRECO, Luis; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Org.). **O Bem Jurídico como Limitação ao Poder Estatal de Incriminar?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 129-148.

TAVARES, Juarez. Projeto de Código Penal. A Reforma da Parte Penal. In: LEITE, Alaor (Org.). **Reforma Penal: a crítica científica à parte geral do projeto de código penal (pls 236/2012)**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 54-76.

_____. **Teoria do injusto penal**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**. Volume I. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

_____. **Direito Penal Brasileiro**. Volume II. Tomo I. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

Artigo recebido em 13/05/2018

Aceito em 28/06/2018



**EM BUSCA DA FELICIDADE:
RENOVAÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL (2004-2016)¹**

**IN PURSUIT FOR HAPPINESS:
MUNICIPAL PARLIAMENTARY RENEWAL (2004-2016)**

**EN BUSCA DE LA FELICIDAD:
RENOVACIÓN PARLAMENTARIA MUNICIPAL (2004-2016)**

Suzana Alves²
Denisson Silva³
Ranulfo Paranhos⁴
José Alexandre da Silva Júnior⁵
Willber Nascimento⁶

Resumo: Qual é a taxa de renovação parlamentar nos municípios brasileiros? O objetivo deste artigo é analisar a distribuição da renovação dos vereadores no Brasil para as Eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016. Metodologicamente, analisamos três medidas de renovação parlamentar: (1) *compulsória*, (2) *bruta* e (3) *líquida*. Utilizamos estatística descritiva para tratar um banco de dados sistematizado a partir de informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os resultados indicam que: (1) a renovação líquida média anual é abaixo dos (9%); (2) em geral, a renovação líquida é maior em municípios acima de 50 mil eleitores, significando que os *incumbents* são mais derrotados nessas circunscrições; (3) as taxas de renovações bruta e compulsória têm uma média de 60%; (4) o Nordeste apresenta a menor média de taxa de renovação (*bruta* = 57%, *compulsória* = 55,43% e *líquida* = 3,8%).

Palavras-chave: Brasil; Renovação parlamentar; Eleições municipais; Vereadores.

Abstract: What is the parliamentary renewal in Brazilian municipalities? The objective of this article is to analyze the distribution of the renewal of city councilors in Brazil for the 2004, 2008, 2012 and 2016 Elections. Methodologically we analyze three measures of parliamentary renewal: (1) compulsory, (2) gross and (3) net. The results indicate that: (1) The average annual net renewal is below (9%), (2) in general, the incumbents have (3) rates of gross and compulsory renewals have an average of 60%, (4) the Northeast has the lowest average renewal rate (gross = 57%, compulsory = 55.43% and liquid = 3.8%).

¹Pesquisadores envolvidos na elaboração deste trabalho contam com apoio financeiro do FAPEMIG, FACEPE e CAPES. As eventuais imprecisões são integralmente creditadas aos autores.

² Mestranda em Ciência Política (UFMG). (suzialvess@hotmail.com).

³ Doutorando em Ciência Política (UFMG) (denisson@denissonsilva.com).

⁴ Professor da Universidade Federal de Alagoas (ICS/UFAL) (ranulfoparanhos@me.com).

⁵ Professor da Universidade Federal de Alagoas (ICS/UFAL) (jasjunior2007@yahoo.com.br).

⁶ Doutorando em Ciência Política (UFPE) (willbernascimento@outlook.com).

Keywords: Brazil; Parliamentary renewal; Municipal elections; Councilmen.

Resumen: ¿Cuál es la tasa de renovación parlamentaria en los municipios brasileños? El objetivo del trabajo es analizar la distribución de la Renovación de Concejales en Brasil en las elecciones de los años 2004, 2008, 2012 y 2016. En cuanto a la metodología se analizan tres medidas de renovación parlamentaria: (1) obligatoria, (2) bruta y (3) netas. Utilizamos estadística descriptiva para tratar un banco de datos sistematizado a partir de informaciones del Tribunal Superior Electoral (TSE). Los resultados indican que: (1) el promedio anual de la renovación neta está por debajo del (9%); (2) en general, la renovación neta es mayor en municipios por encima de 50 mil electores, lo que significa que los *incumbents* son más derrotados en esas circunscripciones; (3) las tasas de renovación bruta y obligatoria tienen un promedio del 60%; (4) el Nordeste presenta el menor promedio de tasa de renovación (bruta = 57%, obligatoria = 55,43% y neta = 3,8%).

Palabras clave: Brasil; Renovación parlamentaria; Elecciones municipales; Concejales.

1 Introdução

O sistema político brasileiro assegura que as câmaras municipais de vereadores sejam compostas por um número que varia de nove a cinquenta e cinco cadeiras⁷, distribuídas proporcionalmente ao número de eleitores dos municípios. As regras eleitorais brasileiras garantem reeleição indefinida para todos os parlamentares, independente da esfera, ou seja, vereadores, deputados estaduais ou federais e senadores podem concorrer à reeleição tantas vezes quanto desejarem⁸. Exemplo disso é o caso do vereador Luiz Gonzaga de Souza, do município de Dom Peixoto Lopes, no interior do Piauí, que conseguiu a façanha de cumprir cinco mandatos consecutivos; eleito pela primeira vez em 1996 vem se reelegendo desde então (2016). Mas o caso de Luiz Gonzaga não é isolado. Outros parlamentares no Brasil têm conseguido repetir esse feito. No entanto, a literatura sobre disputas eleitorais para o cargo de vereador municipal é bastante escassa.

Nosso trabalho tem um foco descritivo e comparado ao longo do tempo. Isto é, analisamos a renovação em todos os municípios da Federação a partir das eleições de 2004⁹. Isso representa um ponto de partida importante para futuros trabalhos visando à avaliação de relações causais acerca da renovação parlamentar. Com foco nessa agenda de pesquisa, este artigo analisa a distribuição da renovação parlamentar nos municípios brasileiros para as Eleições de 2004 a 2016, a fim de responder à seguinte questão de pesquisa: *qual é a taxa da renovação parlamentar nos municípios brasileiros?* Metodologicamente, analisamos três medidas de renovação

⁷ Em maio de 2008, a Câmara dos Deputados aprovou a PEC n. 333/2004, fixando o número mínimo de 9 cadeiras para municípios com até 15.000 habitantes e o número máximo de 55 cadeiras para município com mais de 8 milhões de habitantes.

⁸ Salvo casos em que o candidato não comprove regularidade perante a Justiça Eleitoral.

⁹ Sistematizar dados anteriores a essa Eleição é uma tarefa que pode comprometer as análises, visto que, à medida que retrocedemos na escala temporal, os dados se tornam menos confiáveis, com lacunas de informações.

parlamentar: (1) compulsória, (2) bruta e (3) líquida. Utilizamos estatística descritiva para tratar um banco de dados sistematizado a partir de informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A fim de cumprir com esse desenho de pesquisa, a próxima seção faz uma revisão de literatura sobre *incumbency* e renovação parlamentar; em seguida descrevemos nossas estratégias metodológicas de assegurar a replicação dos resultados; a terceira seção apresenta resultados e suas respectivas análises; por fim, resumizamos nossas principais considerações.

2 Revisão de literatura

Parte da literatura norte-americana tem considerado a renovação parlamentar como variável dependente (HYNEMAN, 1938; ROSENTHAL, 1974; SMITH & MILLER, 1977). Em termos mais intuitivos, o que explica o comportamento dos parlamentares no exercício de suas funções é a maximização das chances de continuar no cargo. De forma mais específica, Rosenthal (1974) indica nove variáveis independentes institucionais para explicar a taxa de renovação nos estados norte-americanos, o que relaciona diretamente a taxa de renovação com o desenho institucional. Essa lógica aponta para o nível de profissionalização como fator explicativo da reeleição, ou seja, quanto mais profissionalizado o parlamentar, maiores as chances de reeleição. Segundo Friedman e Holden (2009), a probabilidade de que um parlamentar titular nos Estados Unidos seja reeleito aumentou ao longo do último século, atingindo a marca de 95%.

No Brasil, quando falamos em renovação parlamentar na Câmara dos Deputados, há uma literatura em formação que trata sobre o tema (SANTOS, 1997; 2000; LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003; MIGUEL, 2003; SAMUELS, 2003; PEREIRA & RENNÓ, 2007; DI MARTINO, 2009; BARRETO, 2012; COSTA e CODATO, 2016). Segundo Miguel (2003), a taxa de renovação na Câmara dos Deputados seria bastante alta, por volta de 50%. A justificativa dada pelo autor é a de que há um alto grau de entrada de atores que não são do campo político, ou, na expressão de Santos (1997), são novatos. Mais ainda, o autor chama atenção para o fato de que essa renovação parlamentar não equivale desta forma somente à substituição nos quadros políticos, mas ao simples franqueamento das cadeiras legislativas a atores estranhos ao campo político, ou seja, indivíduos sem experiência política. Podendo, dessa forma, surgirem efeitos perversos nessa renovação ligados a um baixo nível de profissionalização. Nesse sentido, altas ondas de renovação estão associadas a baixos níveis de profissionalização. Ainda que esse não seja o objeto de investigação deste artigo, essa lógica pode se reproduzir no cenário subnacional, mais precisamente nas câmaras municipais de vereadores.

Segundo Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012), a literatura que trabalha com renovação parlamentar argumenta que o maior grau de profissionalização seria vantajoso eleitoralmente para candidatos *incumbents*. Comparativamente, candidatos *outsiders* estariam em desvantagens de disputa. O que Samuels (2001) chama de “*incumbency advantage*” nas eleições brasileiras. Ou seja, o maior grau de profissionalização, que estaria correlacionado a maior grau de

institucionalização, diminuiria a taxa de renovação parlamentar. Mas vale ressaltar que essas análises dizem respeito, mais uma vez, ao Congresso Nacional.

Em mais um trabalho que analisa a Câmara dos Deputados, Peixoto (2010) argumenta que a taxa de renovação do legislativo no Brasil é relativamente alta. Ames (2000) afirma que, no Brasil, por volta de 50% dos deputados é estreante, o que implica em alta taxa de renovação, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Corroborando essa tese, Cervi (2009) afirma que altos índices de renovação apontam a existência de riscos para a análise de casos no Brasil, considerando a hipótese de que a reeleição é a primeira meta do político eleito. Uma das externalidades das elevadas taxas de renovação é a expectativa da carreira política curta. Para Magalhães e Hirvonen (2015), *incumbency* tem efeitos sobre uma carreira política que vai além da probabilidade de reeleição.

A discussão sobre a renovação parlamentar está organizada em torno de suas causas e consequências. Polsby (1968) é um dos primeiros a estabelecer essa relação, para ele “*As an organization institutionalizes, it stabilizes its membership, entry is more difficult, and turnover is less frequent. Its leadership professionalizes and persists*” (POLSBY, 1968, p. 145/146). Dentro da literatura especializada, muito esforço se fez no sentido de identificar quais são os fatores que explicam os níveis de renovação.

O que percebemos é que tanto a literatura nacional quanto a norte-americana associam renovação, baixa profissionalização e reduzida capacidade de influenciar o *policy making*. Embora não seja na maioria dos trabalhos, esse argumento precisa ser ponderado pela distribuição de poder dentro da casa legislativa (SHEPSLE, 1978; KREHBIEL, 1991). A importância das comissões e de alguns agentes-chave no Poder legislativo é largamente tratada pela literatura norte-americana. Algumas arenas e atores desempenham um papel fundamental e acabam tendo mais peso nos trabalhos internos do Legislativo (GILLIGAN e KREIBIEL, 1989; HALL, 1989; COX e McCUBBINS, 1993).

O raciocínio é que quanto mais inexperientes forem os ocupantes desses cargos, menor será a influência do legislativo no *policy making*. A literatura nacional também aponta essa diferenciação. Figueiredo e Limongi (2001) colocam o líder como um dos grandes articuladores da governabilidade brasileira. Para eles, a vida do Executivo é bastante facilitada pelas prerrogativas conservadas pelos líderes. Da mesma forma, alguns trabalhos apontam a relevância dos presidentes e relatores de algumas comissões da Câmara (SANTOS e ACIR, 2005; MULLER, 2005). Portanto, é possível sustentar o argumento de que o efeito da renovação precisa ser ponderado pelo seu alcance dentro da casa legislativa. Ou seja, é plausível afirmar que a influência do legislativo no *policy making* tende a ser compatível com a experiência dos comandantes da casa em questão, em especial, considerando o padrão centralizado dos trabalhos parlamentares.

No que diz respeito a trabalhos que deem conta de responder a pesquisas sobre a renovação parlamentar no nível subnacional, olhando com uma lupa as disputas municipais para

os cargos de vereador é ainda é raro no Brasil. Como já foi citado no começo deste texto, Barreto (2009) tenta identificar as tendências e padrões nos pleitos para a Câmara de Vereadores, de 1976 até 2004, no município de Pelotas-RS. O autor verifica que há uma diversidade de fatores que interagem para possíveis reeleições, confirmando o que a literatura sobre a temática afirma o sistema político, segundo o autor, teria uma alta dose de imprevisibilidade. Silva (2011) é mais específico ainda ao analisar exclusivamente o padrão de reeleição de vereadores evangélicos em Belém-PA, nas eleições de 1992 a 2008. Enquanto Cervi (2011) propõe um modelo de análise de conteúdo a partir do HGPE. Diferente desses autores, salvo melhor busca, não encontramos literatura/estudos que lidem com legislativa municipal e eleições/reeleições.

Por sua vez, Kerbauy (2005, p. 350) afirma que as pesquisas sobre legislativos municipais até a década de 1990 indicavam “para uma instituição clientelista por excelência e homologadora das decisões do prefeito, nas quais as transferências de recursos individuados garantem a reeleição dos vereadores”. Trabalhos futuros podem analisar as composições político-partidárias das casas legislativas municipais a fim de mensurar o apoio do prefeito como variável explicativa para a reeleição dos parlamentares.

3 Metodologia - Os dados e a mensuração dos conceitos

Esta seção descreve os procedimentos metodológicos. A fim de garantir replicação dos resultados (KING, 1995), o quadro abaixo resume o nosso desenho de pesquisa e disponibilizamos publicamente nossa base de dados¹⁰. Sumariamente, nossa unidade de análise¹¹ são as câmaras municipais brasileiras, mais precisamente, estamos lidando com uma taxa de renovação parlamentar para as eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016.

A fim de responder nossa questão de pesquisa, consideramos três tipos de renovação parlamentar: (a) *compulsória*, que se refere à quantidade percentual de legisladores novos, que vão substituir os que não se candidataram à reeleição; (b) *bruta*, porcentagem referente ao total de representantes novos considerando as vagas dos desistentes e as vagas dos derrotados; e (c) *líquida*, é referente à proporção de derrotados sobre o total de incumbentes que se candidataram (SANTOS, 2002). Como no período houve alteração do número de vagas legislativas em disputa, usamos como fator de ponderação para a diferença de cadeiras entre o par de eleições, como recomenda Santos (2002). Seguem as fórmulas abaixo:

$$(a) \textit{ Bruta} \left| \left(\frac{Des+Dif}{Tot.vagas} \right) 100 \right|$$

¹⁰ Link: <http://www.gcpp.com.br/estudos-eleitoraisbd/>

¹¹ Analisamos a taxa de renovação para cada câmara municipal e não o parlamentar em si, o que impossibilita comparações com variáveis como sexo, idade, grau de instrução, partidos políticos, entre outras usuais em estudos de perfil de parlamentares.

$$(b) \textit{Compulsória} \left| \left(\frac{Des+Der+Dif}{Tot.vagas} \right) 100 \right|$$

$$(c) \textit{Líquida} \left| \left(\frac{Der}{Ree+Der+Dif} \right) 100 \right|$$

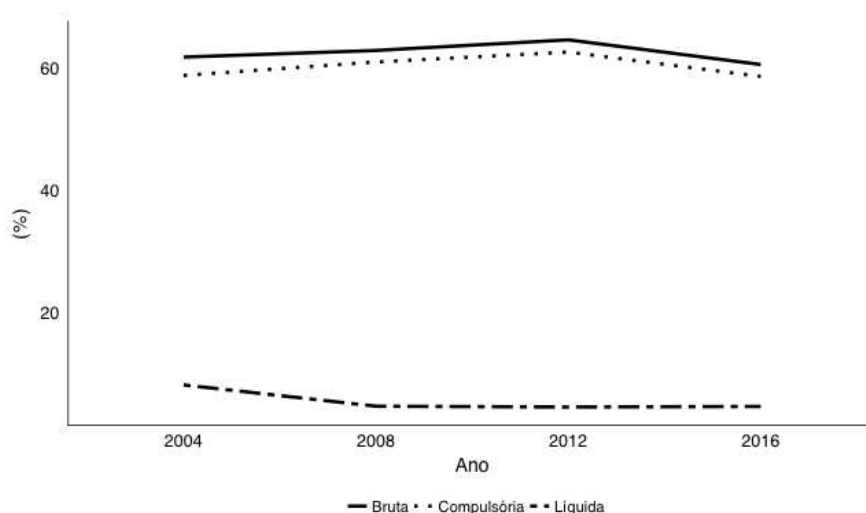
Os dados utilizados foram coletados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) usando o pacote *electionsBR* para o *software* estatístico *R* (MEIRELES, SILVA e COSTA, 2016). Foram coletados dados a partir das eleições de 2000, uma vez que era necessário ter as informações desses eleitos para construir as taxas de renovação para 2004. Em função das imprecisões de reportação da base do TSE, optamos por combinar as bases de candidaturas com as de votação. No processo de limpeza (*data cleaning*) dos dados, excluimos todas as eleições suplementares por acreditar que a análise é mais substantiva quando o pleito ocorre dentro da “normalidade” procedimental, uma vez que o procedimento correto foi alterado seria necessário uma análise à parte desses casos onde ocorreu uma nova corrida eleitoral.

Por fim construímos uma base com 567.906 candidatos entre eleitos, não eleitos e outras condições, possibilitando-nos comparar se o parlamentar municipal desistiu da candidatura (aqueles que não puderam se recandidatar por qualquer motivo também entraram na categoria de desistência) ou disputou a reeleição, e, nesses casos, se foi vitorioso ou derrotado. Após fazer essas comparações foi possível fazer uma base com as taxas de renovações para 21.906 eleições legislativas municipais entre 2004 e 2016.

4 Resultados e Discussões

Nesta seção apresentamos os resultados e as respectivas análises. O gráfico abaixo resume as taxas médias de renovação parlamentar bruta, compulsória e líquida para as eleições de 2004 a 2016.

Gráfico 01. Taxas médias de renovação nas Eleições legislativas municipais no Brasil (2004-2016)



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

O gráfico 1 mostra que houve uma renovação *bruta* com de média de 60% dos casos, ou seja, mais da metade dos legisladores municipais, em média, são “caras novas” nas câmaras de vereadores. Apresentando o mesmo padrão de comportamento, a renovação *compulsória* registrou quase 60% da renovação, ou seja, as vagas foram preenchidas por um legislador que não se recandidatou. A renovação *líquida* que se refere à relação de mandatários eleitos e não eleitos possui uma média bem abaixo das demais, o que sugere que quem se recandidata é reconduzido ao cargo. Silveira (2009) chama atenção para o fato de que a reeleição em municípios pode ser beneficiada pelo fato de que os políticos, normalmente, exercem controle sobre secretarias municipais e demais órgãos públicos, garantindo a preservação e ampliação de seus interesses particulares (políticos). Vale ressaltar que estamos falando de uma média para os mais de cinco mil municípios.

Outras técnicas estatísticas devem ser consideradas para uma análise mais específica desses resultados. A tabela 1 sumariza a estatística descritiva dos parlamentares municipais para as quatro eleições analisadas.

Tabela 1. Estatística descritiva das renovações parlamentares municipais no Brasil (2004-2016)

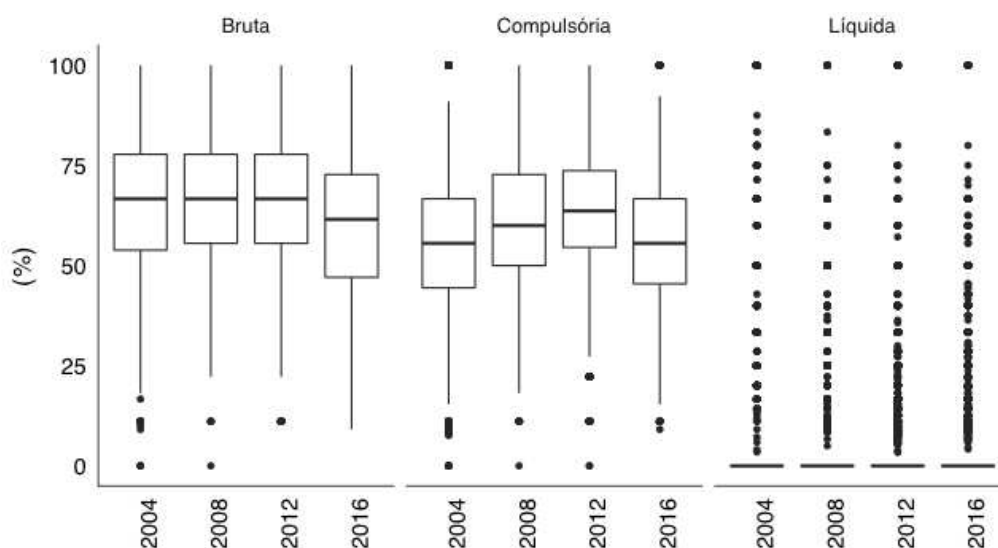
Ano	Tipo Renovação	Média	Desv. Padrão	Mediana	Min.	Max.	CV
2004	Bruta	61,79	17,11	66,67	0,00	100,00	0,28
	Compulsória	58,78	18,50	55,56	0,00	100,00	0,31
	Líquida	8,01	22,60	0,00	0,00	100,00	2,82
2008	Bruta	62,88	16,24	66,67	0,00	100,00	0,26
	Compulsória	60,99	16,35	60,00	0,00	100,00	0,27
	Líquida	4,52	13,48	0,00	0,00	100,00	2,98
2012	Bruta	64,62	15,60	66,67	11,11	100,00	0,24
	Compulsória	62,61	15,77	63,64	0,00	100,00	0,25
	Líquida	4,39	12,12	0,00	0,00	100,00	2,76

	Bruta	60,57	15,92	61,54	9,09	100,00	0,26
2016	Compulsória	58,61	16,09	55,56	9,09	100,00	0,27
	Líquida	4,48	12,11	0,00	0,00	100,00	2,70

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

Para as três taxas nos quatros pleitos, há municípios onde as mínimas são zero e as máximas são 100% de renovação. A taxa de renovação *líquida* é a que chama mais atenção por apresentar valores mais baixos. Quando olhamos só para os desvios-padrão, podemos achar que está aparentemente igual às outras taxas. Afim de que a comparação dos valores fique mais coerente, devemos considerar o coeficiente de variação (CV). Nesse caso optamos por reportar os resultados com gráficos de *box-plot*.

Gráfico 2. *Box-plot* das taxas de renovação eleições legislativas municipais no Brasil (2004-2016)



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

O gráfico 2 ilustra a distribuição das taxas nos mais de cinco mil municípios, registrando que a concentração está entre 50% e 75% de renovação *bruta* e *compulsória*, respectivamente. Enquanto a renovação *líquida* está concentrada em zero, com muitos casos fora do intervalo de confiança, o que explica coeficientes de variação tão elevados. Os resultados indicam que os incumbentes apresentam uma vantagem na disputa, corroborando com a literatura especializada (GELMAN e KING, 1990; GERBER, 1998, 2004; SAMUELS, 2001; LEE, 2008; MENDES, ROCHA e AMORIM, 2004; BRAMBOR e CENEVIVA, 2012). A tabela 2 analisa de forma mais específica esses dados, apresentando resultados da renovação parlamentar municipal por regiões e posteriormente por faixa de quantidade de eleitores. O objetivo é descrever melhor essas distribuições, uma vez que esperamos que no Brasil a distribuição não seja aleatória e que as particularidades regionais importam.

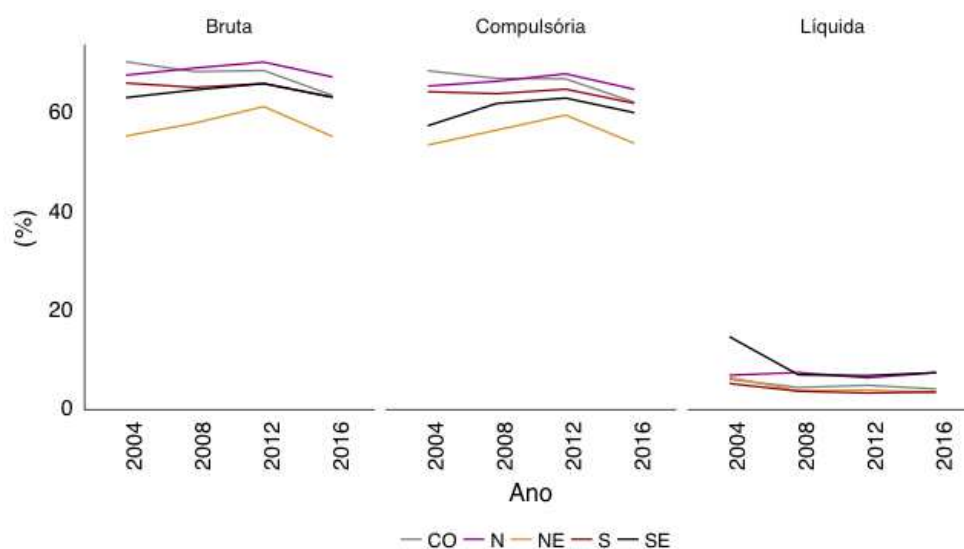
Tabela 2. Estatística descritiva das renovações parlamentares municipais por região (2004-2016)

Região	Tipo Renovação	Média	Desv. Padrão	CV
CO	Bruta	67,31	15,16	0,23
	Compulsória	65,74	15,54	0,24
	Líquida	4,30	13,93	3,24
N	Bruta	68,18	14,84	0,22
	Compulsória	65,74	15,24	0,23
	Líquida	6,51	16,73	2,57
NE	Bruta	57,02	16,22	0,28
	Compulsória	55,43	16,30	0,29
	Líquida	3,80	12,92	3,40
S	Bruta	64,68	16,17	0,25
	Compulsória	63,34	16,65	0,26
	Líquida	3,37	12,36	3,67
SE	Bruta	63,82	15,52	0,24
	Compulsória	60,18	16,73	0,28
	Líquida	8,25	19,46	2,36

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

As taxas de renovação *compulsória* e *bruta* são mais baixas no Nordeste (NE), 55.43% e 57.02%, respectivamente. Em termos gerais, essas taxas apontam para um número obrigatório de legisladores novos nas casas legislativas, ou seja, considerando as eleições analisadas, essa região do país é a que menos renova suas câmaras municipais.

Nas outras regiões essas taxas são aproximadamente 10% mais elevadas do que no Nordeste. Quanto à taxa de renovação *líquida*, há de se destacar que ela é mais elevada no Sudeste (SE) (8.25%), ou seja, no Sudeste o incumbente aos legislativos municipais tem menos sucesso que seus concorrentes. Ao menos, em termos descritivos. É preciso considerar futuros testes de hipóteses e outras análises no nível municipal e talvez em outros níveis para explicar esse fenômeno. Nossa preocupação metodológica aqui não é justificar a necessidade de renovação parlamentar municipal como sendo variável explicativa para melhores indicadores sociais e econômicos, tampouco o contrário. O gráfico 3 resume as médias de renovação eleitoral por Região e ano eleitoral.

Gráfico 3. Médias das taxas de renovação eleições legislativas municipais por Região (2004-2016)

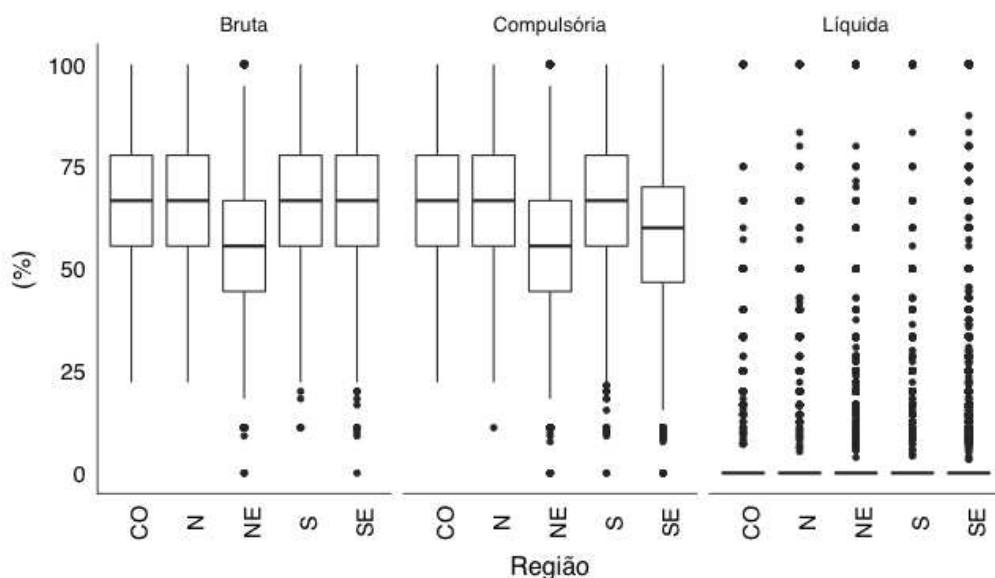
Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

As taxas médias de renovação *bruta* e *compulsória* até as Eleições 2012 apresentam trajetória de crescimento¹². E talvez realmente fosse uma trajetória de crescimento, mas, para afirmar isso, seriam necessários dados anteriores às Eleições de 2000, que, embora estejam disponíveis nas bases de dados do TSE, faltam indexadores para garantir que realmente o candidato A é o candidato A e não o B. Esse problema fica ainda maior porque se trata de uma base de dados com mais de cinco mil municípios por eleição, o que inviabiliza a conferência individual dos casos.

As taxas médias de renovação *líquida* apresentam uma estabilidade, ou seja, sem tendência ascendente ou descendente. Vale destacar que a taxa na Região Sudeste destoa do padrão das demais regiões (8.25%) nas Eleições de 2004. No gráfico 4, apresentamos uma ilustração em forma de *boxplot*, que torna mais clara a compreensão da distribuição dessas taxas de renovação para a série analisada.

¹² Trabalhos futuros podem fazer uso de técnicas estatísticas de séries temporais para analisar o comportamento de tendências da renovação parlamentar nos municípios brasileiros. Para maiores informações sobre séries temporais ver Bueno (2008), Enders (2008), Morettin e Toloi (2006), Chatfield (1996), Box, Jenkins e Reinsel (1994) e Brockwell e Davis (1991).

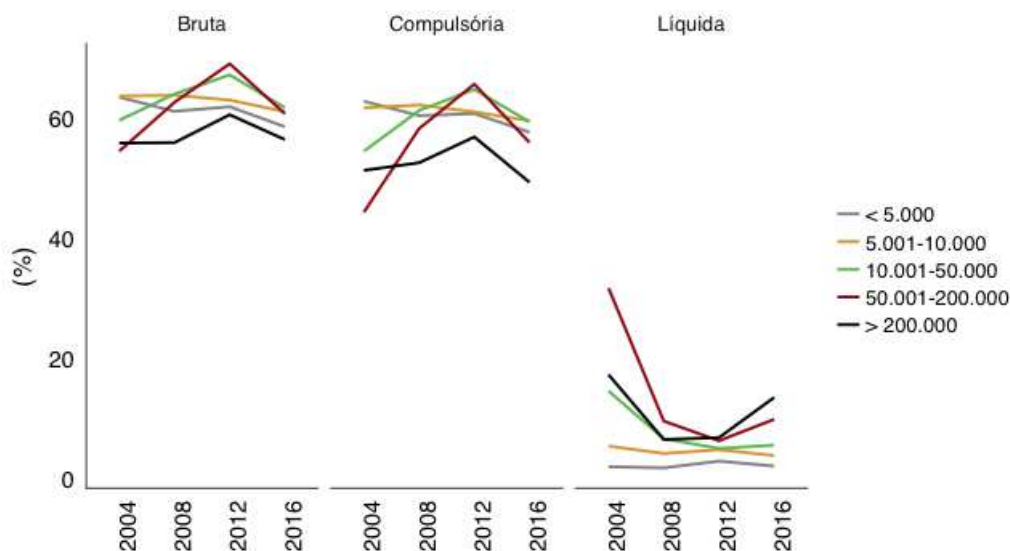
Gráfico 4. *Box-plot* das taxas de renovação eleições legislativas municipais por Região (2004-2016)



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

Em termos de renovação *bruta*, a concentração está no intervalo entre 50% e 75%, exceto no Nordeste, que apresenta um intervalo um pouco abaixo como registrado na tabela anterior. A renovação *compulsória* segue um padrão semelhante de distribuição, com as regiões Nordeste e Sudeste com taxas visivelmente abaixo das demais regiões. Em termos mais práticos, as taxas de renovação bruta e compulsória têm padrões similares de destruição, ou seja, vereadores se reelegem na faixa de 50 a 75%. É possível que estudos que envolvam perfil de vereadores que disputam e/ou se elegem/reelegem para as câmaras municipais possam fornecer saídas explicativas para esse fenômeno. Acreditamos ainda que indicadores socioeconômicos possam ser usados como variáveis de controle para esclarecer os motivos pelos quais a Região Nordeste tem menores taxas de renovação.

Em relação à taxa de renovação *líquida*, os resultados não apresentam diferenciação significativa para as regiões, pois a concentração fica próximo a zero. Em termos práticos, os resultados indicam que a proporção de derrotados sobre o total de incumbentes é zero. A seguir, o gráfico 5 sumariza as taxas de renovação por faixa de quantidade de eleitores dos municípios analisados.

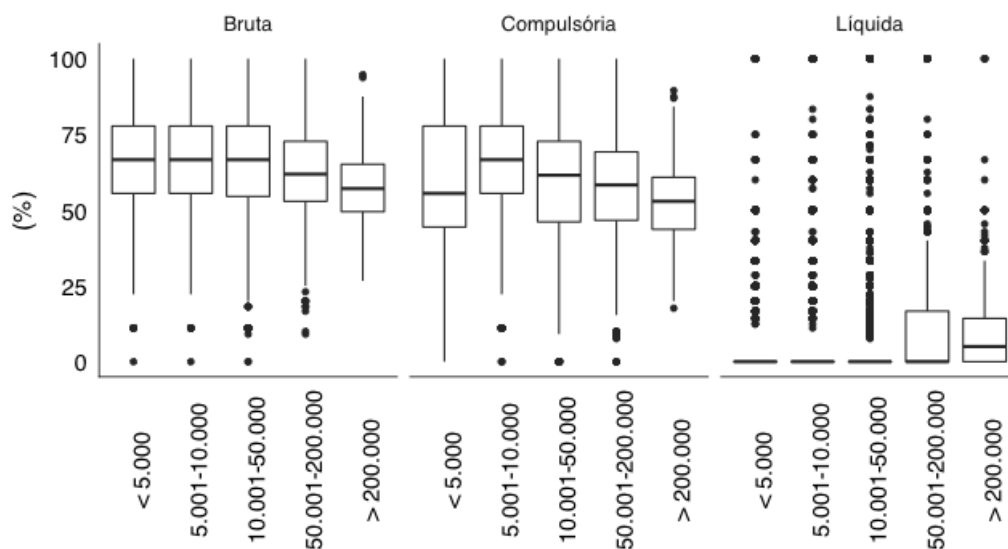
Gráfico 5. Médias das taxas de renovação eleições legislativas municipais por quantidade de eleitores (2004-2016)

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

No gráfico 5, vemos que, para o período analisado, só os municípios acima de 20 mil eleitores tinham alguma trajetória de aumento das taxas de renovação *bruta* e *compulsória*. Mas, em todas as faixas de quantidade de eleitores, em 2016 as taxas *bruta* e *compulsória* foram menores que em 2012. A taxa de renovação *líquida* em 2004 foi maior que em todos os outros anos, com exceção dos municípios abaixo de 10 mil eleitores, onde quase não houve alteração nas taxas médias de cada ano. Cabe destacar que, nos municípios acima de 50 mil eleitores, a taxa *líquida* foi maior em 2016 do que em 2012. dessa forma podemos compreender que, apesar de ter ocorrido menos desistência de recandidaturas (renovação *compulsória*), houve maior perda para os incumbentes, ou seja, maior foi a renovação média devido a derrotas eleitorais nessas faixas de quantidades de eleitores.

Para além das análises mais técnicas desses resultados, é importante registrar que as diferenças das taxas de renovação em municípios com quantidades diferentes de eleitores se explicam pelo fato de que os cenários políticos sofrem influência dessa variável. Ou seja, municípios menores tendem a apresentar concorrência eleitoral com lógicas de campanha e de comportamentos dos políticos distinta da de municípios maiores. O inverso é verdadeiro. Abaixo, no gráfico 6, descrevemos informações sobre a distribuição das taxas analisadas, considerando também os municípios por quantidade de eleitores.

Gráfico 6. *Box-plot* das taxas de renovação eleições legislativas municipais por quantidade de eleitores (2004-2016)

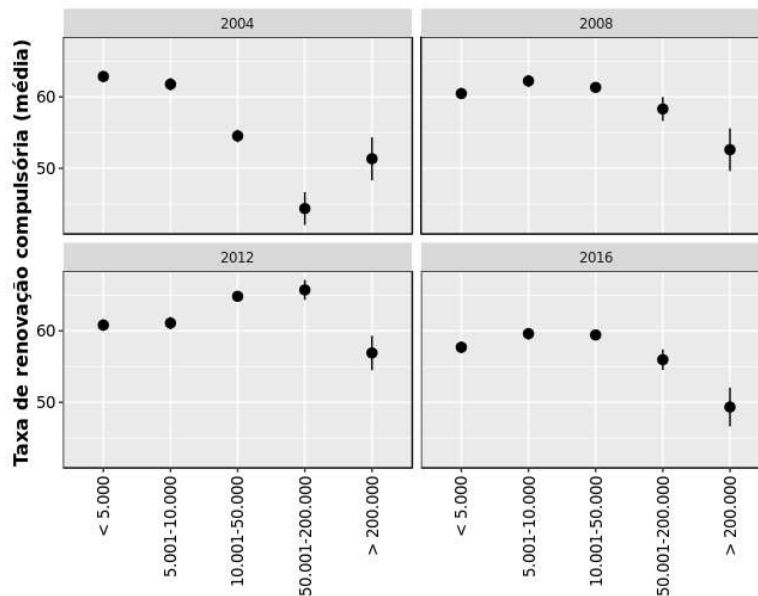


Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

Mais uma vez, as taxas de renovação *bruta* são semelhantes em todas as faixas de quantidade de eleitores, com um leve decréscimo à medida que aumenta o número de eleitores, mas, no geral, a variação está entre 50 e 75%. Cabe a ressalva de que a faixa acima de 200.000 eleitores tem menor dispersão na taxa *bruta* de renovação. Na renovação *compulsória*, as cidades com até 5 mil eleitores apresentam a maior dispersão na taxa da renovação entre os grupos analisados. De uma maneira geral, essa categoria de renovação está concentrada entre em torno de 50% e 75%. Só a partir do gráfico 6 é que temos alguma diferenciação mais visível da taxa de renovação *líquida*, e, como podemos observar, são nas cidades com mais de 50 mil eleitores onde os incumbentes apresentaram as menores taxas de sucesso eleitoral, gerando uma concentração de taxa de renovação *líquida* próxima dos 25%. Enquanto, nas demais faixas, a concentração está próxima de zero.

Por fim, apresentamos as análises dos testes de diferenças de médias de renovação, a fim de encontrar resultados estatisticamente significativos. O gráfico 7 resume os resultados referentes à taxa de renovação compulsória.

Gráfico 7. Diferenças da renovação *compulsória* por eleição e quantidade de eleitores

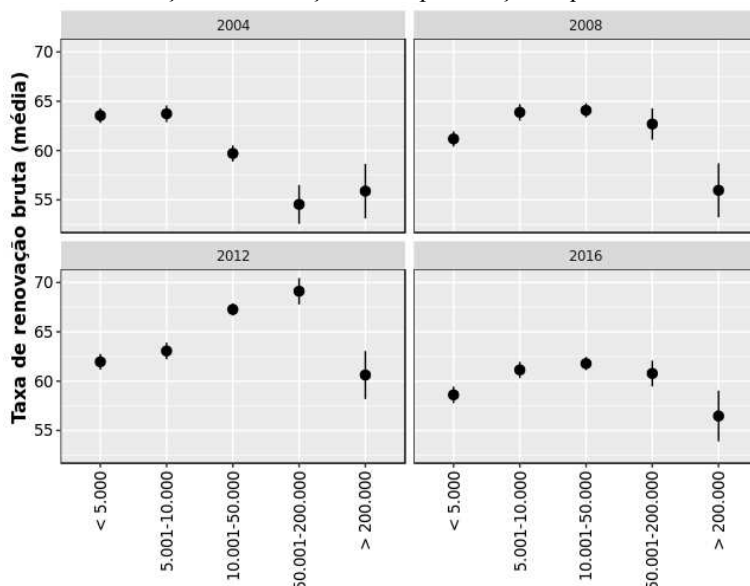


Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

No que tange à renovação compulsória, podemos observar que os dados se comportam de maneira semelhante ao longo das quatro eleições, destacando-se como atípica aquelas de 2012. O padrão médio é alta renovação compulsória nos menores municípios. Para todos os pleitos, a diferença na taxa entre municípios com menos de 5 mil eleitores e aqueles com mais de 200 mil eleitores foi significativa. Para as eleições entre 2008 e 2016, não houve diferenças estatísticas entre municípios com menos de 5 mil, entre 5 e 10 mil e 50 mil eleitores. Como mostram os gráficos, a renovação compulsória é bastante alta em todos os municípios. Somente nos municípios entre 50 mil e 200 mil, em 2004, e acima de 200 mil, em 2016, a taxa de renovação compulsória foi menor que 50%.

Esse tipo de resultado em forma de gráfico traz, ao menos, duas vantagens para as análises. A primeira é a do ganho intuitivo que o leitor tem ao ler gráficos em relação a tabelas. A segunda diz respeito a analisar dados específicos, no nosso caso, para cada uma das taxas de renovação, considerando todas as eleições, os tamanhos dos municípios em função da quantidade de eleitores e, por fim, todas as eleições que nos propusemos analisar. A seguir, no gráfico 8 apresentamos os resultados para as mesmas variáveis referentes à taxa de renovação bruta.

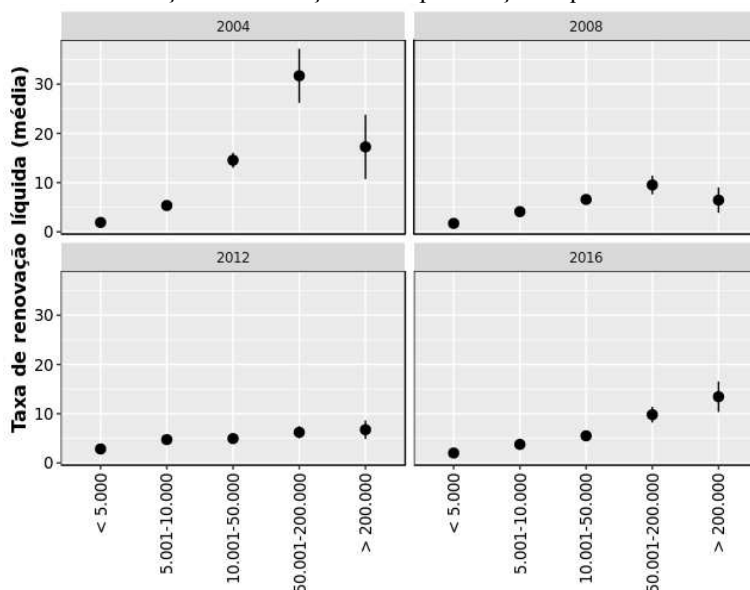
Gráfico 8. Diferenças da renovação *bruta* por eleição e quantidade de eleitores



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

Quando lidamos com a renovação *bruta*, os padrões começam a desaparecer. Em 2004, esse tipo de renovação foi significativamente menor nos dois estratos superiores do contingente eleitoral. Enquanto, na eleição seguinte, somente os grandes municípios tiveram uma renovação significativamente menor, mesmo assim, estabelecendo-se na casa dos 65%. Esses indicadores baixaram de patamar nas últimas eleições. A maior taxa de renovação média ocorreu nos municípios entre 10 mil e 50 mil eleitores, marcando 61,79%. Municípios com mais 200 mil eleitores obtiveram uma renovação significativamente menor.

Gráfico 9. Diferenças da renovação *bruta* por eleição e quantidade de eleitores



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

Os resultados indicam que o cenário se altera muito quando se aumenta o tamanho dos

municípios. Enquanto que, nas medidas anteriores, as cidades com mais de 200 mil eleitores obtinham as menores taxas, no que se refere à renovação líquida, elas apresentam as maiores. Ao que tudo indica, os incumbentes sofrem mais derrotas nessas grandes cidades, o que pode indicar maior competitividade nas disputas eleitorais. Isso foi claro em 2004, onde as diferenças foram significativas em todas as comparações múltiplas (exceto entre cidades com 10 mil a 50 mil e aquelas com mais de 200 mil). Nas últimas eleições, o padrão foi o mesmo. Os incumbentes sofrem mais quanto maior for a cidade¹³.

5 Considerações Finais

Este trabalho tenta avançar em uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada na Ciência Política brasileira: renovação nas casas legislativas municipais. A primeira consideração deste trabalho diz respeito à ausência de estudos sobre eleições e comportamento legislativo municipal. De um lado, existe uma agenda de pesquisa a ser explorada, com pouca referência literária e de modelos metodológicos; de outro lado, há uma quantidade significativa de dados a serem trabalhados. Não se sabe por que pesquisadores em Ciência Política no Brasil não investem nessa agenda. O grande número de municípios brasileiros (5.570) pode ser o grande entrave ao desenvolvimento das pesquisas. Além disso, à medida que as informações retrocedem no tempo, menos confiáveis e menos precisas se tornam - mesmo em repositórios oficiais como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esse fato diz respeito diretamente à nossa escolha por eleições municipais a partir de 2004.

Nosso foco consistiu em analisar três tipos de renovação: *bruta*, *líquida* e *compulsória*. De forma resumida, os resultados indicam que, em média, há uma renovação *bruta* e *compulsória* em torno de 60% das cadeiras. Por sua vez, a renovação *líquida* é de 9%. Em geral, a renovação *líquida* é maior em municípios acima de 50 mil eleitores, significando que os incumbentes são mais derrotados nessas circunscrições. O Nordeste apresenta a menor média de taxa de renovação (*bruta* = 57%, *compulsória* = 55,43% e *líquida* = 3,8%). O que indica um comportamento de maior permanência de vereadores municipais no poder.

Sumariamente, nossos achados sobre renovação parlamentar municipal apontam para uma taxa *bruta* que se aproxima à da Câmara dos Deputados e de assembleias legislativas estaduais. Esses dados abrem espaço para uma agenda de pesquisa, no sentido de explorar se produção legislativa, ambição política, variáveis eleitorais, institucionais, regiões geográficas, gastos e financiamentos de campanha entre outras, têm poder explicativo sobre a renovação desses parlamentares. Mas, além disso, estamos apontando para uma solução metodológica, com resultados empíricos e fornecendo um indicador de como se comportam as taxas de reeleição nos

¹³ Vale ressaltar que resultados em forma de tabelas contendo informações mais específicas neste estudo sobre taxas de renovação, quantidade de eleitores por municípios, regiões do país e anos eleitorais estão presentes no Apêndice deste artigo.

municípios para um dos objetos de estudos menos analisados pela Ciência Política brasileira: os vereadores.

Referências

- BARRETO, A. **Impacto da coligação nas eleições proporcionais: o caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1988-2004)**. Pelotas: Editora da UFPel, 2007.
- BARRETO, A. Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). **Opinião Pública**, v. 14, n.1, p.123-148, 2008.
- BELL, C.G.; PRICE, C.M. Twenty Years of a Full-time Legislature: Is it Time for Reform? **California Journal**, v.18, n.3, p.36-40, 1989.
- BENJAMIN, G.; MALBIN, M.J. Term Limits for Lawmakers: How to Start Thinking about a Proposal in Process. *In*: BENJAMIN, G. And MALBIN, M.J. (Org.) **Limiting Legislative Terms** Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1992, p.3-16.
- BRAMBOR, T. e CENEVIVA, R. Reeleição e Continuísmo nos Municípios Brasileiros. **Novos Estudos Cebrap**, n. 93, p. 9-21, 2012.
- BROCKWELL, P. J.; DAVIS, R. A. **Time Series: Theory and Methods**. New York: Springer Sciences, 1991.
- BOX, G.E.P; JENKINS, G.M.; REINSEL, G.C. **Time Series Analysis: Forecasting and Control**. 3 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- BUENO, R. De L. da S. **Econometria de séries temporais**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- ENDERS, W. **Applied econometric time series**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.
- CERVI, E.U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Rev. Soc. Política**, v.17, n. 32, 159-177, 2009.
- CERVI, E.U. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opinião Pública**, v. 17, n.1, p.106-136, 2011.
- CHATFIELD, C. **The Analysis of Time Series: An Introduction**. Boca Raton London New York Washington D.C., Chapman & Hall/CRC, 1996.
- COSTA, L.D. e CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira?: um perfil dos senadores da República. **Textos para discussão**, Curitiba, n. 2, p. 1-28, abr, 2016.
- DIAMOND, I. **Sex Roles in the State House**. New Haven: Yale University Press, 1977.
- FRIEDMAN, J.N. & HOLDEN, R. T. The Rising Incumbent Reelection Rate: What's Gerrymandering Got to Do With It?. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 2, p.593-611, 2009.
- GELMAN, A. and KING, G. Estimating Incumbency Advantage without Bias. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 4, p. 1142-1164, 1990.
- GERBER, A. Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables. **American Political Science Review**, Washington-DC, v. 92, n. 2, Sept., p.401-423, 1998.
- GERBER, A. Does Campaign Spending Work?: Field Experiments Provide Evidence and Suggest New Theory. **American Behavioral Scientist**, Thousand Oaks, v. 47, n. 5, p. 541-574, Feb. 2004.
- HYNEMAN, C. S. Tenure and Turnover of Legislative Personnel. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Thousand Oaks, v. 195, p. 21-31, Jan, 1938.

- KERBAUY, M.T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinio Pública**, v. 11, nº 2, out., p.337-365, 2005.
- KING, G. Replication, Replication. **PS: Political Science and Politics**, n. 28, p. 443-499, 1995. Disponível: <http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>
- LEE, D.S. Randomized Experiments from Non-random Selection in U.S. House Elections. **Journal of Econometrics**, v.142, n. 2, p. 675–697, 2008.
- DE MAGALHÃES, L., & HIRVONEN, S. **Multi-Office Incumbency Advantage: Political Careers in Brazil. Discussion Paper** v. 15, n.662, p.1-55. Department of Economics, University of Bristol, UK, 2015.
- MEIRELES, F.; SILVA, D.; COSTA, B. **ElectionsBR: R functions to download and clean Brazilian electoral data.** Federal University of Minas Gerais. Belo Horizonte, Brazil, 2016. Disponível em: <<http://fmeireles.com/files/electionsbr.pdf>>
- MENDES, M.; ROCHA, C. e AMORIN, A. O que reelege um prefeito? Mimeografado. Senado Federal, Brasília, 2004.
- MIGUEL, L.F. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 20, p. 115-134, jun., 2003.
- MORETTIN, P. A. e TOLOI, C. M. C. **Análise de séries temporais.** 2 ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.
- MULLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Rev. de Ciências Sociais**, v. 48, nº 1, 371-394, 2005.
- PEIXOTO, V. M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil.** Tese de Doutorado (Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Sociologia. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2010.
- POLSBY, N. The Institutionalization of the House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, 144-168, 1968.
- ROSENTHAL, A. And So They Leave: Legislative Turnover in the States. **State Government**, n. 47, p. 148-152, 1974.
- ROSENTHAL, A. State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. **Legislative Studies Quarterly**, v. 21, n. 2. p. 169-198, 1996.
- SAMUELS, D. Incumbents and Challengerson a level Playing Field: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil. **The Journal of Politics**, West Nyack, v. 63, n. 2, p. 569-584, Nov., 2001.
- SANTOS, A. M. dos. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 33, p. 98-99, 1997.
- SANTOS, W. G. Dos. Da Poliarquia à oligarquia? Eleições e demanda pós-renovação parlamentar. **Sociedade e Estado**, v. 12, n. 1, p. 11-56, 1997.
- SANTOS, W. G. dos. **Votos e Partidos, Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.
- SILVA JUNIOR, J. A. da & FIGUEIREDO FILHO, D. B. Marolas ou tsunamis? O impacto das ondas de renovação sobre a profissionalização dos deputados federais (1999-2003). **Rev. Sociol. Polit.** v.20, n.42, pp.199-212, 2012.
- SILVA, L. H. da. **A reeleição de vereadores evangélicos em Belém de 1992 a 2008: conexão, regra do jogo e comunicação com as bases.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,

Belém, 2011.

SILVEIRA, A. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). *Revista de Sociologia e Política*, v.17, n.34, 271-299, 2009.

SMITH, R. E. & MILLER, L. W. Leaving The Legislature: Why do They Go? *Public Service*, v. 4, n.4, p. 6-8, 1977.

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

APÊNDICE

Tabela 3. Taxa de Renovação por Região e ano (2004-2016)

R e g i ã o	An o	Tipo Renova ção	M é d i a	Des v. Pa drã o	C V	R e g i ã o	An o	Tipo Renova ção	Mé d i a	Des v. Pa drã o	C V
CO	2004	Bruta	69.97	14.70	0.21	NE	2012	Bruta	60.88	15.89	0.26
CO	2004	Compul.	68.15	15.82	0.23	NE	2012	Compul.	59.16	16.01	0.27
CO	2004	Líquida	5.54	18.21	3.29	NE	2012	Líquida	3.36	9.58	2.85
CO	2008	Bruta	67.97	15.37	0.23	NE	2016	Bruta	54.80	15.63	0.29
CO	2008	Compul.	66.60	15.65	0.23	NE	2016	Compul.	53.42	15.66	0.29
CO	2008	Líquida	3.88	13.70	3.53	NE	2016	Líquida	2.85	8.68	3.05
CO	2012	Bruta	68.19	15.10	0.22	S	2004	Bruta	65.65	16.79	0.26
CO	2012	Compul.	66.49	15.24	0.23	S	2004	Compul.	63.90	18.07	0.28
CO	2012	Líquida	4.34	12.31	2.84	S	2004	Líquida	4.69	16.74	3.57
CO	2016	Bruta	63.13	14.66	0.23	S	2008	Bruta	64.77	16.15	0.25
CO	2016	Compul.	61.76	14.73	0.24	S	2008	Compul.	63.50	16.36	0.26
CO	2016	Líquida	3.57	10.90	3.05	S	2008	Líquida	3.13	10.84	3.46
N	2004	Bruta	67.25	14.94	0.22	S	2012	Bruta	65.54	15.55	0.24
N	2004	Compul.	65.04	15.89	0.24	S	2012	Compul.	64.40	15.75	0.24
N	2004	Líquida	6.37	18.60	2.92	S	2012	Líquida	2.76	10.64	3.86
N	2008	Bruta	68.70	15.52	0.23	S	2016	Bruta	62.77	16.02	0.26
N	2008	Compul.	66.01	16.09	0.24	S	2016	Compul.	61.55	16.19	0.26
N	2008	Líquida	6.92	16.71	2.41	S	2016	Líquida	2.98	10.35	3.47
N	2012	Bruta	69.91	14.13	0.20	SE	2004	Bruta	62.70	16.41	0.26
N	2012	Compul.	67.53	14.09	0.21	SE	2004	Compul.	56.99	19.20	0.34
N	2012	Líquida	5.84	14.91	2.55	SE	2004	Líquida	14.19	29.61	2.09
N	2016	Bruta	66.87	14.58	0.22	SE	2008	Bruta	64.26	15.45	0.24
N	2016	Compul.	64.37	14.67	0.23	SE	2008	Compul.	61.50	15.86	0.26
N	2016	Líquida	6.92	16.67	2.41	SE	2008	Líquida	6.46	16.01	2.48
NE	2004	Bruta	54.90	16.64	0.30	SE	2012	Bruta	65.55	14.95	0.23
NE	2004	Compul.	53.08	17.02	0.32	SE	2012	Compul.	62.61	15.29	0.24

NE	2004	Líquida	5.94	19.73	3.32	SE	2012	Líquida	6.28	14.19	2.26
NE	2008	Bruta	57.53	15.94	0.28	SE	2016	Bruta	62.77	15.07	0.24
NE	2008	Compul.	56.10	15.75	0.28	SE	2016	Compul.	59.63	15.72	0.26
NE	2008	Líquida	3.20	11.01	3.44	SE	2016	Líquida	6.90	14.58	2.11

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE

Tabela 4. Taxa de Renovação por faixa eleitores e ano (2004-2016)

A n o	Faixa Eleitores	Tipo Renova ção	Mé dia	De sv. Pa dr ão	C V	Ano	Faixa Eleitores	Tipo Renova ção	Mé dia	Desv. Padrã o	CV
2004	< 5.000	Bruta	63.55	16.84	0.26	2012	20.001-50.000	Compul.	65.88	13.29	0.20
2004	< 5.000	Compul.	62.86	17.06	0.27	2012	20.001-50.000	Líquida	4.80	11.66	2.43
2004	< 5.000	Líquida	1.91	10.02	5.25	2016	20.001-50.000	Bruta	61.95	14.74	0.24
2008	< 5.000	Bruta	61.18	16.91	0.28	2016	20.001-50.000	Compul.	59.36	14.86	0.25
2008	< 5.000	Compul.	60.47	16.95	0.28	2016	20.001-50.000	Líquida	5.90	13.72	2.33
2008	< 5.000	Líquida	1.72	8.15	4.74	2004	50.001-100.000	Bruta	56.02	16.98	0.30
2012	< 5.000	Bruta	61.96	16.41	0.26	2004	50.001-100.000	Compul.	44.98	19.84	0.44
2012	< 5.000	Compul.	60.81	16.55	0.27	2004	50.001-100.000	Líquida	30.03	38.15	1.27
2012	< 5.000	Líquida	2.84	10.56	3.72	2008	50.001-100.000	Bruta	63.49	14.81	0.23
2016	< 5.000	Bruta	58.61	16.89	0.29	2008	50.001-100.000	Compul.	59.31	15.55	0.26
2016	< 5.000	Compul.	57.70	17.01	0.29	2008	50.001-100.000	Líquida	9.36	18.36	1.96
2016	< 5.000	Líquida	2.02	7.90	3.91	2012	50.001-100.000	Bruta	70.33	12.85	0.18
2004	5.001-10.000	Bruta	63.73	16.37	0.26	2012	50.001-100.000	Compul.	66.99	13.61	0.20
2004	5.001-10.000	Compul.	61.78	16.86	0.27	2012	50.001-100.000	Líquida	6.20	11.59	1.87
2004	5.001-10.000	Líquida	5.35	17.13	3.20	2016	50.001-100.000	Bruta	61.72	12.52	0.20
2008	5.001-10.000	Bruta	63.87	16.19	0.25	2016	50.001-100.000	Compul.	57.57	13.74	0.24
2008	5.001-10.000	Compul.	62.23	16.26	0.26	2016	50.001-100.000	Líquida	8.42	13.60	1.62
2008	5.001-10.000	Líquida	4.11	13.43	3.27	2004	100.001-200.000	Bruta	51.19	14.96	0.29
2012	5.001-10.000	Bruta	63.06	16.47	0.26	2004	100.001-200.000	Compul.	43.00	18.26	0.42
2012	5.001-10.000	Compul.	61.09	16.80	0.28	2004	100.001-200.000	Líquida	34.72	39.27	1.13
2012	5.001-10.000	Líquida	4.74	13.00	2.74	2008	100.001-200.000	Bruta	60.55	13.03	0.22
2016	5.001-10.000	Bruta	61.14	16.16	0.26	2008	100.001-200.000	Compul.	55.64	13.70	0.25
2016	5.001-10.000	Compul.	59.60	16.18	0.27	2008	100.001-200.000	Líquida	9.95	13.37	1.34
2016	5.001-10.000	Líquida	3.77	11.97	3.18	2012	100.001-200.000	Bruta	66.29	11.48	0.17
2004	10.001-20.000	Bruta	60.69	17.54	0.29	2012	100.001-200.000	Compul.	62.80	11.90	0.19
2004	10.001-20.000	Compul.	56.67	18.97	0.33	2012	100.001-200.000	Líquida	6.28	11.10	1.77
2004	10.001-20.000	Líquida	11.77	27.36	2.32	2016	100.001-200.000	Bruta	58.36	11.86	0.20
2008	10.001-20.000	Bruta	63.58	15.96	0.25	2016	100.001-200.000	Compul.	51.85	12.25	0.24
2008	10.001-20.000	Compul.	61.23	16.16	0.26	2016	100.001-200.000	Líquida	13.35	18.46	1.38
2008	10.001-20.000	Líquida	5.57	14.69	2.64	2004	> 200.000	Bruta	55.96	11.37	0.20
2012	10.001-20.000	Bruta	66.49	15.07	0.23	2004	> 200.000	Compul.	51.42	12.42	0.24
2012	10.001-20.000	Compul.	64.19	15.15	0.24	2004	> 200.000	Líquida	17.28	26.79	1.55
2012	10.001-20.000	Líquida	5.04	13.33	2.64	2008	> 200.000	Bruta	56.03	12.12	0.22
2016	10.001-20.000	Bruta	61.68	15.97	0.26	2008	> 200.000	Compul.	52.67	13.21	0.25
2016	10.001-20.000	Compul.	59.47	16.07	0.27	2008	> 200.000	Líquida	6.44	11.36	1.76
2016	10.001-20.000	Líquida	5.27	13.23	2.51	2012	> 200.000	Bruta	60.68	11.20	0.18
2004	20.001-50.000	Bruta	58.03	17.79	0.31	2012	> 200.000	Compul.	56.96	11.12	0.20
2004	20.001-50.000	Compul.	50.94	19.14	0.38	2012	> 200.000	Líquida	6.76	8.64	1.28
2004	20.001-50.000	Líquida	19.72	34.41	1.74	2016	> 200.000	Bruta	56.52	12.38	0.22
2008	20.001-50.000	Bruta	64.93	15.63	0.24	2016	> 200.000	Compul.	49.40	13.04	0.26

2008	20.001-50.000	Compul.	61.54	15.70	0.26	2016	> 200.000	Líquida	13.46	14.95	1.11
2008	20.001-50.000	Líquida	8.26	18.20	2.20	2012	20.001-50.000	Compul.	65.88	13.29	0.20
2012	20.001-50.000	Bruta	68.53	12.77	0.19	2012	20.001-50.000	Líquida	4.80	11.66	2.43

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados TSE.

Artigo recebido em: 26/04/2017

Aceito em: 10/04/2018



VOTOS E CADEIRAS: ÍNDICES, MEDIDAS E SUAS APLICAÇÕES¹

VOTES AND CHAIRS: INDEXES, MEASURES AND THEIR APPLICATION

VOTOS Y ESCAÑOS: ÍNDICES, MEDIDAS Y SUS APLICACIONES

Ricardo de João Braga²
Roberta Romanini³
Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto⁴

Resumo: O artigo apresenta os mais conhecidos índices utilizados para a descrição e a análise da distribuição de votos e de cadeiras legislativas. A partir de textos clássicos da literatura, o estudo discute conceitos de medidas e fórmulas de cálculo, expõe exemplos de aplicação e discute peculiaridades do caso brasileiro, como as influências do *mallaportionment* e as coligações proporcionais. O conhecimento e a padronização desses instrumentos de mensuração são importantes, pois permitem estabelecer um diálogo coerente na comunidade acadêmica e promovem a acumulação de conhecimento. A principal conclusão é a de que cada medida tem seu objetivo específico, e que a análise de um quadro mais amplo exige a conjugação de várias delas, consideradas suas limitações e potencialidades.

Palavras-chave: Índice; Fragmentação eleitoral; Fragmentação legislativa; Eleições; Legislativo.

Abstract: The paper presents the most known indexes used to describe and analyze electoral and legislative fragmentation/concentration. Based on literature review, the research examines the concepts and formulas of the indexes and presents examples of application. Besides, it discusses peculiarities of the Brazilian case, like mallaportionment and electoral coalitions in proportional systems. To know the indexes and their correct use are important to knowledge accumulation and generation of standard basis to promote comparative analysis. The main finding of the paper is that each index has a specific purpose, they can supply just partial information to create a broad picture of the analyzed system.

Keywords: index; electoral fragmentation; legislative fragmentation; elections; legislature.

Resumen: El artículo presenta los más conocidos índices utilizados para la descripción y el análisis de la distribución de votos y escaños. A partir de textos clásicos de la literatura, en el estudio se analizan los

¹ Os autores gostariam de agradecer os comentários dos professores André Rehbein Sathler Guimarães e João Luiz Pereira Marciano.

² Doutor em ciência política. Professor no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento CEFOR da Câmara dos Deputados (ricardo.braga@camara.leg.br)

³ Mestre em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados) (roberta.romanini1@gmail.com).

⁴ Mestre em Poder Legislativo (CEFOR/Câmara dos Deputados) (miguel.netto@camara.leg.br).

conceptos de medición y de las fórmulas de cálculo, expone ejemplos de aplicación y analiza las peculiaridades del caso brasileño, cómo las influencias de *mallaportionment* y coaliciones proporcionales. El conocimiento y la normalización de los instrumentos de medición son importantes porque permiten establecer un diálogo coherente dentro de la comunidad académica y promoven la acumulación de conocimiento. La conclusión principal es que cada medida tiene su objetivo específico, y que el análisis de un marco más amplio requiere la combinación de varios de ellos, considerados sus limitaciones y posibilidades.

Palabras clave: índice; fragmentación electoral; fragmentación legislativa; elecciones; legislación.

1 Introdução

Eleições distribuem votos e cadeiras, e assim são elemento central dos sistemas democrático-representativos (MANIN, 1997). O processo eleitoral, com suas práticas e instituições, estrutura a representação e dá funcionalidade ao sistema político. A análise e a mensuração do desempenho eleitoral e da conformação partidária nas assembleias são importantes e devem seguir metodologia reconhecida, o que implica ser testada, compreendida e compartilhada pela comunidade científica. Este artigo apresenta os principais índices que mensuram desempenho eleitoral e distribuição de cadeiras legislativas, expõe e exemplifica suas metodologias de cálculo e discute sua aplicação ante as singularidades do caso brasileiro.

Os sistemas eleitorais disponíveis para a formação do Poder Legislativo são o proporcional, o majoritário e o misto (NICOLAU, 2012). Eles se diferenciam sobretudo quanto ao modo como transformam os votos dos cidadãos em cadeiras parlamentares. O sistema proporcional busca aproveitar ao máximo a manifestação dos eleitores nas urnas, “desperdiçando” o mínimo de votos e pluralizando a representação, enquanto o sistema majoritário preocupa-se com a seleção dos mais votados, relegando ao esquecimento parte significativa dos votos – os conferidos aos candidatos derrotados. Sistemas proporcionais estimulam a diversidade, e sistemas majoritários, a formação de governos mais coesos e homogêneos (LIJPHART, 1999; NICOLAU, 2012). Os sistemas mistos tentam conjugar os pontos positivos de ambos os sistemas eleitorais fundamentais.

Estudos sobre a relação entre sistemas eleitoral e partidário não são novidade na Ciência Política, pelo contrário. Estudos seminais como os de Duverger (1980) [1951] e de Rae (1967) deram continuidade a uma linha de análise importante, que vem desde a discussão dos sistemas eleitorais no século XIX. Também, as searas eleitoral e partidária e suas relações são temas centrais de propostas de engenharia política (por exemplo, Htun e Powell Junior, 2013).

Afirma-se, no que passou a ser conhecido como “Lei de Duverger” – numa acepção não estrita de lei científica –, que o sistema eleitoral influencia a configuração do sistema partidário, encaminhando-o para maior ou menor fragmentação: sistemas eleitorais majoritários de um turno incentivam a criação de sistemas bipartidários, enquanto sistemas majoritários de dois

turnos e sistemas proporcionais, os multipartidários (DUVERGER, 1980). O trabalho de Rae (1967) complementa o de Duverger (1980), uma vez que o primeiro avança na dimensão quantitativa das implicações políticas dos sistemas eleitorais, ao criar diversos índices que evidenciam o grau de competitividade dos sistemas partidários. Estudos posteriores, como os de Laakso e Taagepera (1979), Pedersen (1979) e Gallagher (1991), caminham na senda anteriormente aberta.

Um dos fatores responsáveis pela evolução e pelo aprofundamento dos estudos eleitorais e partidários foi o do desenvolvimento de índices, que representam “[...] o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem” (SICHE et al., 2007, p. 139). A criação de índices possibilitou não apenas o conhecimento mais detalhado das realidades eleitorais e partidárias, como também estimulou análises comparativas entre eleições de um mesmo país e avaliações entre sistemas eleitorais e eleições de diversos países. Fragmentação ou concentração de votos e de cadeiras configuram uma dimensão central dos sistemas políticos representativos, e quantificá-las é empreendimento científico de base, etapa necessária para dialogar com o conhecimento da área, replicar estudos e metodologias, testar resultados e avançar para novas teorias.

Este artigo objetiva apresentar medidas clássicas de fragmentação, concentração e proporcionalidade de votos e de cadeiras (RAE, 1967; LAAKSO e TAAGEPERA, 1979; PEDERSEN, 1979; GALLAGHER, 1991). Objetiva-se permitir ao leitor uma apreensão didática da construção das medidas e de seu sentido.

O artigo está dividido nesta introdução, em uma seção para a apresentação e discussão dos índices e na conclusão.

2 Medidas de Fragmentação Eleitoral e Partidária

A mensuração permitida pelos índices utilizados neste artigo tem sentido adequado ao se avaliarem os órgãos políticos colegiados, pois é onde cabe falar em fragmentação de votos e também em fragmentação de cadeiras⁵. No caso de um único eleito, como na escolha do presidente da República, tem-se fragmentação somente de votos, uma vez que a representação, isto é, “a cadeira”, é conferida a apenas um agente. Desse modo, quando se fala em número de cadeiras, está-se referindo a órgãos colegiados, as assembleias representativas de todos os tipos.

Em eleições legislativas, há sistemas que operam com o voto no candidato e outros com o voto no partido, contudo, as medidas aqui elencadas tomam por base sempre a participação do partido político. Agregar votos e cadeiras por partidos faz sentido por ao menos duas razões. A

⁵ O termo fragmentação pode ser tomado em sentido específico ou genérico. Na literatura especializada (NICOLAU, 2005; SANTOS, 2004), fragmentação tem um sentido específico: o resultado da divisão do índice F pela fragmentação máxima ($F_{\text{máximo}}$). Já fragmentação em sentido genérico corresponde à ideia de um sistema dividido em vários elementos constituintes. O sentido genérico está presente tanto na obra de Rae (1967) quanto nas dos outros dois autores brasileiros citados nesta nota. Fragmentação, neste artigo, é tomada em sentido amplo e fracionalização

primeira delas é a de que os partidos, embora tenham sofrido diversas transformações ao longo dos últimos dois séculos, ainda se mantêm como as estruturas organizacionais centrais na disputa de eleições (AMARAL, 2013). A segunda refere-se ao funcionamento da arena parlamentar, no qual toda a lógica de atuação é coletiva. Neste espaço, os partidos detêm posição central na coordenação das ações políticas, o que se aplica ao Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)⁶.

Os construtos de medida utilizados são elaborados a partir de dois elementos básicos: a participação do partido no total de votos e no total de cadeiras. Várias medidas se prestam a analisar a distribuição de votos e de cadeiras, e uma divisão lógica poderia separá-las da seguinte forma:

- i) medidas que empregam apenas um elemento (votos recebidos pelo partido ou cadeiras destinadas ao partido);
- ii) medidas que associam dois elementos (votos e cadeiras);
- iii) medidas que adotam apenas um elemento em diversas eleições (votos ou cadeiras nos momentos t_0 , t_1 , etc.)⁷.

Os dados básicos trabalhados por Rae (1967), pioneiro nos estudos quantitativos sobre concentração ou fragmentação eleitoral e partidária, são: total de votos por partido e total de cadeiras por partido. O número total de votos (cadeiras) que um partido recebeu em relação ao total de votos (cadeiras) recebidos por todos os concorrentes numa eleição indica sua força eleitoral (parlamentar), isto é, a força proporcional que um partido possui perante os eleitores (os demais partidos no Legislativo).

Há de se considerar algumas questões peculiares e significativas para o caso brasileiro, que fazem a aplicação de índices gerais exigir precauções. Em suas análises, Rae (1967) parte das experiências europeia e norte-americana e não problematiza o pressuposto democrático básico do “um homem, um voto”. Considere-se, por exemplo, o caso britânico, em que todos os distritos buscam ter o mesmo número de eleitores (Nicolau, 2012). Agregar votos e cadeiras de todo o sistema não traz maiores complicações. No caso brasileiro, o pressuposto de “um homem, um voto” não vale para as eleições de deputado federal. Alguns estados são sub-representados, como São Paulo, e outros, super-representados⁸, como os estados pouco povoados da região Norte, devido ao critério constitucional de números máximo e mínimo de deputados (70 e 8, respectivamente). Agregar votos de todo o território traz um viés, na medida em que os partidos não têm uma distribuição de sufrágios homogênea em todo o País.

equivale ao índice F de Rae, caracterizado por uma definição específica.

⁶ Poder-se-ia imaginar agregações por coligações eleitorais ou coalizões legislativas. Embora isso seja possível, não é o caminho tomado neste artigo. Compreender a agregação por partidos permite ao leitor apreender o mecanismo em tela e, se desejar, fazer outras agregações.

⁷ Decorre logicamente que pode haver análise de dois elementos em séries temporais, mas não se identificaram manifestações dessa natureza na literatura consultada.

⁸ Usa-se a expressão *malaportionment* para definir o fenômeno, a existência de distritos eleitorais com distintas

A título de exemplo, nas eleições de 2014, em Roraima, foram necessários 29.762 votos para eleger um deputado, já em São Paulo, 303.738 (BRASIL, TSE, 2014). Imagine um partido forte em Roraima e ausente em São Paulo, e outro que apresente um desempenho oposto, forte em São Paulo e ausente em Roraima. Mesmo com uma diferença significativa de votos no cômputo nacional, ambos podem ter eleito o mesmo número de parlamentares. Quando se agregam sufrágios de estados diferentes, somam-se votos com pesos diferentes em termos de produção de cadeiras legislativas.

A segunda questão peculiar ao contexto brasileiro refere-se ao sistema de coligações eleitorais. No Brasil, encontrados os quocientes eleitorais e partidários, é definido o número de cadeiras distribuídas a cada coligação. Os mais votados, numa lista única da coligação, são os escolhidos. Na divisão de cadeiras intracoligação não se respeita o total de votos aportados por cada partido, apenas a ordem dos candidatos mais votados. Em outros países, há coligações que funcionam somente para vencer a cláusula de barreira, sendo as cadeiras distribuídas proporcionalmente ao número de votos que cada partido aportou para a coligação (NICOLAU, 2012). No Brasil, alguns partidos podem se beneficiar desproporcionalmente da coligação, levando mais cadeiras do que votos aportados, ou sofrerem o efeito contrário, levando menos cadeiras do que votos aportados (DIAP, 2014, 138-9). Há uma distorção potencial entre participação nos votos e nas cadeiras, amparada pelo instituto das coligações, conforme a legislação atual.

Feitas essas observações, passa-se à apresentação dos índices.

2.1 Medidas com Votos

Seguindo a notação desenvolvida por Rae (1967), as medidas relacionadas aos votos recebidos pelos partidos são sempre indicadas por letra(s) maiúscula(s) acompanhada(s) de “e” subscrito, que significa partidos eleitorais.

2.1.A. Número de partidos (N_e), de Rae (1967)⁹: é o número de partidos que receberam votos em determinada eleição. Exibe apenas o número de partidos que competiram na eleição e receberam votos, sem se preocupar com a força eleitoral de cada um dos partidos. Nas duas situações do Quadro 1, $N_e = 3$.

proporções de eleitores para os deputados.

⁹ Algumas denominações de índices oferecem traduções diretas. Outras, por tornarem-se algo confusas, foram modificadas de maneira a ficarem claras. Também não se cotejaram todas as traduções com os termos frequentes na literatura nacional. Todavia, isso não deve acarretar prejuízo significativo, porque os principais índices possuem traduções canônicas.

Quadro 1 – Exemplo do número de partidos (N_e)¹⁰

	Situação 1 Votos (V)	Situação 2 Votos (V)
Partido A	0,10	0,35
Partido B	0,30	0,33
Partido C	0,60	0,32
Σ	1,00	1,00

Fonte: elaboração dos autores.

2.1.B. Participação eleitoral do partido mais forte (P_e), de Rae (1967): é a proporção de votos recebidos pelo partido mais votado. Mensura a maior força eleitoral, mas não agrega informações sobre os outros partidos concorrentes. O Quadro 2 mostra que, na situação 1, o Partido C recebeu o maior percentual de votos, no caso 60%, enquanto na situação 2, o Partido A obteve o maior percentual, 35%.

Quadro 2 – Exemplo do partido mais forte (P_e)

Situação 1	Situação 2
Partido C = 0,60	Partido A = 0,35
$P_e = 0,60$	$P_e = 0,35$

Fonte: elaboração dos autores.

2.1.C. Participação eleitoral dos dois partidos mais fortes (W_e), de Rae (1967): é a soma das porcentagens de votos recebidos pelos dois partidos mais bem votados na eleição. Mostra o quanto os dois partidos mais bem colocados na disputa predominam sobre os demais. No entanto, não mostra as porcentagens de votos de cada um deles e as dos partidos restantes.

Não se pode afirmar que W_e mostre sempre o quanto o sistema se aproxima do bipartidarismo. Um valor baixo de W_e , 50%, por exemplo, mostra que o sistema não conta com dois partidos que detenham parte majoritária dos votos, o que distancia o sistema do bipartidarismo. Contudo, um valor alto não comprova o bipartidarismo. W_e igual a 90%, por exemplo, pode ser encontrado no caso em que os dois maiores partidos tenham 45% de votos cada um, o que configura um sistema bipartidário, ou, entre outras hipóteses, que o maior tenha 80% e o segundo, 10% dos votos, algo distante de um sistema bipartidário.

¹⁰ Optou-se por fazer preferencialmente a notação decimal nos Quadros e a percentual no texto.

Quadro 3 – Exemplo dos dois partidos mais fortes (W_e)

Situação 1	Situação 2
$W_e = V_c + V_b$	$W_e = V_a + V_b$
$W_e = 0,60 + 0,30 = 0,90$	$W_e = 0,35 + 0,33 = 0,68$

Fonte: elaboração dos autores.

Os índices 2.1.A., 2.1.B. e 2.1.1.C são bastante básicos e descritivos. O próximo índice é mais complexo.

Fracionalização

“Fracionalização significa divisão em várias partes” (RAE, 1967, p. 54, tradução nossa). Essa fracionalização leva em conta: i) quantos elementos compõem um sistema; e ii) a importância ou tamanho relativo de cada um dos elementos. A Figura 1 exibe três situações distintas. Em A tem-se um sistema não fragmentado: ele é composto por uma só parte e essa parte é o círculo todo. Em B há um sistema fracionalizado, dividido em quatro partes iguais. Já em C encontram-se também quatro partes, mas uma delas maior e as outras três menores e iguais. Visualmente pode-se afirmar que B e C são mais fracionalizados que A, mas saber em que medida são fracionalizados exige mensuração por um critério estabelecido para esse fim.

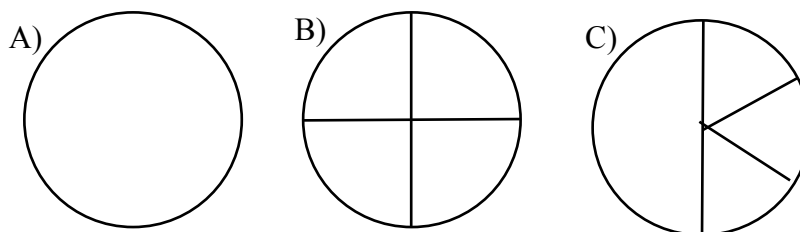


Figura 1: Fracionalização

Fonte: elaboração dos autores.

2.1.D. Índice HH (Herfindal-Hirschman): criado originalmente para avaliar **concentração** de empresas num mercado, o índice de Herfindal-Hirschman é a matriz dos índices de fracionalização.

O índice HH varia de zero a 1, sendo maior a concentração quanto mais próximo estiver do valor 1. Trata-se de um cálculo de probabilidade. Tomada a situação eleitoral do Quadro 4, e considerada a situação 1, a probabilidade de que dois eleitores tenham votado no partido A é a chance de o primeiro eleitor ser do partido A (90%) e a de o segundo também (90%) (igual a 90% elevado ao quadrado, $(0,90)^2$). Pela mesma lógica, a probabilidade de dois eleitores terem votado no partido B é 6% elevado ao quadrado ($(0,06)^2$) e a de terem votado no partido C é 4%

elevado ao quadrado $((0,04)^2)$. A chance de dois eleitores terem votado num mesmo partido, qualquer que seja o partido, é a adição das probabilidades individuais para cada partido $((0,9)^2 + (0,06)^2 + (0,04)^2)$.

O índice HH pode ser expresso por:

$HH = \sum V_i^2$, onde “V” é igual à fração de votos recebida por um partido e “i” percorre os partidos de 1 a N, ou seja, todos os partidos são considerados.

O índice HH para a situação 1 do Quadro 4 é 0,8152. Isto é, a chance de que dois eleitores escolhidos ao acaso tenham votado no mesmo partido é de 81,52%.

2.1.E. Índice de fracionalização dos votos (F_e), de Rae (1967): indica a probabilidade de que dois eleitores, escolhidos ao acaso, tenham votado em **partidos diferentes** em uma eleição. O índice HH expressa concentração e o de Rae, fracionalização. Esse é, sem dúvida, entre os índices elaborados por Rae, o mais importante e conhecido. Ele é escrito da seguinte forma:

$F_e = 1 - (\sum V_i^2)$, onde “V” e “i” são como definidos em 2.1.D.

Ao subtrair da unidade (1) a probabilidade de dois eleitores terem votado no mesmo partido, tem-se seu complementar, isto é, a probabilidade de dois eleitores escolhidos aleatoriamente não terem votado no mesmo partido. O índice F de Rae é, portanto, uma extensão relativamente simples do índice HH.

É importante ressaltar que a construção matemática de Rae tem um sentido concreto, intuitivo, pois, se forem sorteados aleatoriamente dois eleitores, a chance de que não tenham votado no mesmo partido é igual ao valor F_e . Este aspecto intuitivo é importante e útil na interpretação de uma medida.

Quadro 4 – Exemplo da porcentagem de votos dos partidos e do índice de fracionalização dos votos (F_e)

V	Situação 1	Situação 2
V_a	0,90	0,34
V_b	0,06	0,33
V_c	0,04	0,33
Σ	1,00	1,00
F_e	0,1848	0,6666

Fonte: Rae (1967, p. 54).

O Quadro 4 mostra duas situações eleitorais, a segunda bem mais fracionalizada que a primeira. Seus valores, para a medida F_e , são: na primeira situação, 0,1848, e, na segunda, 0,6666. Então, a probabilidade de dois eleitores escolhidos ao acaso terem votado em partidos

diferentes é de 18,48% na situação 1 e de 66,66% na situação 2. A situação 1 ilustra pouco fracionamento partidário e se aproxima de um sistema de partido único, porque os votos estão concentrados em um único partido, ainda que existam três agremiações neste sistema. A situação 2 reflete muito fracionamento e revela, de fato, um sistema multipartidário de três partidos, visto que os três receberam porcentagens de votos bastante semelhantes.

Uma medida relacionada ao índice F é a da fracionalização máxima ($F_{\text{máximo}}$), aquela considerada quando, dado um número de partidos que conseguiram votos, todos eles alcançam parcelas idênticas do eleitorado (Rae, 1967). No Quadro 4, com três partidos, para ambas as situações, o índice de fracionalização máxima é de 66,67%, que deriva de cada partido ter alcançado aproximadamente 33,33% dos votos. Da divisão do F efetivamente encontrado pelo teórico $F_{\text{máximo}}$, chega-se ao que se chama fragmentação, conforme a nota de rodapé 1, conceito também trabalhado em vários estudos científicos (Santos, 2004).

Comparação entre HH e F

O índice F de Rae subtrai o índice HH de 1. Tem-se que:

$F_e = 1 - HH$. Ou, como já mostrado:

$F_e = 1 - (\sum V_i^2)$, onde “V” e “i” são como definidos em 2.1.D.

O Quadro 5 traz uma comparação entre os significados dos valores dos índices F_e e HH.

Quadro 5 – Significados dos valores de F_e e HH

	F_e (Rae)		
mais concentrado	0	1	mais fracionalizado
	HH		
mais fracionalizado	0	1	mais concentrado

Fonte: elaboração dos autores.

Nicolau (2005), mencionando a crítica de Sartori (1982), assinala que o grande problema do índice F, assim como o de HH, é o de que ele potencializa a contribuição dos maiores partidos e diminui a importância dos menores. Isso se dá porque a fórmula de cálculo dos índices eleva a contribuição proporcional de cada partido ao quadrado, situação em que, quanto mais próximo de zero o valor, menor é seu resultado se elevado ao quadrado. Por exemplo, um hipotético partido α com 50% dos votos contribui para o cálculo dos índices com 0,25 (resultado de $0,5^2$). Já o partido Ω , com metade do tamanho do anterior, 25% dos votos, contribui com um valor para os índices de 0,0625. Em outras palavras, o partido Ω tem metade do tamanho do partido α , mas aporta apenas um quarto da sua contribuição para os índices F e HH.

Essa constatação, em que pese a aparente agressão à intuição, é fruto apenas de uma

interpretação específica do índice. Santos (2004) é claro ao pontuar que o sentido original de probabilidade presente no índice F é consistente, e, então, a interpretação dos índices é que deve ser aprofundada. Trata-se de um cálculo probabilístico, com sentido específico.

Embora a crítica mereça essa consideração estatística, Nolte e Sánchez (2005) verificam que F_e apresenta resultados mais proporcionais somente quando existem poucos partidos no sistema, entre três e seis. Isto é, o índice se comporta de forma que agride menos nossa intuição quando se trabalha com uma margem de três a seis partidos.

Quadro 6 – Exemplos do índice HH e do índice de fracionalização dos votos (F_e)

V	Situação 1	Cálculo V_i^2	Situação 2	Cálculo V_i^2
V_a	0,45	$0,45 \times 0,45 = 0,2025$	0,34	$0,34 \times 0,34 = 0,1156$
V_b	0,29	$0,29 \times 0,29 = 0,0841$	0,33	$0,33 \times 0,33 = 0,1089$
V_c	0,21	$0,21 \times 0,21 = 0,0441$	0,33	$0,33 \times 0,33 = 0,1089$
V_d	0,05	$0,05 \times 0,05 = 0,0025$	0,00	0,00
Σ	1,00	0,3322	1,00	0,3334
F_e		$1 - 0,3322 = 0,6668$		$1 - 0,3334 = 0,6666$

Fonte: elaboração dos autores.

Uma crítica que pode ser feita ao F_e , assim como ao HH, é que situações distintas podem apresentar resultados equivalentes (NICOLAU, 1997; SANTOS, 2004). Como ilustra o Quadro 6, a situação 1 e a situação 2 indicam praticamente o mesmo valor de F_e . Contudo, no primeiro caso tem-se um sistema de quatro partidos com o maior deles quase atingindo maioria absoluta de votos recebidos, enquanto na segunda hipótese há um sistema de três partidos praticamente idênticos em proporção de votos recebidos.

NEP, Variação Eleitoral e Volatilidade Eleitoral

2.1.F. Número efetivo de partidos (NEP_e), de Laakso e Taagepera (1979): entre todos os índices mencionados neste artigo, o NEP tem sido o mais adotado pela literatura brasileira (KINZO, 2004; BRAGA, 2010; NICOLAU, 2005 e 2012). Não seria exagero afirmar que o NEP tornou-se a medida padrão da fragmentação partidária (LIJPHART, 1999; COPPEDGE, 2001).

O NEP_e é outra medida de dispersão e concentração do sistema partidário derivada do índice HH, porém, de interpretação mais fácil e intuitiva. O NEP_e expressa o número de partidos de mesmo tamanho que, em uma situação hipotética, apresentaria a mesma fracionalização dos partidos encontrados na realidade.

Se as porcentagens de votos recebidos pelos partidos forem iguais, $NEP_e = N_e$. Afora essa situação extrema, $NEP_e < N_e$. O NEP_e pode variar, teoricamente, de 1 a infinito, a depender

da quantidade de partidos que competem na eleição e dos votos recebidos. Matematicamente, tem-se:

$$NEP_e = 1 \div HH. \text{ Ou:}$$

$$NEP_e = 1 \div \sum V_i^2, \text{ onde "V" e "i" são como definidos em 2.1.D.}$$

Conforme os dados empregados para calcular o índice F_e no Quadro 4, na situação 1, $NEP_e = 1 \div 0,8152 = 1,227$. Na situação 2, $NEP_e = 1 \div 0,3334 = 2,999$. Vê-se que nestes exemplos o resultado do NEP_e atende à intuição, pois, na situação 1, tem-se um partido quase absoluto e o NEP_e é 1,227 e, na situação 2, existem três partidos praticamente do mesmo tamanho e o NEP_e é 2,999.

Santos (2004) e Nicolau (2005) alertam, no entanto, que a aderência “intuitiva” do NEP_e à realidade partidária deve ser tratada com cuidado, pois não há como partir do índice para encontrar na realidade os partidos mais significativos. No âmbito da discussão estabelecida entre os autores, chama-se a atenção para a denominação mais adequada do índice, qual seja, número efetivo de partidos, e não número de partidos efetivos, já que o índice não permite, como dito, apontar quais os partidos mais importantes ou significativos da realidade experimentada¹¹.

2.1.G. Variação média da participação eleitoral dos partidos (em eleições sucessivas) (E_e), de Rae (1967): é a comparação entre as frações de votos obtidos pelos partidos em duas eleições, considerando, portanto, uma mesma variável em duas eleições. Até o momento, as medidas levavam em conta apenas uma variável em somente uma eleição, o que é diferente neste caso.

No cálculo de E_e , os partidos são ordenados por nome, de maneira pareada, e não por posição na eleição. Então, são comparados segundo seu desempenho nas duas eleições. Para que diferenças positivas e negativas não se anulem, os sinais são desconsiderados – as medidas são tomadas em módulo. Como se trata de um índice agregado, que considera todos os partidos, é avaliada a média das variações, cujo resultado estará entre zero e 100, significando zero a ausência de alterações no sistema partidário e 100, a máxima variação.

Denota-se desta forma:

$$E_e = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |V_i - V_i'|, \text{ onde:}$$

“n” = número de partidos componentes do sistema;

“i” = cada partido que recebeu votos em duas eleições subsequentes;

“ V_i ” e “ V_i' ” = fração de votos que o partido i recebeu nas duas eleições consideradas.

¹¹ Conforme Braga (2010), o NEP_e nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira, entre 1982 e 2006, foi de,

No exemplo do Quadro 7, a variação média de votos foi de 20%, o que evidencia alguma instabilidade no sistema partidário.

Quadro 7 – Exemplo de variação média da participação eleitoral dos partidos (E_e)

	V_i	V_i'	Variação ou $ V_i - V_i' $
Partido A	0,20	0,40	0,20
Partido B	0,50	0,20	0,30
Partido C	0,30	0,40	0,10
Σ	1,00	1,00	0,60
E_e			$1/3 * 0,60 = 0,20$

Fonte: adaptado de Rae (1967, p. 59).

Para o caso brasileiro, uma questão a se contemplar é a recorrente criação, extinção e fusão de siglas partidárias, o que exige adaptações. Talvez o índice ganhe sentido se forem acompanhados apenas os partidos tradicionais e maiores, e englobem todos os restantes numa categoria estável de “Outros”.

O E_e permite que se examine a volatilidade da força eleitoral dos partidos – quanto o volume de votos distribuídos aos partidos tem se alterado ao longo das eleições.

Uma característica inerente a esse índice é a de que, por tratar de votos agregados, sem identificação do eleitor, pode haver grande variação de posições entre eleitores e elas podem se anular, isto é, os partidos mantêm as mesmas frações de votos totais, mas os eleitores que lhes conferiram apoio foram diversos em cada eleição. Outra situação é a de que o eleitorado pode mudar de tamanho, aumentar ou diminuir, e o partido manter o número de votos, porém, não a proporção de sufrágios. Nesse caso, o partido pode estar muito estável perante seu eleitorado, entretanto, o índice pode apontar movimentos. Feitas essas ressalvas, não se pode afirmar que o índice meça mudança eleitoral – que seria relacionada às alterações de posição de eleitores determinados –, mas apenas a variação na força eleitoral dos partidos, que é dada pelo volume relativo de votos recebidos. Estas críticas se desenvolvem também para o próximo índice.

2.1.H. Volatilidade eleitoral (V_e), de Pedersen (1979): o índice registra, ao comparar duas eleições, os ganhos relativos acumulados por todos os partidos que aumentaram sua participação no total de votos ou, simetricamente, as perdas relativas acumuladas pelos partidos que tiveram sua participação eleitoral diminuída¹². A volatilidade eleitoral mostra as alterações

em média, 7,5.

¹² Coppedge (2001) entende que a volatilidade poderia ser calculada também para qualquer par de eleições. O autor escolhe a primeira e a última eleição de um intervalo temporal para determinar o valor do índice, em um método que, segundo ele, explicita melhor a variação cumulativa de um longo período de tempo do que no modelo de Pedersen (1979), que contabilizaria “[...] variações subsequentemente incompletas” (Coppedge, 2001, p. 236, tradução nossa).

ou semelhanças no sistema partidário ao longo do tempo, que podem ser influenciadas por fatores como: mudanças de valores na sociedade, criação ou extinção de partidos e mudanças no sistema eleitoral.

O cálculo de V_e , de Pedersen aproxima-se bastante do de E_e , de Rae – a diferença entre ambos está, basicamente, no momento da divisão. Para chegar a V_e , somam-se as taxas de variação de votos de cada partido e divide-se por 2. Logo,

$$V_e = \frac{\sum_{i=1}^n |V_i - V_i'|}{2},$$

onde “ V_i ” e “ V_i' ” definidos como em 2. 1.G.

A variação bruta, sem a divisão, refere-se aos ganhos de alguns partidos mais as perdas de outros, que são as duas faces de uma mesma moeda. Ao se dividir por 2 o resultado bruto, o índice ganha melhor sentido, intuitivo, pois mostra quanto os partidos ganharam ou perderam em termos de proporção de votos entre duas eleições.

O resultado de V_e , apresentado em porcentagem, será um valor entre zero e 100%. Quanto mais próximo de zero, mais estabilidade na competição eleitoral e mais institucionalização do sistema partidário, porque não há variação agregada substantiva. Quanto mais próximo de 100%, mais instabilidade e baixa institucionalização, pois, em seu extremo, indica que todos os partidos existentes numa eleição perderam todos os seus votos na eleição consecutiva e são substituídos por outros partidos. Adotando-se os mesmos valores do Quadro 7, $V_e = 60\% \div 2 = 30\%$, revelando ainda mais instabilidade no sistema partidário do que conforme o E_e . Portanto, matematicamente, E_e e V_e trazem informações distintas.

A volatilidade eleitoral tem sido bastante utilizada pela literatura, com a intenção de avaliar o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro (KINZO, 2004; KINZO, 2005; BOHN e PAIVA, 2009; BRAGA, 2010)¹³. Todavia, Nicolau (1997) realça a necessidade de cuidados na interpretação desse índice, haja vista desconsiderar mudanças tanto no número de eleitores de um país quanto nas preferências individuais dos eleitores. Por exemplo: se houver 100 eleitores a mais na eleição 2 do que na eleição 1, alguns partidos poderão ganhar votos sem que outros partidos percam. Nesse caso, um partido apoiado pelos mesmos eleitores em duas eleições apenas deixou de crescer, o que pode não ficar claro ao se apreciar sua queda relativa. Por manter os eleitores da primeira eleição, poder-se-ia pensar em estabilidade do partido, e não em volatilidade, o que o índice dá a entender.

Em outra situação, se todos os eleitores do Partido A na eleição 1 escolherem o Partido

Contudo, deve-se dizer que, no cálculo em que se tomam apenas dois momentos extremos, perdem-se as variações intermediárias, que podem explicar muito sobre a dinâmica partidária.

¹³ Para se ter uma ideia, a volatilidade eleitoral média do Brasil, nas eleições para a Câmara dos Deputados, de 1990 a 2006, foi de 13,8% (Braga, 2010).

B na eleição 2, e vice-versa, a volatilidade será zero, embora tenha havido alteração nas preferências dos eleitores. Um problema possível e relevante para o Brasil também diz respeito a como adequar no índice os casos de criação, fusão e extinção de partidos¹⁴.

2.2 Medidas com Cadeiras

As medidas relacionadas às cadeiras parlamentares são, na sua quase totalidade, idênticas àquelas de votos, apenas muda-se a variável que alimenta os cálculos. Elas são sempre indicadas por letra(s) maiúscula(s) acompanhada(s) de “p” subscripto, que significa partido parlamentar.

2.2.A. Número de partidos parlamentares (N_p), de Rae (1967): é o número de partidos que conquistaram alguma cadeira parlamentar em determinada eleição. Retrata apenas o número de partidos que obtiveram ao menos uma cadeira na eleição, não indicando a força parlamentar de cada um dos partidos. Seu cálculo é o mesmo de N_e , apenas utilizam-se cadeiras em vez de votos. A comparação entre N_e e N_p permite aferir o grau com que o sistema eleitoral tem apenado certos partidos, isto é, os que conseguiram votos, mas não cadeiras. É regra que alguns partidos conseguem votos, porém não cadeiras, tornando $N_e > N_p$.

2.2.B. Representação do partido parlamentar mais forte (P_p), de Rae (1967): corresponde à porcentagem de cadeiras recebidas pelo maior partido parlamentar. Destaca o partido mais forte na arena parlamentar, embora não incorpore a força parlamentar dos demais partidos. A comparação entre P_e e P_p permite aferir se o sistema eleitoral oferece vantagem ao partido mais forte, isto é, se $P_e < P_p$, o que costuma acontecer em geral. Num caso extremo de $P_e < 50\%$, e $P_p > 50\%$, tem-se um partido que não obteve maioria de votos, mas que consegue maioria parlamentar. A isso se chama “maioria manufaturada” (NICOLAU, 2012, p. 26) ou “maioria fabricada”.

2.2.C. Representação dos dois partidos parlamentares mais fortes (W_p), de Rae (1967): é a soma das porcentagens de cadeiras recebidas pelos dois maiores partidos parlamentares. Mostra o quanto a composição da Casa Legislativa está concentrada nos dois maiores partidos. Entretanto, não exhibe as porcentagens de cadeiras de cada um dos partidos restantes. Pode-se aplicar raciocínio similar ao do índice anterior – ao se comparar W_e com W_p ,

¹⁴ Wren e McElwain (2007) afirmam que há controvérsias entre os autores nesse ponto. Seguindo pesquisadores como Lijphart, os autores optam, no caso de fusão partidária, por somar os valores dos partidos separados na eleição 1 e comparar essa soma ao valor do novo partido na eleição 2, desconsiderando os valores referentes a “sobras”, isto é, partidos extintos sem a criação de novos partidos, e a criação de novos partidos sem a fusão de partidos preexistentes. No caso de cisão de um partido, Mainwaring e Torcal (2005) decidiram comparar o valor do maior partido resultante da divisão na eleição 2 com o valor do partido ainda não cindido na eleição 1, e tratar o valor do(s) menor(es) partido(s) na eleição 2 como não tendo recebido votos na eleição 1.

vê-se o quanto o sistema tende a favorecer ou prejudicar os dois partidos mais votados.

2.2.D. Índice de fracionalização de cadeiras (F_p), de Rae (1967): trata-se do mesmo cálculo feito para F_e , mas agora se computam cadeiras e não mais votos. A comparação entre F_e e F_p sugere a extensão com que um sistema eleitoral fraciona ou concentra a distribuição das forças políticas ao converter votos em cadeiras. Em geral, os sistemas tendem a ter menos fracionalização de cadeiras do que de votos ($F_e > F_p$).

2.2.E. Número efetivo de partidos parlamentares (NEP_p), de Laakso e Taagepera (1979): trata-se da mesma lógica e dos mesmos cálculos do NEP_e , embora aqui aplicados a cadeiras. Se os partidos obtiverem igual número de cadeiras entre si, $NEP_p = N_p$; se os partidos não obtiverem o mesmo número de cadeiras, $NEP_p < N_p$.

A comparação entre NEP_p e NEP_e aponta para aplicações similares à comparação de F_e e F_p – indica a medida em que um sistema eleitoral fraciona ou concentra a distribuição de forças políticas ao converter votos em cadeiras¹⁵.

2.2.F. Maioria parlamentar mínima (A), de Rae (1967): expressa o número mínimo de partidos necessário para se formar a coalizão majoritária no Legislativo. A relevância do índice decorre da importância das maiorias dentro do Legislativo.

Distribuem-se os partidos em ordem decrescente de cadeiras e toma-se o menor número de partidos que some 50% ou mais. Essa variável está associada à estabilidade relativa dos governos, à governabilidade. Ela não oferece analogia com as medidas referentes aos votos recebidos pelos partidos.

Quadro 8 – Exemplo da maioria parlamentar mínima (A)

C	Situação 1	Situação 2
C_a	0,45	0,20
C_b	0,40	0,19
C_c	0,15	0,15
C_d	0,00	0,15
C_e	0,00	0,14
C_f	0,00	0,10
C_g	0,00	0,07
A	2	3

Fonte: Rae (1967, p. 63).

¹⁵ De acordo com Nicolau (2012), nas eleições da década de 2000, realizadas até 2010, o NEP_p relativo à distribuição

Na situação 1, A é igual a dois partidos e, na situação 2, A é igual a três partidos. Nota-se que a medida dá conta dos arranjos potenciais para a governabilidade em um parlamento, mas, como os maiores partidos podem não estar associados, essa variável nem sempre representa o número de partidos que constituirão a coalizão majoritária – se é que uma coalizão majoritária será constituída. Vale acrescentar que, muitas vezes, são construídas supermaiorias, ou, então, coalizões minoritárias para se governar um país (as primeiras excedem em muito 50% das cadeiras e as últimas não alcançam esse patamar).

2.2.G. Variação média da participação parlamentar dos partidos (em eleições sucessivas) (E_p), de Rae (1967): compara o total de cadeiras por partido, de todos os partidos que conquistaram cadeiras numa eleição (C_i), e o total de cadeiras desses partidos na eleição imediatamente anterior (C_i'). A forma de cálculo é semelhante à do E_e , tratado acima, alterando-se apenas os dados de votos para cadeiras. A comparação entre E_e e E_p permite mensurar o grau em que as leis eleitorais incrementam ou deprimem os efeitos de mudanças eleitorais no cenário parlamentar.

2.2.H. Volatilidade parlamentar (V_p), de Pedersen (1979): especifica a taxa de variação agregada do sistema partidário, em termos de cadeiras, entre duas eleições subsequentes. Sua construção e interpretação são análogas à da volatilidade eleitoral (V_e), agora com referência a cadeiras e não mais a votos. Assim, a V_p é definida pela soma das taxas de variação de cadeiras de cada partido, dividida por 2.

De forma similar à comparação entre E_e e E_p , a comparação entre V_e e V_p indica o grau com que as oscilações na variação de votos influenciam a variação no número de cadeiras.

2.3 Medidas com Votos e Cadeiras

Uma das principais preocupações no estudo de sistemas eleitorais é a de aferir o grau de aproximação entre a vontade dos eleitores e a constituição do Legislativo, de maneira a avaliar se há compatibilidade entre a manifestação dos eleitores nas urnas e as forças políticas constituídas nas assembleias legislativas. Em outras palavras, checar a proporcionalidade do sistema eleitoral (GALLAGHER, 1991).

A preocupação procede, pois não há um sistema eleitoral em vigor capaz de transformar perfeitamente a porcentagem de votos na mesma proporção de cadeiras. Existem problemas lógico-matemáticos que impedem a consecução desse objetivo, como o número de eleitos por distrito, conhecido como magnitude – em que quanto mais eleitos por distrito, mais provável é

de cadeiras na Câmara dos Deputados brasileira foi de 10,4.

que o resultado seja proporcional –, e o próprio número de partidos concorrendo – em que quanto mais partidos competem, menor a chance de o sistema manter-se proporcional (GALLAGHER, 1991; NICOLAU, 2012).

Além disso, há uma desproporcionalidade deliberada pelos formuladores do sistema eleitoral, que podem buscar não manter a proporcionalidade de votos/cadeiras, mas sim garantir a formação de governos estáveis. Os sistemas eleitorais majoritários de maioria simples, por exemplo, buscam precipuamente escolher o candidato mais votado, o que acaba por forçar a criação de governos majoritários. Neles não há preocupação maior com proporcionalidade votos/cadeiras.

Para avaliar a relação entre votos e cadeiras são apresentados os índices de desproporcionalidade de Loosemore e Hanby (1971 apud GALLAGHER, 1991), o de Rae (1971 apud GALLAGHER, 1991) e o de mínimos quadrados de Gallagher (1991).

2.3.A. Índice de desproporcionalidade de Loosemore e Hanby (LH¹⁶) (1971 apud Gallagher, 1991): mensura a diferença entre os percentuais de votos e de cadeiras em uma determinada eleição. A desproporcionalidade não se refere ao resultado de um partido, mas ao da eleição como um todo.

Em um pleito, há partidos que recebem maior percentual de cadeiras do que de votos, e há outros em situação contrária, que conquistam menos cadeiras do que votos. Assim, o índice LH, primeiramente, soma as diferenças votos-cadeiras em módulo, para que os sinais contrários não se anulem, e, assim como no V_e , divide o resultado gerado por 2. A lógica da divisão é a de mensurar o quanto de cadeiras o sistema conferiu a mais ou a menos aos partidos. Isto é, a desproporcionalidade em si, porque conferir cadeiras a mais ou a menos são os dois lados do mesmo fenômeno. Então,

$$LH = \frac{1}{2} \times \sum_{i=1}^n |V_i - C_i|, \text{ onde:}$$

“ V_i ” = a proporção de votos recebida pelo partido i ;

“ C_i ” = a proporção de cadeiras recebida pelo partido i ;

“ n ” = número de partidos que receberam votos na eleição;

“ i ” = cada partido que recebeu votos na eleição.

O Quadro 9 traz exemplos dos cálculos para os três índices de desproporcionalidade estudados.

¹⁶ A notação LH, em alusão aos sobrenomes dos autores, não está presente em outras obras. Para diferenciar este índice de desproporcionalidade de outros, escolheu-se essa notação neste artigo.

Quadro 9 – Exemplos dos índices de desproporcionalidade (LH, RAE e MQ)¹⁷

Partidos	Votos (%)	Cadeiras (%)	LH	RAE	Mínimos Quadrados
A	40,10	43,10	3,00	3,00	9,00
B	29,00	28,70	0,30	0,30	0,09
C	20,00	19,20	0,80	0,80	0,64
D	10,00	9,00	1,00	1,00	1,00
E	0,47	0,00	0,47	-	0,22
F	0,43	0,00	0,43	-	0,19
Total			6,00	5,10	11,14
Valor do índice			3,00	1,28	2,36

Fonte: adaptado de Gallagher (1991, 39).

Para a situação delineada no Quadro 9, o índice de desproporcionalidade LH tem valor de 3%. Como os cálculos são realizados em porcentagens, os valores podem variar de zero a 100%. Zero seria quando a proporcionalidade fosse perfeita – cada partido obtém em cadeiras exatamente o que recebeu em proporção de votos. Cem seria quando a desproporcionalidade fosse máxima, isto é, o caso hipotético no qual todos os partidos que receberam votos não obtiveram cadeiras, e quando os que detiveram cadeiras não obtiveram votos.

2.3.B. Índice de desproporcionalidade de Rae (RAE) (apud GALLAGHER, 1991): mensura não a desproporcionalidade da eleição, mas a desproporcionalidade média por partido. O índice exclui do cálculo os partidos que obtiveram menos de 0,5% dos votos.

$$RAE = \frac{1}{n} \times \sum_{i=1}^n |V_i - C_i|, \text{ onde "V}_i\text{", "C}_i\text{", "n" e "i" definidos como em 2.3.A.}$$

O valor do índice de RAE é, em regra, inferior ao de LH, igualando-se somente no caso de o sistema ser bipartidário (Gallagher, 1991). É importante enfatizar que RAE denota a desproporcionalidade média para os partidos, o que é diferente e complementar à informação oferecida pelo índice LH, que dá a desproporcionalidade do sistema.

O próximo índice, de mínimos quadrados (MQ), segundo Gallagher (1991), é aquele capaz de minimizar os problemas de LH e RAE, e apresenta também, em regra, um valor intermediário a esses dois.

2.3.C Mínimos quadrados (MQ) (Gallagher, 1991): mensura a diferença entre o total

¹⁷ No Quadro 9, optou-se por trabalhar com a notação percentual, e não decimal, pois os índices ficam mais claramente expressos dessa maneira. Para o índice de mínimos quadrados, os cálculos devem ser feitos na notação

de votos e de cadeiras obtidos pelos partidos numa eleição, de forma semelhante ao LH. A diferença está em que o método de mínimos quadrados, usual na estatística, agrega as diferenças entre valores a partir de sua elevação ao quadrado, enquanto o LH agrega em módulo tais diferenças.

$$MQ = \left[\frac{1}{2} \times \sum_{i=1}^n (V_i - C_i)^2 \right]^{1/2}, \text{ onde "V}_i\text{", "C}_i\text{", "n" e "i" definidos como em 2.3.A}$$

As diferenças entre V_i e C_i elevadas ao quadrado é que são somadas por MQ. Em seguida, são divididas por 2, para se ter a mesma lógica de LH, que é avaliar a desproporcionalidade de uma eleição e não a dos partidos. Por fim, aplica-se a raiz quadrada ao resultado para retornar à magnitude inicial. Gallagher (1991) aponta que o valor de MQ está, em regra, entre LH e RAE. Conforme o exemplo do Quadro 9, é exatamente isso que se nota.

O mérito do índice de desproporcionalidade está em relacionar as duas variáveis em análise, votos e cadeiras, em apenas um cálculo conciso. Porém, para o analista, é importante considerar que, diferentemente de LH, o MQ sub-representa a importância dos pequenos partidos, alvos preferenciais da desproporcionalidade. Na visão de Lijphart (1999) e Nicolau (2012), ao elevar as diferenças entre votos e cadeiras ao quadrado, MQ apresenta, como nos cálculos do F e do NEP, a tendência de superestimar o impacto dos grandes partidos e subestimar os efeitos dos pequenos partidos na contabilização da desproporcionalidade.

Outro ponto relevante é que LH e RAE fazem cálculos com as porcentagens “cruas”, isto é, sem alteração. Assim, a interpretação é simples e intuitiva, pois se encontra uma porcentagem como resultado, seja a desproporcionalidade do sistema, seja a média para os partidos. Por exemplo, por RAE pode-se dizer que a desproporcionalidade entre votos e cadeiras (do exemplo do Quadro 9) por partido é de 1,28%. Isto é facilmente compreensível, pois seu sentido é que os partidos ganham ou perdem, em média, 1,28% de cadeiras em relação a sua participação nos votos totais. Por outro lado, os Mínimos Quadrados de Gallagher não permitem uma interpretação desta natureza, pois a elevação ao quadrado transforma a magnitude dos cálculos¹⁸. Do quadro 9, o resultado de 2,36 de Gallagher tem qual significado? Não é o resultado para o sistema, nem a média dos partidos. Seria o que então?

Gallagher (1991) faz uma consideração importante aplicável ao Brasil, a de que o cálculo da desproporcionalidade não deve ser aplicado ao nível nacional, e sim para cada circunscrição eleitoral (*constituency*), porque as distorções em cada uma delas podem se somar

percentual, sob pena de erro.

¹⁸ Tecnicamente o “problema” está no uso do denominador “2” e sua posterior extração da raiz quadrada. Este problema de um cálculo matemático mais “limpo” e que atinge resultados médios, entre LH e RAE, traz esta perda considerável, a da intuitividade.

ou se anular, sendo o resultado final impreciso. Algo ainda de maior impacto dá-se quando as circunscrições – no caso brasileiro, os estados – não apresentam a mesma relação entre votos e cadeiras¹⁹.

3 Conclusão

Os partidos políticos, os sistemas partidários e os sistemas eleitorais configuram algumas das temáticas mais exploradas pela Ciência Política. No entanto, observa-se a necessidade de esforços de consolidação, sobretudo para fins didáticos, das medidas analíticas aplicáveis. Conhecer e saber utilizar índices de fragmentação e concentração de votos e de cadeiras, e também os de desproporcionalidade, permite ao pesquisador não apenas compreender os termos do debate, como contribuir para seu avanço.

Baseado na literatura mais conhecida da área, este artigo visou descrever, de maneira didática, medidas clássicas de fragmentação e concentração de votos e de cadeiras no Legislativo e também de desproporcionalidade. Para tanto, alguns dos principais índices tratados e suas fontes teóricas foram: o índice de fracionalização de votos e o de cadeiras de Rae (1967); o número efetivo de partidos e o de partidos parlamentares de Laakso e Taagepera (1979); a volatilidade eleitoral e a parlamentar de Pedersen (1979); e os índices de desproporcionalidade de Loosemore e Hanby, o de Rae e os mínimos quadrados, de Gallagher (1991).

Além da apresentação dos índices, dos exemplos e dos comentários sobre os resultados, este trabalho preocupou-se em tecer notas acerca da aplicação deles aos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, os problemas e as particularidades relacionados. Nesse sentido, faz-se necessário atentar para algumas peculiaridades do País, como a sub e a super-representação de estados na esfera legislativa; as coligações eleitorais; a recorrente criação, extinção e fusão de partidos; e as diferentes magnitudes das circunscrições eleitorais. Tais precauções permitiriam o que se poderia chamar de uso consciencioso dos índices.

Provavelmente a maior lição derivada da apreciação conjunta de índices é a de que cada um deles contribui com distintas informações, e que uma análise não pode limitar-se a apenas um deles e tomá-lo como fiel reprodução de um contexto político mais amplo e complexo. Abarcar os fenômenos eleitoral, partidário e legislativo exige diversidade de métodos e técnicas, e o uso apropriado de índices é um elemento importante para compor o quadro analítico.

Referências

AMARAL, Oswaldo E. do. O que Sabemos sobre a Organização dos Partidos Políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013.

¹⁹ Nicolau (2012) afirma que o MQ das eleições da década de 2000 para a Câmara dos Deputados brasileira, até o ano de 2010, foi de 2,5%.

- BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A Volatilidade Eleitoral nos Estados – sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e Democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 43-73, 2010.
- BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas Eleitorais 2014**. Estatísticas de Resultados – quocientes eleitoral e partidário. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>>. Acesso em: 14 jul. 2015.
- COPPEDGE, Michael. Political Darwinism in Latin America's Lost Decade. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. (Eds.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001.
- DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso: legislatura 2015-2019**. Brasília, 2014. (Estudos Políticos do DIAP).
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980 [1951].
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- GALLAGHER, Michael. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. **Electoral Studies**, v. 10, n. 1, p. 33-51, 1991.
- HTUN, Mala; POWELL JUNIOR, G. Bingham. **Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance: report of the task force on electoral rules and democratic governance**. Washington: American Political Science Association, 2013.
- KINZO, Maria D'Alva. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.
- _____. Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. The "Effective" Number of Parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. The Theoretical Limits of Maximum Distortion: some analytic expressions for electoral systems. **British Journal of Political Science**, v. 1, n. 4, p. 467-477, 1971.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários após a Terceira Onda de Democratização. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.
- MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- NICOLAU, Jairo. Notas sobre os Quatro Índices Mais Utilizados nos Estudos Eleitorais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências – 1982-94**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- _____. Partidos na República de 1946: uma réplica metodológica. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, p. 589-609, 2005.
- _____. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- NOLTE, Detlef; SÁNCHEZ, Francisco. Representing Different Constituencies: electoral rules in bicameral systems in Latin America and their impact on political representation. **Working Papers Series – Global and Area Studies, German Overseas Institute (DÜI)**, n. 11, p. 5-33, 2005.
- PEDERSEN, Mogens N. The Dynamics of European Party Systems: changing patterns of

- electoral volatility. **European Journal of Political Research**, v. 7, n. 1, p. 1-26, 1979.
- RAE, [Douglas W.](#) **The Political Consequences of Electoral Laws**. Yale University Press, 1967.
- _____. **The Political Consequences of Electoral Laws**. Revised edition. New Haven; London: Yale University Press, 1971.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Velhas Teses, Novos Dados: uma análise metodológica. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4, p. 729-762, 2004.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 [1976].
- SICHE, Raúl et al. Índices Versus Indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**, v. X, n. 2, p. 137-148, 2007.
- WREN, Anne; MCELWAIN, Kenneth M. Voters and Parties. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Artigo recebido em: 08/02/2018

Aceito em: 10/08/2018



A ALOCAÇÃO DOS PARTIDOS NO ESPECTRO IDEOLÓGICO A PARTIR DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR

THE ALLOCATION OF PARTIES IN THE POLITICAL SPECTRUM FROM THE PARLIAMENTARY BEHAVIOUR

LA ALOCACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL ESPECTRO IDEOLÓGICO A PARTIR DE LA ACTUACIÓN PARLAMENTARIA

Fernando Scheeffler¹

Resumo: Embora haja várias formas de classificação dos partidos em uma escala esquerda-direita (E-D), a análise do comportamento efetivo é um dos métodos mais importantes visto que se pauta no que é fundamental: a ação dos agentes políticos. Diante disso, o presente artigo pretende comparar a tradicional classificação dos partidos brasileiros com a análise de 24 votações nominais notadamente ideológicas realizadas na Câmara dos Deputados no período de 2011 a 2015. Foi elaborada uma classificação geral a partir do comportamento efetivo no total de votações analisadas; e, de forma conjunta, o posicionamento em temas clássicos e nos chamados “novos” temas. No geral, chamam a atenção algumas dissonâncias importantes com o que é corriqueiramente vislumbrado pela Ciência Política. O PT permanece na esquerda, só sendo superado pelo PSOL. O DEM não é o partido mais à direita do espectro político, enquanto que o PMDB se coloca à direita do PSDB e próximo ao DEM, ou seja, se comporta como um partido de direita.

Palavra-chave: Comportamento parlamentar; Esquerda; Direita; Classificação ideológica.

Abstract: Although there are several ways of classifying the parties on a Left-Right (L-R) scale, the analysis of the actual behavior is one of the most important methods since it's based on what is fundamental: the action of the political agents. Therefore, this article intends to compare the traditional classification of the Brazilian parties by analyzing 24 ideological roll-call votes held in the Chamber of Deputies from 2011 to 2015. A general classification was elaborated based on the actual behavior in the total number of votes analyzed and jointly the positioning in classical themes and in the so-called "new" themes. Some important dissonances with what is commonly envisioned by Political Science draw the attention. Workers Party (PT) remains on the left exceeded only by Party of Socialism and Liberty (PSOL). Democrats (DEM) is not the party to the right of the political spectrum, whereas Brazilian Democratic Movement (PMDB) places itself to the right of Brazilian Social Democrat Party (PSDB) and close to DEM which behaves like a right-wing party.

¹ Professor e pesquisador da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) (fernando.scheeffler@udesc.br).

Keywords: Parliamentary behavior; Left; Right; Ideological classification.

Resumen: Aunque hay varias formas de clasificación de los partidos en una escala Izquierda-Derecha (E-D), el análisis del comportamiento efectivo es uno de los métodos más importantes ya que se pauta en lo que es fundamental: la acción de los agentes políticos. En el presente artículo se pretende comparar la tradicional clasificación de los partidos brasileños con el análisis de 24 votaciones nominales notadamente ideológicas realizadas en la Cámara de Diputados en el período de 2011 a 2015. Se elaboró una clasificación general a partir del comportamiento efectivo en el total de votaciones analizadas ; y, de forma conjunta, el posicionamiento en temas clásicos y en los llamados "nuevos" temas. En general, llaman la atención algunas disonancias importantes con lo que es corrientemente vislumbrado por la Ciencia Política. El PT permanece en la izquierda, sólo siendo superado por el PSOL. El DEM no es el partido más a la derecha del espectro político, mientras que el PMDB se coloca a la derecha del PSDB y cerca del DEM, o sea, se comporta como un partido de derecha.

Palabra clave: Comportamiento parlamentario; izquierda; derecho; Clasificación ideológica.

1 Introdução

Dalton e McAllister (2015) afirmam que são inúmeros os estudos empíricos utilizando métodos variados para estimar as posições dos partidos em uma escala Esquerda-Direita (E-D). Os métodos mais comuns são os estudos dos manifestos e programas partidários, a avaliação de especialistas, a autolocalização das elites políticas, bem como a percepção dos cidadãos. Segundo eles, não há nenhuma fonte única e definitiva para identificar a posição de um partido e em grande medida todas elas se demonstram medidas consistentes, levando logicamente em consideração o contexto e os fatores a serem considerados. No caso brasileiro, o processo se dá de forma semelhante. Para Tarouco e Madeira (2013), são muitos os métodos para localizar os partidos no eixo Esquerda-Direita, normalmente se utilizando da imagem que a opinião pública constrói a seu respeito, avaliação realizada por especialistas, declarações dos próprios partidos, como também a atuação parlamentar.

Embora a avaliação de especialistas seja o método mais comum de inserção dos partidos em uma escala E-D, muitos se atêm ao estudo dos manifestos ou então a análise de entrevistas e questionários aplicados aos atores políticos, sendo que, nos dois casos, há uma categorização que permite alocar os partidos em um ou outro lado. Em relação aos programas partidários, analisados de forma isolada podem simplesmente se apresentar enquanto um cardápio de propostas bem-vindas para a maioria dos eleitores, sem condizer necessariamente com a atuação parlamentar dos membros do partido. Em relação ao questionamento aos atores políticos, pode-se supor que um parlamentar com uma mínima sofisticação política consiga decifrar facilmente o que o aplicador quer ler ou ouvir, sem necessariamente, como no caso anterior, agir de forma espelhada. Diante disso, a análise do comportamento efetivo é um dos métodos mais

importantes para verificar o posicionamento dos partidos no espectro ideológico visto que constata, no fim das contas, aquilo que se demonstra mais relevante: a ação política.

Scheeffter (2016) verifica o peso da ideologia no comportamento parlamentar em tempos atuais a partir da análise de um conjunto de votações nominais ocorridas durante o governo Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados brasileira, sejam elas ligadas a temas clássicos ou novos temas que se fazem presentes no debate contemporâneo. São analisados temas substantivos do ponto de vista político-ideológico e que, em tese, implicariam em dissenso entre parlamentares e partidos de esquerda e de direita. O presente artigo tem o propósito de, se utilizando desses dados, revisar a classificação dos partidos brasileiros a partir da atuação parlamentar. O intuito é propor uma classificação e compará-la com o que é mais aceito na Ciência Política em tempos atuais.

O presente trabalho inicia-se com uma breve contextualização do significado de esquerda e direita em tempos atuais e o que justificaria a alocação dos partidos em diferentes localizações no espectro ideológico. Feito isso, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa em questão, seguido da análise e discussão dos resultados.

2 Esquerda, direita, velhos e “novos” temas

Para que se possa entender o que supostamente representam os conceitos de direita e esquerda hoje, o primeiro passo é compreender o surgimento desses termos. Eles advêm da Revolução Francesa (1789), quando se iniciaram os trabalhos para a elaboração da primeira constituição francesa e quando os representantes políticos se posicionaram em lugares diferenciados nos assentos do plenário. De uma maneira bastante simplificada, é possível afirmar que à esquerda do plenário sentaram-se delegados identificados com o igualitarismo e a busca de uma reforma social, ao passo que à direita, um grupo identificado com a aristocracia e o conservadorismo (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Embora etimologicamente tragam uma conotação espacial, em se tratando de ideologias políticas, passaram a denotar perfis político-ideológicos distintos.

No que diz respeito ao significado dessas expressões em tempos atuais, é possível afirmar que existem três grandes modos de interpretação. Uma minoria de autores acredita que os termos têm o mesmo sentido que tinham na Revolução Francesa. Há os defensores de que não faz mais sentido a utilização dessa nomenclatura e um terceiro grupo, a grande maioria, que sugere a atualização dos significados, ao acreditar que atualmente os termos direita e esquerda representam algo diferente do que representavam na sua origem.² Um dos defensores mais

² Representando o primeiro grupo, Sader (1995) afirma que a esquerda representa o conjunto de forças que lutam, essencialmente, por transformações que resultem na instauração de uma ordem diferente da capitalista, ou transformações que resultem em uma reformulação substancial desta. A crença de que não faz mais sentido a utilização da nomenclatura esquerda e direita fica clara na tese de que chegamos ao fim da história, evidenciada na célebre obra de Fukuyama (1992) “O fim da história e o último homem”. Verificada a derrota de todas as alternativas

conhecidos desta crença é Norberto Bobbio (1995). Para o autor, a díade direita x esquerda continua a ser utilizada, nesse sentido precisamos nos ater aos critérios propostos para sua legitimação. Assim sendo, para ele, há distinção significativa entre as pessoas neste aspecto. Para a esquerda, a igualdade deve ser priorizada em detrimento da liberdade (que para a direita deve ser conservada, mantendo-se as desigualdades entre os homens, tidas como naturais). Igualdade e liberdade caracterizam toda a trama de relações práticas e ideais de que é tecido o projeto democrático. “A antítese não poderia ser mais radical: em nome da igualdade natural, o igualitário condena a desigualdade social; em nome da desigualdade natural, o desigualitário condena a igualdade social” (BOBBIO, 1995, p. 122).

Giddens (1996), na mesma perspectiva, afirma que este contraste é real e continua relevante. A direita aceita melhor a existência de desigualdades do que a esquerda. Segundo ele, os neoliberais aceitam a importância da desigualdade e, até certo ponto, a veem como um princípio motivador da eficiência econômica. Os que criticam os neoliberais, geralmente, o fazem por considerar os modelos de livre mercado produtores de uma sociedade excessivamente dividida. Fica evidente que atualmente a dimensão “mais” ou “menos” Estado tem balizado grande parte do debate político e, por isso, estratégias do tipo socialdemocratas e neoliberais acabam por dar conta, em boa medida, dos principais projetos políticos defendidos em tempos recentes. Uma das alternativas teórico-práticas encontradas (conscientemente ou por intermédio de “erro e acerto”) pela nova esquerda foi a socialdemocracia.³

Para Giddens (2000), a direita e a esquerda ainda representam forças distintas e divergentes quanto ao futuro do *welfare state*. A maioria dos socialdemocratas defende um Estado com dispêndio elevado, ao passo que os neoliberais defendem um Estado mínimo. Essa parece ser a discrepância e a disputa fundamental entre a “nova esquerda” e o “novo liberalismo”. De um lado, em prol da justiça, a “nova esquerda” abandona o objetivo inicial de abolir o capitalismo e, em vez disso, se contenta em reformá-lo ou “humanizá-lo” por meio de um Estado interventor. Privilegiando a liberdade individual, o neoliberalismo passa a ser a roupagem da “nova direita”, que, acreditando nas benesses do mercado, defende um Estado mínimo.⁴

políticas à democracia liberal, segundo ele, presenciou-se o estágio mais avançado na progressão das sociedades humanas.

³ Diante desse cenário controverso, Sader (2009) aponta que a esquerda acabou oscilando entre projetos reformistas e projetos de ruptura. Para o autor, não existe necessariamente um antagonismo entre essas duas estratégias. Depende do tipo de reforma e, em última instância, o quanto esta consegue abalar as relações de poder. Se há consenso por parte da esquerda de que o capitalismo por si só não permite igualdade de oportunidades, o entrave maior está na possibilidade ou não de se “humanizá-lo” ou “domesticá-lo”. Mesmo tendo ciência desse tipo de leitura, optou-se por reduzir a esquerda à defesa de estratégias socialdemocratas e descartar a concepção marxista, não entrando no mérito dos limites de um ou outro modelo.

⁴ Deve-se ter cuidado em reduzir a dimensão esquerda-direita à maior ou menor intervenção estatal visto que, como aponta Couto (2014), trata-se de uma grande simplificação. Alguns intervencionismos podem ser de direita, por exemplo. No caso brasileiro, isso fica evidente, analisado o período de desenvolvimento do regime militar. Houve intervencionismo que, no entanto, não se demonstrou igualitário, pelo contrário. O crescimento é prioridade e a desigualdade é necessária para a promoção do mesmo e para o bom funcionamento do mercado. Dessa forma, o

Aggio (2013) apresenta alguns valores que permanecem como eixos da identidade política e cultural da esquerda hoje, o que se encaixa perfeitamente no conjunto de princípios socialdemocratas:

1. A defesa do bem-estar social ao invés do bem-estar individual;
2. A valorização das responsabilidades coletivas;
3. A extensão da igualdade de oportunidades para todos;
4. A vigência de um Estado forte, que seja capaz de corrigir as injustiças sociais por meio de uma ação distributivista da riqueza material produzida pela sociedade e, por fim,
5. A perspectiva de uma mudança das estruturas de poder por meio da democratização e da participação política (p. 102).

Já o neoliberalismo, segundo Anderson (1995), é um fenômeno distinto do liberalismo clássico. É uma adaptação e atualização do liberalismo clássico às novas condições sociais e históricas. Nasce logo depois da Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte. Foi, segundo o autor, uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.

Segundo Hofling (2001), as ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista (políticas públicas estatais) são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado seria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa e a concorrência privada, podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar, com vistas a restabelecer esse equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. Nesse ideário, o mercado é a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.

Para Moraes (2002), as narrativas neoliberais pretenderam, e em certa medida conseguiram, oferecer explicação palatável para os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social. Três argumentos são centrais:

- os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
- os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamento de indivíduos, grupos sociais e empresas;
- os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (MORAES, 2002, p. 2).

intervencionismo apenas pode ser associado à esquerda em sua vertente igualitária. São condizentes políticas de distribuição de renda, bem como políticas regulatórias que obrigam os agentes privados a promover algum tipo de redistribuição.

De forma bastante simplificadora e para fins didáticos segue uma tentativa de sistematização de algumas diferenças da esquerda e da direita em tempos atuais e que justifica a escolha da legislação analisada, bem como expectativa de comportamentos diferentes entre parlamentares de esquerda e direita.

Quadro 1 - Divergências em relação a temas ligados as ideologias clássicas

Esquerda	Direita
A intervenção econômica deve dar-se sempre que se julgar necessário (KEYNES, 1985).	O Estado deve abster-se de questões econômicas, já que o mercado se autorregula, como se houvesse uma "mão invisível" orientando esse processo (SMITH, 1982).
A pobreza se dá, sobretudo, por desigualdade de oportunidades. Enquanto problema social, pode ser enfrentada via programas sociais ou superação da ordem, no caso de uma esquerda mais radical (SOUZA, 2009).	A pobreza, quando atacada, deve dar-se de forma focalizada e limitada. Auxílios "exagerados" podem levar à acomodação e ao declínio da "ética do trabalho" (OLIVEIRA, 2003).
A criminalidade pode ser explicada, essencialmente, pela inserção em um contexto social que oferece desigualdade de oportunidades (SOUZA, 2009).	A criminalidade, em grande parte, é responsabilidade dos indivíduos (SOUZA, 2009).
A carga tributária deve ser extensiva para financiar o Estado e oferecer serviços de qualidade para os que precisarem (COUTO, 2006).	Os tributos são maléficis, pois sobrecarregam as empresas e desfavorecem o crescimento econômico (MORAES, 2002; OLIVEIRA, 2003).
Defesa de uma ampla legislação trabalhista que normatize o mundo do trabalho (COUTO, 2006).	O mercado de trabalho deve ser desregulado, visto que o mercado autorregula as relações de trabalho (OLIVEIRA, 2003).
Os serviços, sobretudo aqueles estratégicos, devem ser oferecidos pelo Estado (AGGIO, 2013; SETEMBRINI, 1997).	Buscando diminuir o tamanho do Estado, uma boa estratégia é passar para a iniciativa privada serviços que são estatais - privatização (MORAES, 2002; OLIVEIRA, 2003).

Fonte: elaborado pelo autor.

Como aponta Heywood (2010a), no cerne das mudanças que estamos presenciando, está a transição das sociedades industriais para as pós-industriais. Nas sociedades industriais, as divisões de classes eram relativamente mais claras, o que contribuía, por exemplo, para a estruturação do processo político, sistema partidário, competição entre grupos de interesse e o próprio debate ideológico. Já as sociedades pós-industriais são diferentes em vários aspectos e se tem a emergência de questões pós-materialistas. O célebre defensor do chamado pós-materialismo é Inglehart (1977). Segundo ele, haveria, após a segunda metade do século XX, uma lenta e gradual mudança de um amplo espectro de valores humanos. Tais mudanças representariam modificações profundas no mundo do trabalho, no campo religioso, nas relações de gênero, nas orientações sexuais e na atividade política. Em tempos de escassez, os seres humanos tenderiam a priorizar objetivos relacionados ao desenvolvimento material e colocariam em segundo plano questões transcendentais, subjetivas ou de longo prazo. Em tempos de mudanças socioeconômicas significativas, que caracterizariam as sociedades pós-industriais, haveria como decorrência mudanças significativas nas prioridades individuais.

Questões econômicas perdem espaço e dão lugar a um esforço diferenciado para maximizar o bem-estar no mundo contemporâneo. Em suma, depois de alcançada a segurança material, dá-se espaço a questões pós-materialistas, como qualidade de vida em seu sentido amplo, preservação ambiental, possibilidade de autoexpressão, dentre outras.

O novo cenário fluido proposto por uma gama significativa de autores tenta expor a complexidade de um tempo em que as divergências e os antagonismos vão além do mundo material, bem como da concepção do "melhor" Estado possível. Autores como Heywood (2010b) e Rosas e Ferreira (2013), no que diz respeito à dicotomia esquerda e direita, optam por falar em "velhos" e "novos" temas, opção escolhida aqui. Smith, citado por Mair (2007), ressalta a plasticidade da dimensão esquerda-direita, a capacidade desses termos acomodarem novas questões e novos padrões de competição. Segundo Heywood (2010a, p. 28),

[...] há ideologias "grossas" ou "finas" conforme o alcance de sua estrutura conceitual. Enquanto o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo baseiam-se num amplo e característico conjunto de valores, doutrinas e crenças, o anarquismo e o feminismo, por exemplo, são mais "finos", tendo em geral um caráter "transversal", visto que incorporam elementos de tradições ideológicas mais "grossas". Isso também explica o porquê das confusões e debates sobre se o nacionalismo e o multiculturalismo são ideologias por si sós ou apenas "adornos" de outras ideologias "anfitriãs".

Se é fácil constatar o quanto as ideologias se metamorfoseiam com o tempo, o grande dilema está em saber quais delas são "braços" das primeiras ou então novas questões e, por isso, independentes.⁵ Heywood (2010a; 2010b) busca apresentar as principais ideologias clássicas, assim como as "novas" ideologias. Estas últimas, segundo ele, diferem das "clássicas" por várias razões, sendo três as principais diferenças. Em primeiro lugar, houve uma mudança de enfoque da economia para a cultura. Ideologias como o liberalismo e o socialismo, por exemplo, ocupavam-se primordialmente de questões de organização econômica. As "novas" ideologias, diferentemente, estão mais interessadas na cultura do que na economia. Valores, crenças e estilos de vida das pessoas sobrepõem-se à busca por conforto econômico ou justiça social. Em segundo lugar, o termo classe social passa a dar lugar à identidade. Falar em identidade é vincular o pessoal ao social. Não se nega o contexto cultural, social e ideológico, ao mesmo tempo em que se leva em consideração a possibilidade de escolha e autodeterminação (individualização). Por fim, o universalismo dá lugar ao particularismo. As novas ideologias enfatizam fatores como gênero, cultura, etnia. Ganha destaque a "política da diferença" e declina a política da emancipação universal. A partir dos anos 1960, segundo ele, não só

⁵ Scheeffler (2016) apresenta algumas pistas no que diz respeito à (des)conexão entre "velhos" e "novos" temas. Em se tratando de questões ambientais, por exemplo, constata-se uma maior relação com distinções clássicas, visto que se fazem presentes divergências sobre uma maior ou menor regulação estatal do setor. O mesmo não ocorre com questões morais. É notória uma independência que pode ser ilustrada pela teologia da libertação. Um defensor desta corrente de inspiração marxista poderia ser considerado de esquerda levando em consideração questões clássicas, entretanto de direita por defender a família tradicional.

ocorreriam mudanças nas ideologias bem estabelecidas ou "clássicas", como também surgiria uma série de "novas" tradições ideológicas. Podem ser consideradas novas, pois deram notoriedade sem precedentes a certas áreas do debate ideológico. Segundo ele, as mais significativas são o feminismo, o ecologismo, o fundamentalismo religioso e o multiculturalismo. Cada uma, a seu modo, ressaltou o quão fragmentado passa a ser o debate ideológico.

Dalton, Farrell e McAllister (2011), de forma semelhante à Heywood (2010b), destacam que, historicamente, os termos esquerda e direita estavam ligados a posições contrastantes em relação a questões de bem-estar econômico e social. Um cidadão identificado com o ideário de esquerda apoiaria um papel atuante do governo na economia e serviços sociais mais amplos para assegurar o bem-estar da classe trabalhadora. A direita, distintamente, era sinônimo de defesa de um Estado mínimo, programas sociais modestos e a defesa dos interesses econômicos da classe média. Hoje, no entanto, a dicotomia extrapola essas questões socioeconômicas. Uma série de outras questões entraram na agenda política e passaram a fazer parte do âmbito esquerda e direita. Mais do que isso, para um operário alemão, esquerda pode significar políticas de assistência social, já para um jovem estudante universitário, pode significar proteção ambiental e multiculturalismo.

Ao buscar ir além das ideologias clássicas, é importante ter cuidado no uso de alguns termos que, em se tratando de novas ideologias, podem ter significados distintos, se não totalmente contraditórios. Falar em liberalismo enquanto ideologia de direita, por exemplo, só faz sentido em se tratando da não intervenção social e econômica do Estado, o que infringiria a liberdade individual. Nesse caso, estamos nos referindo ao liberalismo político e econômico enquanto ideologia clássica que prevê a defesa de um Estado mínimo. Em "novos" temas, o chamado (neo) conservadorismo, roupagem da nova direita, se sobressairia em relação à defesa da liberdade individual. Quando se fala em liberalismo em termos não econômicos, a correlação é invertida. Estamos falando de uma defesa da esquerda. Almeida (2001) deixa claro que na dimensão econômica, diminuir a intervenção e regulamentação estatal está associado com ser de direita. O oposto está associado à esquerda. Justamente o inverso ocorre quando tratamos de compreender a ação do Estado em relação aos costumes. A punição ou regulamentação de comportamentos sociais e culturais, como criminalizar o aborto, está associado à direita. A não ação social nesse caso está associada à esquerda. Levin (2014) afirma que a esquerda de hoje exhibe claramente uma combinação entre coletivismo e individualismo moral, enquanto a direita um liberalismo conservador. Nas palavras de Heywood (2010a, p. 97),

[...] essa nova direita é como um casamento entre duas tradições ideológicas aparentemente antagônicas. A primeira delas é a economia liberal clássica, [...] uma crítica ao governo "grande" e à intervenção social e econômica. Ela é chamada de nova direita liberal, ou neoliberalismo. O segundo elemento da

nova direita é a teoria social conservadora tradicional que enfatiza sobretudo a defesa da ordem, da autoridade e da disciplina. Esta é chamada de nova direita conservadora, ou neoconservadorismo.

Segue um quadro-síntese com o propósito de didaticamente demonstrar o posicionamento da esquerda e da direita sobre alguns “novos” temas presentes no cenário atual.

Quadro 2 - Divergências em relação aos “novos” temas

Esquerda	Direita
Descriminalização do aborto.	Aborto ilegal.
Liberação do uso da maconha.	Uso ilegal da maconha.
Legalização da união entre pessoas do mesmo sexo.	Proibição da união matrimonial de duas pessoas do mesmo sexo.
Defesa de ações afirmativas para grupos considerados desprivilegiados.	Ações afirmativas tidas como medidas discriminatórias.
Prioridade para a problemática ambiental.	O uso restrito da natureza impede o crescimento econômico.
Tendência ao liberalismo, em se tratando de questões comportamentais.	Tendência ao conservadorismo.

Fonte: Adaptado de Almeida (2001)

Como disposto no quadro 2 e condizente com o que se esperaria teoricamente, a esquerda seria mais liberal em temas morais, a direita, conservadora; a esquerda, defensora do multiculturalismo, a direita, mais avessa; esquerda e direita divergiram sobre a melhor forma de participação política, a esquerda tenderia ser mais ambientalista, a direita, menos por considerar a regulação ambiental um empecilho ao crescimento econômico.

Questão central nessa discussão é saber o quanto que o posicionamento esquerda-direita é adequado para diferenciar as posições em relação a temas relacionados a questões pós-materialistas. Vários são os estudos que sugerem este vínculo em vários países (CHARNOCK; ELLIS, 2004 (Austrália); LAYMAN; CARMINES, 1997 (Estados Unidos); BELCHIOR, 2010 (Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo); JOU, 2011 (Japão, Coréia do Sul, Filipinas e Taiwan); THOMASSEN, 1999 (Holanda); SCHEEFFER, 2016 (Brasil)). Em comum está a constatação da presença de questões que extrapolam divergências a respeito do Estado/mercado importantes e descartam a tese de um sistema multidimensional.⁶

Empiricamente, é possível constatar que atitudes de esquerda e direita estão diretamente relacionadas a clivagens políticas existentes e diferentes em cada país. Em Taiwan, essas orientações estão ligadas a divergências em relação à independência do país e às relações com a China. No México, a questão da corrupção e, mais recentemente, o cartel de drogas são importantes. A variável cultural, como igualdade de gênero e tolerância social, tem praticamente o mesmo peso da variável econômica e é uma clivagem fortemente relacionada com as posições de esquerda e direita hoje. A variável ambiental tem menor peso. No geral, a dimensão esquerda

⁶ Para Tarouco (2011) e Tarouco e Madeira (2013), se há uma substituição de valores materialistas por pós-materialistas, esta seria uma outra dimensão, sem necessariamente estar relacionada à tradicional dicotomia esquerda

e direita consegue fazer um bom mapeamento das divergências político-ideológicas, inclusive internacionalmente (DALTON; FARRELL; McALLISTER, 2011).⁷

3 Ideologia e comportamento parlamentar

É inegável a importância dos termos esquerda e direita no estudo dos partidos políticos, mais especificamente a implicação desses conceitos no comportamento dos atores políticos. Em nível internacional, vários são os estudos que apontam a validade do uso desta terminologia em tempos atuais (BUDGE ET AL., 2001; KLINGEMANN ET AL., 2006; DALTON; McALLISTER, 2015).

No Brasil, da mesma forma, também tem sido foco de interesse a verificação do grau em que as supostas diferenças ideológicas entre os partidos acarretam diferentes comportamentos dos atores políticos. Parte da literatura sugere que as questões ideológicas pouco explicam o comportamento dos atores políticos hoje ao constatar a presença de outras variáveis mais importantes, sobretudo o pertencimento ao governo/oposição (ZUCCO JR., 2009; 2011; LUCAS; SAMUELS, 2011). Por outro lado, uma série de outros autores, pautados na composição social dos partidos (RODRIGUES, 2002; MARENCO; SERNA, 2007), pesquisas de opinião de parlamentares (ROMA, 2006; MELO; CÂMARA, 2012), análise dos manifestos partidários (TAROUCO, 2011) e comportamento parlamentar (KINZO, 1990; 1993; LEONI, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), defendem que os parlamentares ainda pautam suas ações nos conteúdos programáticos e nas ideologias de seus respectivos partidos.

Zucco Jr. (2011) trata da ideologia de forma matizada ao buscar atualizar o posicionamento ideológico dos principais partidos brasileiros pós-Constituinte por meio da PLB 2009⁸. Além das perguntas sobre localização ideológica presentes na PLB, foi incluída a pergunta “qual o tipo de sistema econômico seria mais adequado para o Brasil”, presente em quase todas as edições da pesquisa. Embora não se possa negar que a ideologia medida pelas preferências acerca do sistema econômico se apresenta mais tênue, ainda assim esquerda e direita ainda estão claramente associadas a maior e menor intervenção do Estado na economia, respectivamente, mesmo havendo uma significativa retração das posições mais à esquerda.

Rodrigues (2002), atendo-se à composição social dos partidos brasileiros aponta que estes se diferenciam não somente quanto à ideologia e à orientação política, mas também quanto aos segmentos sociais neles representados. Sem descartar a dinâmica interna das disputas parlamentares, os conflitos e as opções partidárias na Câmara dos Deputados não podem ser

e direita.

⁷ As informações fornecidas pelos autores provêm de uma base empírica oriunda de questionários aplicados em 36 países de 2001 a 2006. As questões foram agrupadas em três grandes dimensões: econômica, ambiental e cultural.

⁸ A Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB, 2009) é a penúltima de sete edições, projeto de *survey* iniciado em 1990. Trata-se do mais completo banco de dados sobre o pensamento dos parlamentares brasileiros e que resultou na obra de Power e Zucco Jr. (2011).

adequadamente compreendidos sem se dar conta dos interesses advindos da composição social diferenciada de cada partido.⁹

Roma (2006), analisando pesquisas de opinião aplicadas aos parlamentares, defende que a discordância entre as legendas permite posicioná-los ideologicamente. Por sua vez, o nível de consenso intrapartidário e de dissenso interpartidário é maior do que se supõe. Segundo o autor, o parlamentar em geral escolhe seu partido levando em conta a afinidade de crenças, assim como o eleitorado escolhe os que têm afinidade programática com o seu partido. Melo e Câmara (2012), em sentido semelhante, rejeitam a tese de que o sistema partidário brasileiro se encontra incoerente ou, ao menos, mais incoerente do que antes, inclusive discordando de que teríamos hoje o “PT contra o resto” (LUCAS; SAMUELS, 2011). A partir da análise de *surveys* realizados na Câmara dos Deputados, defendem que, mesmo sendo o PT em boa medida distinto dos demais partidos brasileiros, teríamos três grandes blocos e não dois. Teríamos o PT, PSDB/DEM/PPS e a existência de um bloco entre os dois polos (PMDB, PP, PTB, PR). A maioria das opiniões dos deputados do bloco PMDB/PTB/PP/PR aproxima-se mais do bloco PSDB/DEM/PPS do que do PT e seus aliados na maioria das questões analisadas. Nesse sentido, a tendência de uma convergência ao centro não permitiria anular a importância da variável ideologia.¹⁰

Tarouco (2011) cita que é inegável que corriqueiramente os programas dos partidos são negligenciados no Brasil. A partir daí busca testar sua hipótese de que os partidos brasileiros enfatizam questões distintas em seus manifestos. Por meio de análise de conteúdo e da criação de categorias de análise, confirma que os programas não têm o mesmo conteúdo e as diferenças não se dão de forma aleatória. A autora apresenta uma classificação dos partidos na escala Esquerda-Direita a partir da análise dos programas partidários e afirma que as diferenças fundamentais não estão necessariamente em diferentes respostas para os mesmos problemas, mas na ênfase em diferentes questões. Vários temas são bastante específicos em alguns partidos. O PSDB, por exemplo, destaca questões sobre o sistema político e sistema de governo. O PMDB volta-se prioritariamente a questões econômicas. Surpreendentemente, o PP (considerado um partido de direita) foi o que deu maior ênfase a questões de bem-estar.

Atendo-se de forma mais específica ao comportamento parlamentar, Kinzo (1990) pautada na análise das questões mais polêmicas do Projeto Cabral submetido ao plenário da Constituinte, propôs cinco categorias a fim de analisar os diferentes posicionamentos: governismo, conservadorismo, “democratismo”, nacionalismo e oposicionismo ao sistema financeiro. A partir das votações, criou uma escala de 0 a 10 para mensurar os posicionamentos

⁹ Comparando PT e PSDB, por exemplo, o PSDB seria formado prioritariamente por uma intelectualidade de renda elevada e por representantes de setores empresariais. O PT também conta com uma intelectualidade, com mais professores do que o PSDB, mas conta também com membros das classes populares. Praticamente, não há empresários entre os seus integrantes.

¹⁰ Teríamos uma clara distinção ideológica entre PT e PSDB, sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado na

em cada uma das categorias. Como era de se esperar do ponto de vista teórico, os partidos à direita tiveram melhor pontuação em governismo e conservadorismo, ao passo que os partidos de esquerda se demonstraram contrários a essas categorias e com altos escores em “democratismo”, nacionalismo e com postura claramente antibancos. Houve congruência no posicionamento dos setores à direita como à esquerda.

Leoni (2002), por sua vez, buscou estimar as posições ideológicas dos deputados a partir das preferências expressas em votações nominais realizadas em plenário, entre 1991 e 1998. Analisadas as votações da 49ª e da 50ª legislatura e utilizados o banco de dados do CEBRAP, é possível afirmar que na Câmara dos Deputados há uma estrutura ideológica basicamente unidimensional e as posições dos partidos são previsíveis e estáveis ao longo do tempo. A disposição dos partidos de forma espacial (centro, esquerda e direita) é bastante nítida. Utilizando essa dimensão, seria possível prever 85% das votações em plenário. Figueiredo e Limongi (1995), em estudo seminal e de forma semelhante, analisando as votações nominais na Câmara dos Deputados no período de 1989-1994, 221 votações, afirmam que é claramente perceptível que as votações tendem a dividir o plenário de acordo com os padrões ideológicos clássicos. Uma votação ideologicamente consistente é aquela em que os partidos pertencentes a um mesmo campo do espectro ideológico se comportam de forma igual ou semelhante. Semelhante ao estudo anterior, é importante destacar que não está sendo analisado de forma pormenorizada o conteúdo do voto.

4 Procedimentos metodológicos

O período objeto de análise foi o governo Dilma Rousseff (2011-2015). Tendo acesso à base de dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), com todas as votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados no período, foram escolhidas aquelas com claro teor ideológico, isto é, aquelas em que foi possível supor um comportamento esperado dos partidos de esquerda e direita.¹¹ Preferencialmente, foram privilegiadas partes específicas das leis, partes menos consensuais e alvo de maiores divergências, visto que os textos finais, em muitos casos, são resultado de uma série de concessões e acordos. Fizeram parte da análise as 24 votações nominais dispostas abaixo.¹²

economia, política externa e opiniões sobre questões como união de pessoas do mesmo sexo e aborto.

¹¹ O período em questão se deve ao fato de, nesse período, se ter um banco de dados com todas as votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados. Evita-se, com isso, que o critério seja apenas acessibilidade.

¹² Como já exposto anteriormente, são chamados de “velhos” temas aqueles em que a distinção básica está em uma maior ou menor intervenção econômica e social. São tidos como “novos” temas aqueles que passam a estar em pauta

Quadro 3 – Legislação analisada

“Velhos” temas		Expectativa de comportamento	
		Esquerda	Direita
Economia	MPV 532/2011 /Amplia as áreas de atuação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) - destaque PSDB (autoriza a criação de subsidiárias e adequa os Correios à Lei 6.404, das Sociedades Anônimas) – 17/08/2011.	Não	Sim
	PLN 36/2014 /Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 (fórmula de cálculo do superávit primário) – 04/12/2014.	Sim	Não
	PL 6726/2013 /Partilha do pré-sal – urgência para apreciação – 06/10/2015.	Não	Sim
Seguridade social	PL 1992/2007 /Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais – subemenda substitutiva global – 28/02/2012.	Não	Sim
Educação	PL 8035/2010 /Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 – destaque aplicação 10% PIB (público/privado) – 03/06/2014.	Não	Sim
	PEC 395/2014 /Cobrança por especialização em universidades públicas – substitutivo da comissão especial – 21/10/2015.	Não	Sim
Direitos trabalhistas	PL 382/2011 /Salário mínimo R\$600,00 – destaque PSDB – 11/02/2011.	Sim	Não
	PLP 302/2013 /Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico – emenda nº38 (destaque parcelas do seguro-desemprego) – 17/03/2015.	Não	Sim
	PL 4330/2004 /Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes –emenda aglutinativa nº 15 (terceirização da atividade-fim) – 22/04/2015.	Não	Sim
	MPV 665/2014 /Estabelece novas regras para concessão do seguro desemprego e do abono salarial – projeto de lei de conversão – 07/05/2015.	Não	Sim
Reforma agrária	PEC 438/2001 /Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras) – 22/05/2014.	Sim	Não
Reforma política/eleitoral	PEC 182/2007 /Financiamento empresarial de campanha – emenda 28 – 27/05/2015.	Não	Sim
Segurança	PEC 171/1993 /Redução da maioria penal para 16 anos – substitutivo da Comissão Especial – 02/07/2015.	Não	Sim
Tributos	PLP 306/2008 /Criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS) – destaque DEM – 21/09/2011.	Sim	Não
	MPV 675/2015 /Eleva a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de instituições financeiras – projeto de lei de conversão – 03/09/2015.	Sim	Não
Relações internacionais	PDC 2600/2010 /Aumento repasse Paraguai (Tratado de Itaipu – 06/04/2011.	Sim	Não
“Novos” temas			
Meio ambiente	PL 1876/1999 /Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa – emenda 164 (regulariza a situação de ocupações ilegais em APPs até 2008) – 24/05/2011.	Não	Sim
	PL 4148/2008 /Estabelece que os rótulos dos alimentos destinados ao consumo humano informem ao consumidor a natureza transgênica do alimento – 28/04/2015.	Não	Sim

recentemente e relacionados a questões pós-materialistas.

Multiculturalismo	PL 6738/2013 /Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos – 26/03/2014.	Sim	Não
	PL 1057/2007 /Dispõe sobre o combate a práticas indígenas nocivas – subemenda substitutiva global – 26/08/2015.	Não	Sim
Participação social	PDC 1491/2014 /Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS – 15/07/2014.	Não	Sim
Conservadorismo	PL 7699/2006 /Institui o Estatuto do Portador de Deficiência e dá outras providências – texto “será respeitada a especificidade de gênero e orientação sexual da pessoa com deficiência”, inciso VI do §4º do art. 18 – 05/03/2015.	Sim	Não
Gênero/feminismo	PEC 182/2007 /PEC da fidelidade partidária – emenda aglutinativa nº 57 (cota para mulheres) – 16/06/2015.	Sim	Não
Direitos humanos	PL 7376/2010 /Criação da Comissão Nacional da Verdade – REQ 1548/2011 (urgência para apreciação) – 21/09/2011.	Não	Sim

Fonte: elaborado pelo autor

Elencadas as proposições que são objeto de análise, foram analisadas as votações nominais em plenário para averiguar o comportamento dos parlamentares. A partir do que foi discutido teoricamente no tópico 2 e melhor explorado por Scheeffter (2016), foi gerada uma expectativa de comportamento.

Nos chamados velhos temas, distinção clássica entre esquerda e direita, esperava-se que os partidos de esquerda se posicionassem a favor da ampliação dos serviços públicos e do papel do Estado, seja no plano político como no econômico. A direita, por sua vez, defenderia o oposto, isto é, a defesa de um Estado mais diminuto nos dois planos. Ainda fazendo parte dos velhos temas, teríamos uma esquerda com uma pauta pró direitos trabalhistas e reforma agrária. Em relação à política externa, a esquerda tenderia a priorizar as relações com países em desenvolvimento, enquanto a direita seria adepta do livre comércio e, conseqüentemente, contrária à exacerbação de medidas protecionistas entre os países (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

No que diz respeito aos “novos” temas, teríamos diferenças substanciais entre esquerda e direita, como exposto no quadro 2. No que diz respeito à questão ambiental, teríamos divergências importantes em relação ao papel do Estado na proteção ao meio ambiente e na regulação do uso dos recursos naturais (HEYWOOD, 2010b). No que tange ao multiculturalismo, a esquerda, em nome da defesa dos direitos multiculturais ou das minorias, defenderia uma discriminação “positiva” para assegurar igualdade. A direita, pautada nos princípios do liberalismo político, vê o multiculturalismo e a diversidade com ressalvas, pautada na crença central de que valores compartilhados e uma cultura comum são pré-requisitos necessários para o bom andamento da sociedade (FERNANDES, 2013; HEYWOOD, 2010b). Tema pós-materialista e conexo com a polaridade Esquerda-Direita é o da participação e com significado bastante peculiar no Brasil. Teríamos a contraposição entre a concepção liberal ou

minimalista e a defesa de mecanismos societários de participação.¹³ Como já exposto, em relação às questões morais, se esperaria uma direita mais conservadora e uma esquerda mais liberal. A direita busca manter a tradição, mais avessa a temas como o aborto e homossexualidade. A esquerda, nesse sentido, em nome da liberdade individual, acaba sendo mais favorável a questões dessa natureza.

Tendo isso claro, elaborou-se uma escala Esquerda-Direita, a partir do posicionamento em plenário, levando em consideração o total das leis analisadas, bem como o comportamento efetivo em relação a velhos e “novos” temas. A escala é construída tendo como 100 a porcentagem esperada de votos da direita, sim ou não, dependendo da lei, e alocando os demais partidos neste *continuum* (0-100). Para uma votação em que o esperado seria os partidos de direita votarem sim, por exemplo, um partido que foi majoritariamente favorável ficaria à direita daquele que pouco aderiu à proposta em questão. Pegando como exemplo a PEC 395/2014, que alteraria a redação do inciso IV do artigo 206 da Constituição Federal, que garante “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, ao permitir cobrança dos cursos de pós-graduação *lato sensu* e mestrados profissionais, 446 parlamentares votaram (318 favoráveis e 129 contrários). Por se esperar a adesão por parte dos partidos de direita e o voto contrário por parte da esquerda, a porcentagem de votos sim por parte do DEM e PSC (100%) os colocaria na extrema direita, tendo na extrema esquerda partidos como REDE e PSOL (100% contrários) e no centro partidos como PDT e PSB (55,5% e 36,6% de votos sim, respectivamente). O mesmo processo ocorreu em todas as votações e levando em consideração o total de leis analisadas.

Optou-se por apresentar os dados dos partidos que tiveram representantes eleitos em todas as votações com no mínimo 2 parlamentares. PSD, PROS e SD, não tiveram representantes em todas as votações por serem partidos novos. Foram incluídos visto que após serem criados contaram com bancadas significativas.¹⁴ O banco de dados foi construído a partir das informações disponibilizadas pelo *site* da Câmara dos Deputados e de responsabilidade do Centro de Documentação e Informação (CEDI).

5 Análise e discussão dos resultados

Na sequência, são apresentados os valores de referência construídos a partir da atuação parlamentar e conforme exposto nos procedimentos metodológicos.

¹³ Como aponta Silva (2014), no contexto sócio-político dos anos oitenta e na luta contra o centralismo autoritário do regime militar, a redemocratização e a gestão participativa passam a ser lutas encampadas pela esquerda.

¹⁴ O registro do PSD no TSE se deu em 27/09/2011, PROS e SD em 24/09/2013 (TSE, 2015). Por isso, do total de 18, o PSD esteve presente em 16 votações, PROS e SD em 14.

Quadro 4 - Valores de referência para a construção da escala E-D

Partidos	Escala geral	Posicionamento em velhos temas	Posicionamento em “novos” temas
PSOL	4,1	6,2	0
PT	26,7	38,8	2,3
PCdoB	29,4	38,3	11,5
PDT	32,4	23,2	50,8
PPS	33,4	27	46,4
PV	38,5	48,6	18,4
PSB	41,7	43,6	37,9
PROS	48,2	41,9	58,7
PR	55,7	50,9	60,9
PRB	57,3	51,3	69,4
PSC	61,1	55,8	71,8
PTB	61,6	62,5	59,9
PSDB	62,9	64,1	60,7
PMDB	63	63,1	62,9
DEM	63,8	63	65,2
PP	65,4	65,3	65,5
PSD	65,7	62,5	72,1
SD	68,5	64,6	75

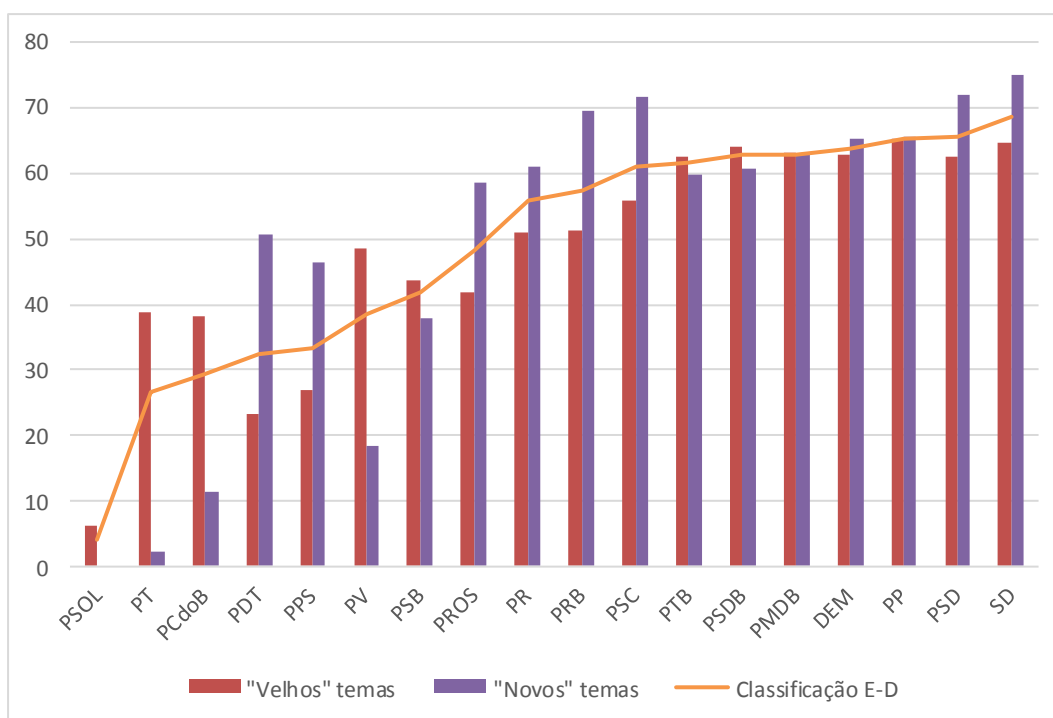
Fonte: Dados da pesquisa (elaboração do autor)

De antemão, o que se pode destacar são os diferentes posicionamentos em relação à “velhos” e “novos” temas que fazem parte do debate político. Um claro exemplo é o PT, neste caso, o componente ideológico é impactado pelo posicionamento estratégico, como destacado por Scheeffèr (2016). Em temas que envolvem recursos financeiros, a ideologia é colocada em segundo plano. Teríamos, nesse caso, a emergência do PT governo em detrimento do PT esquerda.¹⁵

A partir dos dados presentes no quadro 4, segue uma escala E-D a partir do posicionamento em plenário. Em laranja, está a classificação geral a partir do comportamento efetivo no total de votações analisadas (24). De forma conjunta, em vermelho, consta o posicionamento nos temas clássicos, naqueles (16) que envolvem sobretudo discussão a respeito de uma maior ou menor presença do Estado na vida das pessoas. Em roxo, o posicionamento dos partidos nos chamados “novos” temas, aqueles (8) que extrapolam essa dimensão. Como descrito nos procedimentos metodológicos, optou-se aqui por apresentar os dados dos partidos que tiveram representantes eleitos em todas as votações com no mínimo 2 parlamentares, com exceção do PSD, PROS e SD, que não participaram de todas as votações por serem partidos novos, entretanto foram incluídos visto que após serem criados contaram com bancadas significativas.

¹⁵ Vale destacar que Scheeffèr (2016) buscar verificar o peso da ideologia na Câmara dos Deputados e constata que, além da ideologia se sobrepor ao posicionamento estratégico, nos chamados “novos” temas a ideologia prevalece em

Gráfico 1 – Escala Esquerda-Direita a partir do posicionamento em plenário



Fonte: elaborado pelo autor

Segundo Tarouco e Madeira (2013; 2015), os partidos brasileiros têm sido classificados sem muitas controvérsias. A disposição de PT e PDT na esquerda, PMDB e PSDB no centro e PP, PTB, DEM, dentre outros, na direita, pode ser verificada em várias classificações adotadas. O gráfico 1 apresenta uma escala esquerda-direita a partir do posicionamento dos partidos em plenário e chamam a atenção algumas dissonâncias importantes em comparação com o que é vislumbrado corriqueiramente pela Ciência Política. Um primeiro dado interessante é a colocação do PT ainda no campo da esquerda, só sendo superado pelo PSOL, o partido mais à esquerda do espectro político. Mesmo o posicionamento não ideológico em temas que envolviam impacto financeiro, o posicionamento em temas que extrapolam a discussão sobre maior ou menor tamanho do Estado fez com que o PT ainda se localizasse à esquerda.¹⁶ Tal dado diverge de críticas como as proferidas por Genro e Robaina (2006). Levando em consideração o conjunto de leis analisadas não é possível afirmar, como previsto pelos autores, que o PT altera radicalmente sua natureza, isto é, deixa de ser uma força com características progressistas para se tornar uma força política reacionária. Ele ainda se apresenta como um partido de recorte socialdemocrata, caminho escolhido por parte significativa dos partidos de

todos os casos.

¹⁶ Scheeffler (2016) constata que quando estão em jogo recursos financeiros robustos, seja onerando significativamente ou então gerando receita vultosa ao Executivo federal, o posicionamento estratégico (governo/oposição) se sobressai. São exemplos as medidas que fizeram parte do pacote de ajuste fiscal conduzido pelo governo e com claro interesse em equilibrar as contas públicas. Nesses casos prevalece o PT governo e não o PT esquerda.

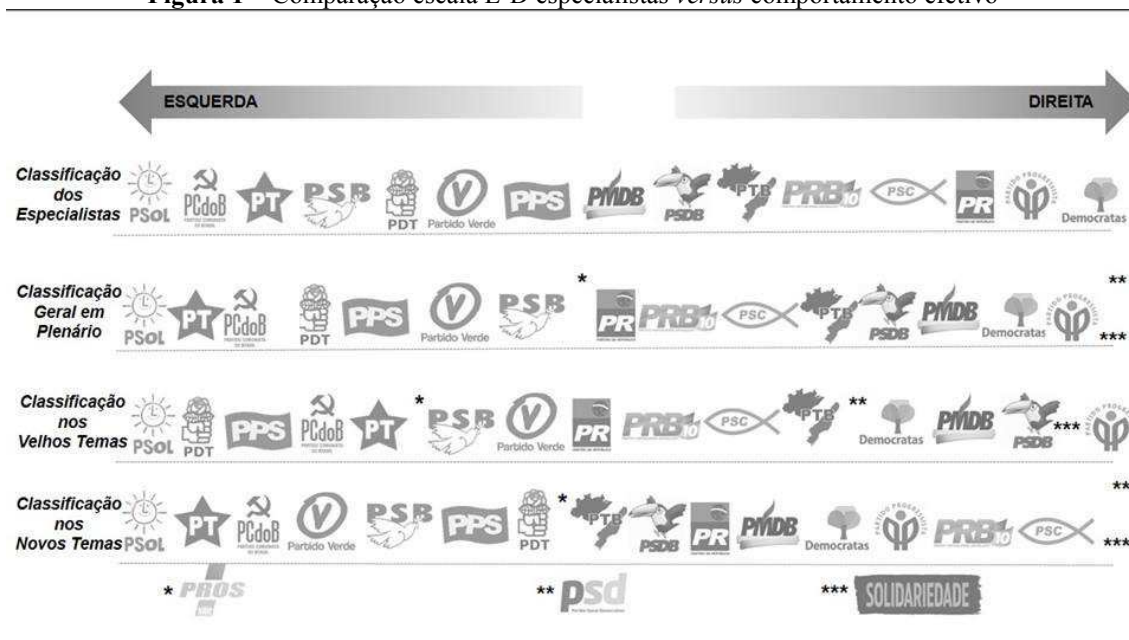
esquerda em nível mundial.

Embora PDT e PPS estejam logo à direita do PCdoB, o posicionamento em relação aos “novos” temas os empurraria mais para o centro. PROS, PR e PRB praticamente se enquadram no centro, partidos consensualmente alocados na direita em outras classificações. Diferente do que se poderia imaginar, o DEM não é o partido mais à direita do espectro político. Esse posicionamento inesperado se dá supostamente por suas escolhas estratégicas. O partido votou em 88% dos casos em consonância com o líder da minoria. O PSDB se localiza em posição semelhante, parecendo estar em situação análoga ao DEM. Foi o partido que mais votou conforme o líder, 94,4%, mesmo que em alguns casos implicasse possivelmente em um voto não programático. Caminhando para a direita está o PP. PSD e SD são os partidos mais à direita do espectro político.

No tocante aos partidos que vêm polarizando a disputa política em nível federal, PT e PSDB, é clara a grande discrepância de posicionamento em plenário, sobretudo nos “novos” temas (2,3 – 60,7). O PSDB se localiza à esquerda do PMDB, mas, ainda assim, ambos muito mais próximos da direita do que do centro. Provavelmente, o dado mais surpreendente seja o posicionamento do PMDB. O comportamento da bancada fez com que o partido se colocasse na escala à direita do PSDB e à esquerda do DEM. Documento recente apresentado pelo PMDB à nação e intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, talvez explique esse movimento. Servindo como uma espécie de receituário para a saída da crise, apresenta iniciativas para superar o que chamam de “imobilidade política”. Defende, dentre outras coisas, a redução das despesas públicas, diminuição da carga tributária, sugere acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, aumento do superávit primário, bem como a participação mais efetiva do setor privado. Sugere a pertinência de um Estado mais enxuto para fazer frente à profunda recessão e severa crise fiscal (PMDB, 2015). Em linhas gerais, deixa clara a direção das mudanças, avessa às origens históricas do partido e às lutas e bandeiras oriundas do antigo MDB. Uma mudança de identidade expressiva e que ainda não é satisfatoriamente abarcada pela Ciência Política.

Tarouco e Madeira (2015) apresentam dados de um *survey* aplicado a cientistas políticos no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2010. Foi solicitado que os participantes das áreas temáticas de eleições e representação política e instituições classificassem os partidos políticos em uma escala de 7 pontos em que 1 representava extrema esquerda e 7 a extrema direita. De forma mais precisa, o quadro 4 apresenta os resultados do *survey* respondido por especialistas, bem como a classificação dos partidos a partir do comportamento em plenário (geral e a partir do posicionamento em “velhos” e “novos” temas). Embora os especialistas fossem perguntados sobre o posicionamento de 27 partidos, a título de comparação foram levados em consideração os partidos mais relevantes e presentes no gráfico 1.

Figura 1 – Comparação escala E-D especialistas *versus* comportamento efetivo



Fonte: classificação dos especialistas: adaptado de Tarouco e Madeira (2015) / demais classificações: dados da pesquisa

É interessante perceber em que medida a classificação realizada por especialistas coincide ou diverge da classificação pautada na atuação dos partidos na Câmara dos Deputados. Em se tratando de partidos tradicionalmente considerados de direita, excluindo os novos PSD e SD, o PP se demonstra mais à direita que o DEM. PR se posiciona mais à esquerda do que o esperado, provavelmente por votar com o governo em vários momentos. No campo da esquerda, PT, PCdoB, PDT, PPS, PV e PSB acabam estando em localizações levemente diferenciadas, chamando a atenção que, a partir do posicionamento em plenário, o PPS se localiza à esquerda de PV e PSB, na contramão da asserção de que o partido estaria caminhando para a direita. No geral não é possível afirmar que são muito substanciais as diferenças entre a classificação dos especialistas e a oriunda da atuação parlamentar.

Discretizando os posicionamentos em “velhos” e “novos” temas, percebe-se o quanto que diferentes pautas impactam sobremaneira no comportamento dos partidos. Levando em consideração o comportamento parlamentar em temas clássicos, PV e PR localizam-se ao centro do espectro político e o PP o mais à direita. De fundamental importância é a localização do PMDB e do PSDB, ambos na extrema direita da escala, só à esquerda do SD e do PP. Em se tratando de “velhos” temas, é possível afirmar que PMDB e PSDB se comportam conforme o que esperaria dos partidos de direita. Em relação ao PSDB, o que foi verificado permite aferir que embora o partido tenha se originado como um partido de centro-esquerda, seu comportamento revela uma aparente adesão à direita, mormente em temas clássicos que nortearam a divisão esquerda e direita.

De forma distinta, em relação aos “novos” temas, o PV aparece à esquerda da escala,

com um constatado impacto da postura do partido em temas relacionados ao meio ambiente, e diante outras questões pós-materialistas. Por sua vez, o PSC encontra-se na extrema direita. Assim como a questão ambiental está para o PV, o (neo) conservadorismo em questões de cunho moral e comportamental está para o PSC. O SD foi o partido que se portou de forma mais condizente com o que se esperava dos partidos de direita nos temas contemporâneos. Votou de forma correspondente com uma taxa de adesão bastante significativa (75%).

6 Conclusão

Fato relevante parece ser constatar o grau em que partidos de esquerda e direita diferenciam-se significativamente em relação a pautas e prioridades, não fazendo sentido, de antemão, considerar os partidos localizados no mesmo espectro político como semelhantes. Como comparar, por exemplo, partidos de direita como DEM e PP com PSC e PRB? Os dois primeiros demonstram-se claramente preocupados com questões clássicas como a defesa de um Estado menos interventor. Os dois últimos, diferentemente, nascem e se autodeclaram como defensores da família e dos costumes, ou seja, têm um caráter explicitamente conservador.

Se em relação aos “velhos” temas o PSDB se comporta como um partido de direita, o mesmo não ocorre em relação aos “novos” temas, se situando muito mais à esquerda, no centro, como seria previsto. A exemplo do que foi verificado na votação do PL 7699/2006 (identidade de gênero), não é exequível alegar que o partido se comporte de forma conservadora. Ainda assim, como apontado por Tarouco e Madeira (2013), há de se considerar que os partidos acabam com o passar do tempo também acolhendo outros temas, sobretudo questões pós-materialistas que inclusive ganham espaço na opinião pública.

Para além dos programas partidários, respostas dos agentes políticos captadas em *surveys*, ou ainda, a análise realizada por especialistas, a mensuração do comportamento efetivo se demonstra um importante balizador das semelhanças e diferenças político-ideológicas dos partidos brasileiros. Mesmo diante da gama enorme de variáveis que interferem em última instância nas decisões políticas, fica a pergunta se, no final das contas, o que mais importa não é o comportamento político, em se tratando de legislativo, o posicionamento em plenário.

Embora a alocação dos partidos em uma escala Esquerda-Direita se dê de forma linear e em um *continuum*, isto não implica desconsiderar que a discussão seja multifacetada e labiríntica, cabendo à Ciência Política concentrar energias para requalificar o uso dos termos. Vale destacar a infinidade de variáveis concorrentes à ideologia, como pressão da opinião pública, atendimento a grupos de interesse e, talvez a mais importante delas, o posicionamento estratégico, isto é, o pertencimento ao governo/oposição. De qualquer forma, é inegável que as categorias esquerda e direita servem como atalhos informacionais importantes, embora, como toda tentativa de simplificação do mundo, apresentem limites.

A constatação de que, em muitos casos, a dicotomia esquerda e direita não dá conta da

diversidade de temas ideológicos que são fruto da complexidade das sociedades modernas, não permite inferir que estamos presenciando o fim das ideologias ou mesmo que chegamos ao "fim da história". Essa alegação, ao invés de trazer indicativos do enfraquecimento do poder explicativo das ideologias, ressalta sua elasticidade e possibilidade de se transformar com o passar do tempo. Este talvez seja o principal motivo da sua ainda vivacidade.

Referências

AGGIO, A. Construir uma esquerda transformadora. In: ALMEIDA, F. I. de. (org.). **O que é ser esquerda hoje?** Rio de Janeiro: Contraponto, 2013. p. 101-106.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **Ideologia e comportamento eleitoral**: evidências de que a ideologia não é importante para explicar o voto. In: 25º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), Caxambu-MG, 16 a 20 out. 2001. **Anais...** Caxambu, 2001. Disponível em: < <http://www.anpocs.org.br/encontro/2001/01st15.htm> > Acesso em: 10 jul. 2016

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; BORÓN, A. (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

BELCHIOR, Ana Maria. Are green political parties more post-materialist than other parties? An assessment of post-materialist forecasts” **European Societies**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.

BUDGE, Ian. et al. **Mapping policy preferences**: estimates for parties, electors and governments – 1945-1998. New York: Oxford University Press, 2001.

CHARNOCK, David; ELLIS, Peter. Postmaterialism and postmodernization in Australian electoral politics. **Electoral Studies**, v. 23, n. 1, p. 45-72, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Cláudio. **Ainda sobre esquerda e direita**: a polarização direita-esquerda refere-se também à desigualdade de honra social, e não apenas a desníveis econômicos. Qualidade da democracia, 17 jun. 2014. <http://qualidadedemocracia.com.br/ainda-sobre-esquerda-e-direita/> Acessado em: 12 mai. 2016.

DALTON, Russell J.; FARRELL, Dalton M.; McALLISTER, Ian. **Political parties and democratic linkage**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DALTON, Russell J.; McALLISTER, Ian. Random walk or planned excursion? Continuity and change in the left-right positions of political parties. **Comparative Political Studies**. v. 48, n. 6, 2015, p. 759-787.

FERNANDES, José P. T. A ideologia do multiculturalismo. **Repositório Científico Lusófona**. 2013, p. 73-95. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/4286/a_ideologia_do_multiculturalismo.pdf?sequence=1> Acesso em: 17 mai. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina. C.; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUERJ, v.38, n.3, 1995, p.497-525.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GENRO, Luciana; ROBAINA, Roberto. **A falência do PT e a atualidade da luta socialista: ensaios sobre a falência do PT e a urgência de uma alternativa de esquerda.** Porto Alegre: L&PM, 2006.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

_____. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo.** São Paulo: Ática, 2010a.

_____. **Ideologias políticas: do feminismo ao multiculturalismo.** São Paulo: Ática, 2010b.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES.**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001, p. 30-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 08 jan. 2007.

INGLEHART, Ronald. **The silent revolution.** Princeton: Princeton University Press, 1977.

JOU, Willy. How do citizens in East Asian democracies understand left and right? **Japanese Journal of Political Science**, v. 12, p. 33-55, apr. 2011, 2011.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

KINZO, Maria D. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: Sumaré, 1990.

_____. **Radiografia do quadro partidário brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KLINGEMANN, Hans-Dieter. et al. **Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 1990-2003.** New York: Oxford University Press, 2006.

LAYMAN, Geoffrey C.; CARMINES, Edward G. Cultural conflict in American politics: Religious traditionalism, postmaterialism, and U.S. political behavior. **Journal of Politics**, v. 59, n. 3, p. 751-777, Aug, 1997.

LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a câmara dos deputados (1991-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.

LEVIN, Yuval. **The great debate: Edmund Burke, Thomas Paine, and the birth of right and left.** New York: Basic Books, 2014.

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (orgs). **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 61-103.

MAIR, Peter. Left-right orientations. In: DALTON, Russell J.; KLINGEMANN, Hans D. **The Oxford Handbook of Political Behavior.** Oxford: Oxford University Press, 2007.

MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, jun. p. 93-113, 2007.

MELO, Carlos R.; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 55, no 1, 2012, p. 71 a 117.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e

redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 20 dez. 2006.

OLIVEIRA, Amâncio J. de; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 144-185. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicoahoje/article/view/3836/3140>> Acesso em: 2 jun. 2016.

OLIVEIRA, Heloisa Maria J. de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. 29 out. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

ROMA, Celso. **Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados**. In: 30º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu-MG, 24 a 28 out. 2006 (CD-ROM).

ROSAS, João C.; FERREIRA, Ana R. **Left and right**: the great dichotomy revisited. New Castle: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

SADER, Emir. **O anjo torto**: Esquerda e Direita no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SCHEEFFER, Fernando. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados**: faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

SETEMBRINI, Domenico. Social-Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 9. ed., 1997. p. 1188-1192.

SILVA, Roberto M. A. Da. Desafios da democracia participativa: padrões de relação Estado e sociedade no Brasil. Portal do Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFAFDB12D224D/Texto%20Padr%C3%B5es%20de%20Rela%C3%A7%C3%A3o%20Estado%20e%20Sociedade.pdf>> Acesso em: 19 dez. 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, [1982].

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

TAROUCO, Gabriela. Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 54-76, 2011. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/114/105>> Acesso em: 11 nov. 2013.

TAROUCO, Gabriela da S.; MADEIRA, Rafael M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, v. 21, n. 45, mar, p. 149-165, 2013.

_____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan.-mar. 2015. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077>. Acessado em: 10 abr. 2016.

THOMASSEN, Jacques. Political communication between political elites and mass publics: the role of belief systems. In: MILLER, Warren E. et al. **Policy representation in western**

democracies. New York: Oxford University Press, 1999.

ZUCCO JR., Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1.076-1.092, 2009.

_____. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (orgs). **O congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 37-60.

Submetido em: 12/06/2018

Aceito em: 30/07/2018



**DINÂMICA DECISÓRIA EM POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
PRESIDENTE, CONGRESSO NACIONAL, ITAMARATY E A RESOLUÇÃO DA
CRISE NO MERCOSUL (1999-2002)¹²**

**DECISION-MAKING PROCESS IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: PRESIDENT,
NATIONAL CONGRESS, ITAMARATY AND THE RESOLUTION OF THE CRISIS IN
MERCOSUR (1999-2002)**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA:
PRESIDENTE, CONGRESO NACIONAL, ITAMARATY Y LA RESOLUCIÓN DE LA
CRISES EN EL MERCOSUR (1999-2002)**

Maria Eduarda Paiva³
Rodrigo Santiago⁴

Resumo: A literatura sobre processo decisório em geral enfatiza um Presidente que emerge como ator importante no cenário internacional, em contraste com um Ministério de Relações Exteriores (MRE) que não mais consegue monopolizar a tomada de decisão, e um Poder Legislativo alheio a esses temas em razão de sua baixa repercussão eleitoral. No entanto, essas interpretações foram raramente testadas frente a casos concretos. Por essa razão, esse trabalho discute, no âmbito da crise e reconstrução do Mercosul entre 1999 e 2002, se é possível encontrar embasamento empírico para as assertivas estabelecidas. O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica de interações no caso específico da integração regional. Discutem-se: (1) os poderes de agenda do presidente da República; (2) a influência dos ministérios na solução de crises; e, (3) a atuação parlamentar na Câmara dos Deputados. Como resultado de pesquisa, verificou-se que, muito embora o modelo burocrático de Allison auxilie a compreender a atuação do MRE, ele não é suficiente para compreender o papel decisório do presidente da República, cuja função é de ator não-burocrático. O Legislativo, por sua vez, busca utilizar os procedimentos de que dispõe para diminuir o desequilíbrio informacional entre os Poderes.

Palavras-chave: Dinâmica Decisória; Análise de Política Externa; Diplomacia Presidencial; Legislativo; Mercosul

Abstract: The scientific literature on decision-making process generally emphasizes a President that

¹ Este artigo é parte integrante dos trabalhos de mestrado e de doutorado dos pesquisadores e foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² As opiniões expressas neste trabalho são de inteira responsabilidade dos autores e não correspondem necessariamente às posições do Ministério das Relações Exteriores.

³ Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e diplomata de carreira desde 2015. (mariaeduardapaiva@gmail.com).

⁴ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (rodrigossantiago_18@hotmail.com).

emerges as a major actor in the international scene, in contrast to a Ministry of External Relations that no longer manages to control the decision-making process, and a Legislative Branch unconnected to international themes due to its low electoral benefits. However, these interpretations were rarely confronted with case studies. For that reason, this article discusses whether it is possible to find empirical basis to these established assessments, in the context of Mercosur's crisis and rebuilding (199-2002). We intend to discuss: (1) the power of the President on agenda-setting; (2) the influence of the Ministries in crisis solutions; (3) the actions of Brazil's House of Representatives. As a result, we assess that, although Allison's bureaucratic model helps to understand MRE's performance, it is not enough to understand the decisive role of the President, who acts as a non-bureaucratic actor. The Legislature, in turn, seeks to use the procedures available to it as a way to reduce the informational imbalance between the Powers.

Keywords: Decision-Making Process; Foreign Policy Analysis; Presidential Diplomacy; Legislative Branch; Mercosur

Resumen: La literatura sobre proceso de toma de decisiones en general enfatiza un Presidente que emerge como actor importante en el escenario internacional, en contraste con un Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que ya no puede monopolizar la toma de decisión, y un Poder Legislativo ajeno a esos temas en razón de su baja repercusión electoral. Sin embargo, estas interpretaciones fueron raramente probadas frente a casos concretos. Por esa razón, este trabajo discute, en el marco de la crisis y reconstrucción del Mercosur entre 1999 y 2002, si es posible encontrar la base empírica para las asertivas establecidas. El objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica de interacciones en el caso específico de la integración regional. Discute: (1) poderes agenda del presidente; (2) la influencia de los ministerios en la solución de crisis; y (3) la actuación parlamentaria en la Cámara de Diputados. Como resultado de la investigación, se verificó que, aunque el modelo burocrático de Allison ayuda a comprender la actuación del MRE, no es suficiente para comprender el papel decisorio del presidente de la República, cuya función es de actor no burocrático. El Legislativo, a su vez, busca utilizar los procedimientos de que dispone para disminuir el desequilibrio informacional entre los Poderes.

Palabras clave: Proceso de Toma de Decisiones; Análisis de Política Exterior; Diplomacia Presidencial; Legislativo; Mercosur

1 Introdução

Desde fins do período de ditadura militar, o Estado democrático brasileiro favorece a convergência política com a Argentina na busca de superar animosidades históricas mútuas. Na fase de negociação dos tratados de cooperação que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), três atores emergem como figuras-chave. O primeiro deles é o corpo burocrático especializado, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou Itamaraty, agente tradicionalmente principal na concepção da inserção internacional do país. O segundo ator importante a intervir é o presidente da República, assumindo um papel cada vez maior na

solução de problemas. Já o terceiro é o Congresso Nacional que, segundo o artigo 49 da Constituição Federal de 1988, tem competência exclusiva para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

A literatura sobre processo decisório em geral enfatiza um Poder Executivo que ganha projeção na política externa, em detrimento de um MRE que não mais monopoliza o poder decisório, e um Poder Legislativo alheio a temas de política externa em razão de sua baixa repercussão eleitoral. No entanto, essas novas interpretações foram raramente testadas frente a casos concretos. O presente trabalho tem por objetivo discutir se, no âmbito da crise e reconstrução do Mercosul entre 1999 e 2002, é possível encontrar embasamento empírico para as assertivas estabelecidas, ao analisar a dinâmica de interações no caso específico da integração regional. Para tanto, discutem-se: (1) os poderes decisórios e de agenda do Presidente da República por meio de dois estudos de caso e, (2) a atuação parlamentar por meio das mensagens presidenciais no Congresso Nacional.

A explanação encontra-se dividida em quatro partes. Inicialmente, (1) estabelecem-se referenciais teóricos da análise de política externa e do papel do Legislativo em sua implementação. Em seguida, (2) analisam-se dois estudos de caso para buscar compreender o papel do presidente da República na solução da crise do Mercosul. Por fim, (3) questiona-se o papel do Parlamento na solução da crise. Conclui-se que, malgrado a importância do modelo burocrático para compreender a atuação do MRE, ele é insuficiente para compreender o papel decisório do presidente da República, cuja função é de ator não-burocrático. O Legislativo, por sua vez, busca utilizar os procedimentos de que dispõe para diminuir o desequilíbrio informacional entre os Poderes (4).

2 Análise de política externa, neoinstitucionalismos e o Legislativo

A análise de política externa foi bastante influenciada por Graham Allison, em seu livro *Essence of Decision*. Ao discutir a crise dos mísseis, entre Estados Unidos e União Soviética, Allison (1971, p. 5) identifica quais as molduras de referência utilizadas pelos pesquisadores ao estudarem a formulação de política externa. O autor afirma que cada moldura é uma “lente conceitual”, o que significa que ela influencia fundamentalmente a percepção do observador sobre a realidade em tela, estabelecendo, assim, a base para explicações e previsões. Os modelos discutidos são alcunhados por Allison de clássico ou ator racional, processo organizacional e política burocrática.

Para Allison (1971), o observador quando analisa um problema de política externa, geralmente põe-se no lugar de um governo nacional e, então, tenta explicar uma determinada decisão. Percebe-se uma personificação do governo, ou seja, sua atuação é compreendida tal como a de um indivíduo racional. Com a política externa avaliada em termos de nações, os

indivíduos e suas ideias são frequentemente desconsiderados. A racionalidade torna-se um conceito analítico de fundamental importância e se associa a uma maximização de utilidade.

O modelo do ator racional apresenta limitações significativas que o impedem de explicar grande parte das decisões em política externa. Afinal, a tomada de decisão não está concentrada em um ator unitário que responde pelo governo, e, sim, em um complexo de organizações frouxamente articuladas e com um razoável grau de independência (ALLISON, 1971). No interior das organizações que formam o governo, a responsabilidade primária de uma tarefa é dividida entre diversos funcionários. Além disso, as organizações trabalham com perspectivas distintas de um problema e nem sempre interagem para garantir sua solução.

Faz-se necessário assinalar que poucos temas conseguem ser encapsulados em uma única organização burocrática. Tome-se como exemplo, no Brasil, o tema de comércio exterior. A competência sobre a matéria é, no âmbito federal, compartilhada entre Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e, em menor grau, pela Câmara de Comércio Exterior. Nem sempre suas ações são coordenadas e, certamente, essas três organizações não podem ser entendidas como um único ator racional.

No paradigma do processo organizacional, por sua vez, a unidade básica de análise é a ação governamental como resultado organizacional: antes da decisão dos líderes, existem rotinas organizacionais capazes de filtrar as opções existentes. Isso faz com que a maior parte das ações de um Estado seja determinada por procedimentos já consolidados (ALLISON, 1971).

Ao considerar os agentes que influenciam a política externa, Christopher Hill (2003) enfatiza a necessidade de compreender tanto os indivíduos que têm responsabilidade formal pela condução dos assuntos externos quanto as burocracias associadas - visto que elas respondem por uma *expertise* e por uma continuidade que tornam a política externa compreensível. Na maioria dos Estados, existem poucos indivíduos responsáveis pela formulação da política externa; sem embargo, esse contexto encontra-se em flagrante mudança, visto que a globalização tem o condão de aproximar o espaço doméstico do internacional (dando origem, de acordo com Hill, a uma política “interméstica”).

Por mais que haja uma tendência de desconcentração da política externa, é de fundamental importância estabelecer qual é a unidade decisória prevalecente em determinado contexto e tema. Deve-se considerar que os que estão mais bem posicionados na hierarquia das instituições políticas têm mais potencial de decidir. No caso de um sistema político cujo poder é altamente concentrado no chefe do Executivo, como é o caso brasileiro, o presidente pode delegar ou concentrar a decisão quando lhe aprouver.

Não obstante, ainda que assim desejassem, nem o *chanceler* nem o presidente podem concentrar todos os temas da pasta de Relações Exteriores. Por essa razão, é de extrema necessidade uma burocracia organizada e hierarquizada, em que as escolhas realmente importantes cheguem ao topo e os atos mais rotineiros sejam executados pelos escalões

inferiores. A partir dessa percepção sobre a burocracia, inicia-se um debate sobre qual é a sua importância de fato na condução da política externa - questão bastante desenvolvida pela teoria da política burocrática.

Para Hill (2003), um ministério das Relações Exteriores, ainda que tenha de dividir suas competências com os demais organismos burocráticos do governo, cumpre três funções vitais: a organização e a filtragem da informação de rotina, ou seja, a coleta de dados sobre os eventos que podem ser de interesse do país (I); a formulação de políticas, a saber, a manipulação das informações recebidas de forma que elas sejam úteis à política externa do país (II); e a constituição de uma memória, que implica a manutenção da continuidade do sistema e a institucionalização de posições em termos das relações externas no país (III).

Além dessas funções tradicionais, em países nos quais os ministérios das Relações Exteriores gozam de prestígio, eles desenvolvem outras potencialidades institucionais (*institutional strengths*) (HILL, 2003). Os corpos diplomáticos conseguem atrair burocratas qualificados, que mantêm um alto grau de coesão e relativo distanciamento quanto às demais burocracias. Não obstante, como aponta Hill (2003, p. 82), os ministérios das Relações Exteriores encontram-se em um contexto de “rivalidade estrutural” com outras instituições burocráticas. No caso do Brasil, como se verificará ao longo do trabalho, em temas comerciais do Mercosul, existe uma participação considerável do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), do Ministério da Fazenda e do Ministério da Agricultura (MAPA) e a necessidade de aprovação dos acordos internacionais pelo Congresso Nacional. Nem sempre essas diferentes instâncias políticas conseguem coordenar preferências e nem sempre o interesse do MRE prevalece, o que pode ocasionar uma “descentralização horizontal” da política externa.

Como afirma Faria (2012, p. 312), o Itamaraty teve de se adaptar a uma realidade na qual não mais detém o monopólio da formulação em política externa. Se, ao longo dos anos 1990, prevalecia a percepção de que o Itamaraty praticamente detinha o monopólio da elaboração da política externa, atualmente, vige a percepção de que o Ministério precisa se coordenar com uma gama de ministérios e agências especializadas. A isso, soma-se uma crescente comunidade acadêmica, bem como a opinião pública especializada, que acompanha a agenda do Ministério das Relações Exteriores e demanda maior transparência na condução da política externa brasileira. Todos esses fatores afetam a atuação do Itamaraty, que busca se adaptar à complexidade das novas interações e à necessidade de ser mais responsivo às demandas externas.

Para compreender especificamente as novas funções assumidas pelo presidente da República, Danese (1999, p. 51) populariza na literatura o conceito de *diplomacia presidencial*, caracterizada “sempre que o presidente agir de modo independente dessa ação protocolar de política externa”. A diplomacia presidencial necessariamente representa um distanciamento da diplomacia tradicional, pois incorpora elementos ausentes nesta (DANESE, 1999). Existe uma

necessidade de apresentar resultados a uma opinião pública que pode garantir ao presidente benefícios eleitorais. Por essa razão, a celeridade na aprovação de acordos e a visibilidade da ação do condutor da política externa são exponencialmente maiores do que na diplomacia tradicional.

Apesar da importância do presidente da República, a Constituição brasileira também concede ao Legislativo influência na aprovação dos acordos internacionais. É de se questionar, portanto: (1) como a literatura nacional e internacional tem percebido a participação parlamentar, no tocante, aos atos internacionais que tramitam no Poder Legislativo? Além disso, (2) com relação à crise de 2001 no Mercosul, foco do presente trabalho, o que se pode inferir da atividade dos deputados brasileiros?

Na última década, surgiu uma leva de trabalhos que se utilizam do modelo explicativo de Putnam (1988) para pensar a importância de variáveis domésticas sob as relações internacionais. Um dos mais citados na literatura especializada é o de Lisa Martin (2000). Nele, a autora busca analisar os compromissos externos dos Estados através de determinantes políticos domésticos, especificamente, a atuação do Poder Legislativo. Dessa forma, três questões de pesquisa estão presentes no seu trabalho: (1) os legislativos nacionais influenciam o processo decisório em matérias de política externa? (2) As preferências dos congressistas são levadas em consideração? (3) Caso as respostas para as duas primeiras questões sejam positivas, qual é o impacto dessa participação para o processo como um todo?

O ponto de partida para a análise de Martin é a inclusão de elementos da literatura sobre organização legislativa, interação entre Executivo e Legislativo e *credible commitment*. Partindo disso, ela conclui que a atuação dos parlamentares em política externa excede a percepção comum. O Legislativo pode delegar poderes ao Executivo para que este negocie, mas permanece com a prerrogativa para reprovos os projetos apreciados por si. A principal consequência apontada por Martin (2000), dessa competência reativa do Legislativo, é a capacidade de tornar os acordos internacionais mais críveis. Ou seja, a interação institucionalizada entre os poderes, aos olhos do negociante externo, mostra um maior comprometimento do Estado com os compromissos assumidos, apontando, assim, para padrões mais estáveis de cooperação internacional.

Na perspectiva de Martin (2000), quanto mais os Estados se tornam interdependentes, a noção de credibilidade assume relevância cada vez maior e, por isso, o Parlamento passa a ser considerado um ator essencial para o estabelecimento de cooperação entre nações. Isso porque quando as decisões são tomadas pelo Executivo, com a aprovação dos parlamentares, a política demonstra ter sido originada após um debate doméstico e nas devidas arenas democráticas. Por outro lado, essas decisões também seriam consideradas mais estáveis, pois elas não poderiam ser anuladas a partir do bel prazer do Executivo, já que é preciso o aval do Legislativo. Assim, esses elementos confeririam maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos

pelos Estados.

Na América Latina, a partir dos seus estudos de caso, Pinheiro (2008) concluiu que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influenciar no processo decisório da política comercial. Ele acredita que é perfeitamente razoável afirmar que mesmo restrito à atuação *ex-post*, os parlamentares fazem com que as suas preferências sejam levadas em consideração antes que o Executivo envie a proposta para sua avaliação. E, mais do que isso, o autor completa afirmando que segundo os casos analisados, o Executivo não foi capaz de deter a participação do Congresso, o que mostra que mesmo tendo participação *a posteriori* seus poderes e prerrogativas estão assegurados.

Pela mesma situação passou o governo mexicano durante a liberalização comercial ocorrida nos anos de 1980. Mena (2004) argumenta que neste contexto houve um significativo aumento da participação do Congresso Nacional na política externa, fundamentalmente, a partir do processo de ratificação do NAFTA em 1994. É preciso salientar, no entanto, que este crescimento na participação do Legislativo não foi acompanhado por um aumento das prerrogativas constitucionais desse poder em temas ligados à política externa, mas pela utilização dos mecanismos constitucionais já existentes, só que antes, subutilizados.

Estas visões, por outro lado, vão de encontro a uma análise realizada por Lima e Santos (2001) para o caso brasileiro. Os autores realizaram um estudo onde o argumento norteador é que a abdicação de autoridade do Congresso para o Executivo no processo decisório da política externa brasileira é predominante. Para eles, a posição do Presidente, de iniciador da política, e a do Parlamento, de ratificador pós-fato, gera um equilíbrio onde o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo nos fóruns internacionais, em função do custo político de rejeitá-las.

A atuação do Legislativo e do presidente da República, no âmbito do Mercosul, é mais sensível num espaço temporal específico: o de crise. Em 1999, o bloco regional enfrentou um grande número de problemas de funcionamento no seu principal setor, o comercial. Verificaram-se casos de proteções aduaneiras ilegais, estabelecimento de salvaguardas e manutenção de lista de exceções sem prazo para serem extintas. No cenário descrito, as divergências não mais representam um problema isolado em países membros, começando a pôr em xeque a eficiência da instituição mercosulina. Como hipótese de pesquisa, no tocante ao Executivo, estabelece-se que uma maior participação do presidente da República nos conflitos do Mercosul gerou uma solução mais rápida das crises, mas não garantiu o fortalecimento do bloco regional. Já no que tange o Legislativo, percebe-se uma diversificada participação parlamentar, dos aspectos reativos aos informacionais, para estabelecer seus posicionamentos diante à crise.

Nas próximas seções, discute-se: (1) o papel do presidente da República com dois estudos de caso à época da crise do Mercosul. E em seguida, (2) o papel do Parlamento

brasileiro na discussão sobre os rumos do bloco.

3 Testando hipóteses: atuação do Presidente da República nos momentos de crise do Mercosul

O teste de hipóteses com base em dois estudos de casos foi escolhido porque pretende-se captar a complexidade causal relativa à atuação do presidente da República em distintos cenários. Como aponta Della Porta (2008), por meio do estudo de caso é possível ir além da mera descrição estatística, e ir na direção da profunda compreensão de processos históricos e motivações individuais. Essa procura pela “causa dos efeitos” enfatiza a contribuição do trabalho interpretativo e da abordagem qualitativa, incluindo a formação de conceitos e o refinamento descritivo. Assim, os dados informam sobre questões contingenciais, contextuais e mecanismos, além de contribuir nos diferentes níveis da inferência causal (RAGIN, 2000; BRADY E COLLIER, 2004; REZENDE, 2011; SANTIAGO, 2014).

Como define Vennesson (2008, p. 226), um caso é um fenômeno, ou um evento, escolhido, conceitualizado e analisado empiricamente como a manifestação de uma classe mais ampla de fenômenos ou eventos. Um estudo de caso é uma estratégia de pesquisa baseada em uma profunda investigação empírica de um ou de um pequeno número de fenômenos, a fim de explorar a configuração de todos os casos e elucidar características de uma classe maior de fenômenos similares, desenvolvendo e avaliando explicações teóricas. Segundo Bennett e Elman (2006), os pesquisadores utilizam o estudo de caso para desenvolver e avaliar teorias, assim como formular hipóteses ou explicar fenômenos usando teorias e mecanismos causais.

De modo a testar as hipóteses estabelecidas com respeito à atuação do presidente da República, propõem-se dois estudos de caso com alterações na variável independente. Enquanto que, na primeira análise, considera-se que não houve influência direta do presidente da República na solução da controvérsia no Mercosul, no segundo caso percebe-se o presidente da República como ator predominante. Buscou-se, na medida do possível, utilizar as fontes disponíveis nos arquivos do Itamaraty para embasar a pesquisa; no entanto, a maioria dos documentos ainda está indisponível para os pesquisadores, dado o seu caráter reservado. Por conseguintes, utilizaram-se como fontes de apoio as atas de reunião do Grupo Mercado Comum (GMC) e do Conselho Mercado Comum (CMC) e notícias de jornal que informassem datas de reunião, de celebração de acordos e de visitas presidenciais.

3.1 “Aos interesses brasileiros, convirá uma Argentina dinâmica”: a discussão da Resolução 258/2001 no âmbito do Mercosul

A participação do presidente na solução dos conflitos entre membros do Mercosul tornou-se mais forte no momento da crise argentina, que se tornou evidente no início de 2001. O mercado financeiro internacional temia que a Argentina não conseguisse sustentar a paridade

entre peso e dólar (*currency board*), adotada em 1991 e garantida constitucionalmente. Em março de 2001, a taxa de risco do país chegou a 10,1 pontos percentuais, e, nesse mesmo mês, o Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, apontou Domingos Cavallo como Ministro da Economia - o que, inicialmente, foi bem aceito pelos analistas de mercado⁵.

Na primeira semana de sua gestão, Cavallo elaborou um pacote de medidas de combate à crise. Entre as medidas propostas, estava a de reduzir as tarifas alfandegárias para bens de capital e de consumo extra-Mercosul, o que modificaria a Tarifa Externa Comum (TEC). O então subsecretário de Assuntos de Comércio do Itamaraty, embaixador José Alfredo Graça Lima, afirmou que a mudança na TEC estava prevista no Bloco, mas que ela não poderia ser realizada unilateralmente pela Argentina⁶.

Em 21 de março de 2001, o Ministério das Relações Exteriores, o da Fazenda e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil manifestaram-se de forma contrária às propostas do pacote relativas ao Mercosul. A elaboração conjunta da nota demonstra que as soluções para as demandas argentinas foram discutidas entre ministérios e que se buscava decidir a questão na instância regional apropriada. A partir do novo plano, Cavallo começou a questionar a tarifa de uma série de produtos abarcados pela TEC. Já em 23 de março de 2001, o Ministro da Economia, Pedro Malan, após conversa com Cavallo, decidiu aceitar a redução a zero das tarifas sobre máquinas e o aumento do imposto de importação sobre bens de consumo⁷. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, participou do encontro e concordou com as medidas. Ressalte-se que a exceção à TEC valeu apenas para a Argentina, o que descontentou o Uruguai⁸.

A redução de tarifas também provocou o descontentamento do empresariado brasileiro. Ao zerar as tarifas de bens industriais, a Argentina diminuiu consideravelmente as vantagens competitivas do Brasil. Coube ao Ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, negociar com Cavallo, na Argentina, a exclusão dos produtos de informática e de telecomunicação da lista de bens com tarifa zero. Pouco antes da reunião, Cavallo soube que (o presidente) Fernando Henrique Cardoso havia cancelado uma visita a Buenos Aires, planejada para os dias 15 e 16 de abril de 2001, e isso teria garantido o êxito das reivindicações brasileiras. Apesar de soar como represália às ações argentinas, as razões para o adiamento da viagem não restam evidentes⁹.

Em razão da crise na Argentina, o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, e o ministro da Fazenda, Pedro Malan, apoiaram a redução da TEC. Essa iniciativa fez com que entidades empresariais do setor eletroeletrônico, que, em geral, não dialogavam, voltassem a se reunir para tentar alterar a decisão do governo. A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e

⁵ “Desafio de Cavallo é resolver questão cambial”, o Estado de S. Paulo, 21 de março de 2001.

⁶ “Pacote de Cavallo ainda depende do Congresso”, o Estado de S. Paulo, 22 de março de 2001.

⁷ “Brasil aceita fazer sacrifício para ajudar Argentina”, O Estado de S. Paulo, 24 de março de 2001.

⁸ “Uruguai também pretende mudar tarifa externa comum”, O Estado de S. Paulo, 24 de março de 2001.

⁹ “Cavallo volta atrás na decisão de zerar tarifas”, O Estado de S. Paulo, 6 de abril de 2001.

Eletrônica (Abinee), a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) (e) dos produtores de Manaus, divulgaram, em conjunto com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), uma dura nota de protesto. Para os defensores de uma política industrial do Brasil, o setor seria bastante prejudicado. O presidente da República, influenciado por essas demandas, resolveu não assinar o decreto para a redução da TEC no setor.

É nesse contexto que Cavallo viaja ao Brasil no início de junho de 2001, a fim de antecipar ao governo brasileiro as novas políticas econômicas que seriam adotadas pelo governo argentino. O ministro da Economia argentino compareceu a um almoço com o presidente da República e afirmou seu compromisso com a revitalização e a reconstrução do Mercosul. Uma semana após a visita de Cavallo, o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Adalberto Giavarini, viajou ao Brasil também para garantir apoio político às novas medidas econômicas de seu país. Em seu encontro com Lafer, ele assegurou que o Mercosul não deveria retroceder ao status de zona de livre-comércio¹⁰.

No dia 2 de julho de 2001, a Argentina adotou medidas tarifárias que favoreciam a importação de bens de informática e automóveis de países de fora do Mercosul. Isso ocorreu por meio da edição da Resolução 258/01, que eliminou a preferência tarifária aos produtos brasileiros ao instituir um fator de convergência. Por meio do ato legislativo, a Argentina determinou que se descontasse o fator de convergência, no valor de oito pontos percentuais, dos direitos de importação extrazona vigentes para bens dos setores automotivos; de informática e telecomunicações; de capital; e insumos para setores de gás e petróleo. Na prática, isso equivaleu a conceder uma vantagem considerável às importações dos países que não fazem parte do bloco regional, pois o decreto previa a desoneração das importações extrazona mediante desconto no fator de convergência. Ao onerar as importações intrazona, a Argentina discriminou diversos setores estratégicos brasileiros.

Após a publicação da Resolução 258, o Brasil anunciou a suspensão das negociações bilaterais com a Argentina sobre pontos divergentes em matéria de comércio exterior. A decisão foi tomada pelo Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores e do Desenvolvimento como reação à recente iniciativa argentina de alterar conteúdo de um acordo fechado entre os dois países. Com a decisão brasileira, ficaram paralisadas negociações bilaterais de interesse particular da Argentina - entre elas, a proposta para o regime automotivo do Mercosul. Além disso, restaram suspensas as conversações sobre a TEC, principalmente itens de informática e de telecomunicações.

O presidente da República cobrou diretamente a revogação das medidas, por meio de uma carta enviada no dia 6 de julho, uma sexta-feira¹¹. Ele frisou que foi surpreendido pela

¹⁰ “Brasil e Argentina acertam ponteiros do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 21 de maio de 2001.

¹¹ “FHC exige da Argentina a revogação das medidas”, O Estado de S. Paulo, 10 de julho de 2001.

medida, considerando-a uma violação à essência do Mercosul. Após conversa com o presidente De La Rúa, o presidente Cardoso traçou uma estratégia de contenção de crises, buscando limitar o conflito à redução das alíquotas de importação de produtos eletrônicos e de informática.

Na tentativa de ajudar a Argentina a superar sua crise interna, o Brasil decidiu discutir a resolução 25801 no âmbito do Mercosul, o que se coaduna com a intenção do governo brasileiro de contingenciar o conflito. Essa estratégia expressa acaba por fazer com que as discussões posteriores sejam um exemplo representativo da utilização do âmbito regional para a solução dos conflitos comerciais. Apesar de o presidente, de início, interferir pessoalmente na solução do conflito, as negociações são rapidamente transferidas para o Mercosul.

A partir da decisão do presidente, a reclamação seguiu os trâmites normais da instituição regional. Inicialmente, a questão da informática foi introduzida na LI reunião da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que ocorreu em 6 de setembro de 2001. O Brasil iniciou um procedimento de consulta na CCM, pelo qual questionava a resolução 25801 do Ministério da Economia Argentino, que dificultava a importação de bens de informática, telecomunicações, bens de capital e insumos nos setores de gás e petróleo (Consulta 1501). Em 6 de outubro de 2001, na sua LII Reunião ordinária, a CCM declarou que não havia recebido da Argentina resposta acerca da consulta realizada.

Em razão da ausência de resposta, o Brasil decidiu iniciar um procedimento de controvérsia junto ao Grupo Mercado Comum (GMC), o que inviabiliza a manutenção da consulta na CCM - de acordo com o art. 11 da Diretiva CCM nº 17/99. Na XLIV reunião ordinária do Grupo Mercado Comum, em 5 de dezembro de 2001, as delegações argentina e brasileira informaram que realizaram negociações diretas entre os dias 29 e 30 de novembro de 2001, ocasião em que a delegação brasileira ofereceu algumas soluções para a controvérsia¹². No entanto, nenhuma das soluções propostas foi aceita pela Argentina. Com isso, o GMC - a pedido da delegação argentina - decidiu manter a controvérsia sob sua alçada, visto que o dissídio não havia ultrapassado o tempo máximo para sua solução¹³.

Em dezembro, ocorre uma das maiores convulsões sociais da Argentina, com a decretação de estado de sítio no país, no dia 18, e a renúncia do presidente De La Rúa. Na tentativa de reconstrução política e financeira do país, o governo que emergiu da crise - comandado por Eduardo Duhalde - privilegiou o relacionamento com o Brasil. Isso se comprova pela revogação da Resolução nº 25801, por meio do Decreto 191/02, eliminando, assim, o fator de convergência. Com isso, a controvérsia resultou sem objeto, sendo extinta em 18 de abril de 2002, na XLV Reunião Ordinária do GMC.

¹² Ata da XLIV Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Disponível em: www.mercosur.int. Acessado em: 5 de junho de 2013, às 19:55.

¹³ Consta no artigo 06 do Protocolo de Brasília: “o procedimento descrito no presente capítulo poderá estender-se por um prazo superior a trinta (30) dias, a partir da data em que foi submetida a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum”

Percebe-se que, quando o presidente opta por não interferir na resolução do problema comercial, a reclamação brasileira segue os trâmites previstos pelo Protocolo de Brasília (1991) e pela Diretiva 17/99 para a solução de controvérsias. No entanto, enquanto o presidente se fazia presente da discussão tarifária, a lide não foi apresentada ao Mercosul. Ressalte-se que existe a previsão de resolução do conflito comercial bilateralmente, sem a utilização dos órgãos do Mercosul (artigo 02, Protocolo de Brasília); no entanto, as negociações bilaterais têm prazo máximo de quinze dias, o que foi desconsiderado no caso em tela. O presidente delegou a decisão quando percebeu que o fortalecimento da Argentina e do Bloco deveria se sobrepor ao interesse de determinados setores comerciais. Os prejuízos seriam, em realidade, maiores com o agravamento da crise argentina. Como sintetizou o presidente da República na ocasião, “aos interesses brasileiros convirá uma Argentina dinâmica¹⁴”.

3.2 “A TEC não pode ser transformada em peneira”: o caso das salvaguardas argentinas

Por ser o pilar da integração comercial no Mercosul, o governo brasileiro sempre teve dificuldade em aceitar uma alteração substancial da tarifa externa comum (TEC). Esse comportamento refratário também perpassa um conflito entre os ministérios, que não obtinham consenso quando discutiam a questão.

No segundo semestre de 2001, a suspensão da TEC tornou-se a principal reivindicação argentina, sob a argumentação de que a política de desvalorização do Brasil tornava impossível a manutenção de acordos prévios. Em setembro de 2001¹⁵, Cavallo afirmou que, se o Brasil não mudasse seu sistema cambial flutuante e passasse a defender a capacidade de poupança da população, seria necessário repensar o esquema de integração. No dia seguinte, o presidente da República do Brasil reagiu, afirmando que o ministro da Economia argentino havia passado dos limites. Em reunião com líderes partidários, FHC afirmou que Cavallo se excedera ao ameaçar forçar a Argentina a romper as relações com o Brasil e com o Mercosul caso o governo brasileiro mantivesse o sistema cambial flutuante¹⁶. A partir do posicionamento do presidente, o MRE enviou uma nota oficial à Argentina, reforçando a manutenção do câmbio flutuante.

Seguiram-se outras declarações do ministro, que geralmente punham em dúvida os rumos do processo integracionista. Isso fez com que os ministros tivessem de se posicionar publicamente sobre o tema. Ao ser questionado, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou que o Mercosul poderia decidir por uma flexibilização da TEC, mas não por uma suspensão ou eliminação da tarifa, visto que ela é um dos pilares da união aduaneira do bloco regional. “Na prática, já mostramos essa flexibilização. Mas flexibilização não significa suspensão¹⁷”.

¹⁴ “Suspensas as negociações com a Argentina”, O Estado de S. Paulo, 5 de julho de 2001.

¹⁵ “Cavallo fala em rever relações se desvalorização do real continuar”. O Estado de S. Paulo, 13 de setembro de 2001.

¹⁶ “FHC reage e diz que Cavallo passou dos limites”. O Estado de S. Paulo, 14 de setembro de 2001.

¹⁷ TEC pode ser flexibilizada, diz Mala. O Estado de S. Paulo, 2 de outubro de 2001

Nesse momento de dúvida em relação à postura a ser adotada, o presidente se posicionou de forma contundente em relação à manutenção da TEC, proferindo uma frase que ficou famosa à época: “a TEC não pode ser transformada numa peneira¹⁸”. O presidente defende a adaptação do Brasil à realidade dos demais sócios do Mercosul, mas afirmou não concordar com a desvirtuação da proteção tarifária. Foi com essa diretriz do chefe do Executivo que o ministro da Fazenda brasileiro discutiu a questão com Domingos Cavallo, no início de outubro de 2001. Os ministros concordaram em preservar o Mercosul como união aduaneira, mantendo uma TEC com exceções¹⁹. A essa coordenação entre ministros, seguiu-se uma visita presidencial de De la Rúa a FHC. Na ocasião, os presidentes anunciaram à imprensa que a TEC seria preservada²⁰.

Com a posição dos presidentes consolidada, os ministros começaram a reunir-se para discutir de que maneira a TEC poderia ser flexibilizada. Três dias após a visita presidencial de De la Rúa, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento se reuniram com autoridades argentinas em São Paulo para articular politicamente a revisão da TEC. Nessa ocasião, foram acertadas salvaguardas no interior do Mercosul, concedendo-se à Argentina a possibilidade de impor tarifas sobre determinados produtos brasileiros²¹. Percebem-se algumas particularidades da negociação. Concomitantemente, o Grupo Mercado Comum reunia-se em Montevideu, sem que a questão das salvaguardas fosse abordada²².

Outro ponto importante é que apenas representantes do governo brasileiro e argentino estavam presentes na reunião em São Paulo, quando, na realidade, a discussão, em tese, deveria incluir representantes do Uruguai e do Paraguai. Verifica-se que, com a participação mais ativa do presidente, as salvaguardas não foram discutidas nas instituições regionais. A imposição das salvaguardas também demonstra que o presidente da República é capaz de garantir a coesão do governo, já que os três ministros, que pareciam divergir sobre como lidar com a TEC, participaram das negociações das salvaguardas de forma unívoca.

Com a crise interna argentina, a questão das salvaguardas arrefeceu e a política externa brasileira voltou-se para minimizar os riscos de contágio e para auxiliar o vizinho. Já no início de janeiro de 2002, o Brasil enviou uma missão para resolver discordâncias na área comercial. Os negociadores de ambos os países acordaram que não seriam abertas novas disputas no cenário comercial e que buscariam resolver os processos já em curso. Além disso, a Argentina revogou o fator de conversão que encarecia os produtos brasileiros e que estava sendo analisado no âmbito do GMC. Em fevereiro, o presidente FHC foi à Argentina, em visita oficial, para

¹⁸ “TEC não pode ser transformada numa peneira”. O Estado de S. Paulo, 1º de outubro de 2001.

¹⁹ “Malan e Cavallo tentam salvar um pouco do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 3 de outubro de 2001.

²⁰ “De la Rúa pede compreensão ao Brasil”. O Estado de S. Paulo, 7 de outubro de 2001.

²¹ “Brasil e Argentina acertam salvaguardas no bloco”. O Estado de S. Paulo, 10 de outubro de 2001.

²² Agenda da XLIII Reunião do Grupo Mercado Comum. Montevideu, 9 e 10 de outubro de 2001. Disponível em: www.mercosur.int Acessado em: 9 de julho de 2001, às 17:14.

reafirmar seu apoio ao país²³.

Percebe-se que as instituições regionais não foram acionadas, prevalecendo acordos bilaterais entre os Executivos brasileiro e argentino. O presidente funcionou, portanto, como uma instância não burocrática capaz de se sobrepor a competências dos órgãos regionais. As discussões não foram levadas ao Conselho Mercado Comum, órgão decisório do Mercosul, mantendo-se no plano bilateral.

4 A crise mercosulina e a atuação parlamentar analisada a partir da Câmara dos Deputados

Considerando os marcos teóricos utilizados e os projetos de norma que envolvem Mercosul, é indispensável observar que não é possível concluir nada sobre a questão da proatividade/passividade dos parlamentares, caso o pesquisador não inclua nas suas análises aspectos do processo decisório típicos do sistema de comissões e do plenário. Em outras palavras, esse estudo advoga por uma nova percepção nos trabalhos sobre política externa²⁴ para o caso brasileiro. Não bastou saber se o projeto tinha sido aprovado no plenário da Câmara dos Deputados ou se o parecer tinha sido aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Neste artigo, o importante foi averiguar a tramitação por completo da mensagem presidencial (MSC) e das outras formas de projetos também relativos ao Mercosul (1999-2002). Apenas dessa forma é que seria possível concluir ou, no mínimo, encontrar indícios sobre uma suposta apatia parlamentar. Segue a análise descritiva dos dados.

Verificam-se dois grupos de projetos no banco de dados elaborado. O primeiro refere-se aos projetos oriundos das Mensagens Presidenciais (MSC) que são produto dos acordos internacionais e constitucionalmente prerrogativa do Poder Executivo. Essas mensagens após dar entrada na Câmara dos Deputados se transformam em Projetos de Decreto Legislativo (PDC). Como pode ser visto no Gráfico 1, matérias iniciadas pelo Presidente da República somam 17, sendo 15 atos internacionais, 1 medida provisória (MPV) e 1 projeto de lei (PL).

Gráfico 1 – Matérias iniciadas pelo Poder Executivo



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

No caso dos projetos citados anteriormente, eles ainda passarão pelo crivo dos

²³ “FHC vai à Argentina para reafirmar apoio ao país”. O Estado de S. Paulo, 17 de fevereiro de 2002.

²⁴ A ‘elaboração da política externa’ é entendida como a apreciação dos atos internacionais (Diniz e Ribeiro, 2010). A propósito, como lembra Ferrari (2011, p. 75), a Constituição de 1988 não distingue entre tratados, atos e acordos internacionais. Então, assim como ele, utilizo esses vocábulos como sinônimos.

parlamentares. No entanto, estes últimos manifestaram as suas preferências via dois conjuntos de matérias. São eles: os projetos de lei (PL), os projetos de lei complementar (PLP) e os projetos de resolução (PRC). Estes últimos, caso aprovados, tornam-se legislação. Contudo, os deputados também podem se posicionar ao solicitar: indicações (INC²⁵), requerimentos (REQ) e requerimentos de informação (RIC). No Gráfico 2, pode-se observar o total de vezes que cada um desses instrumentos foi requerido.

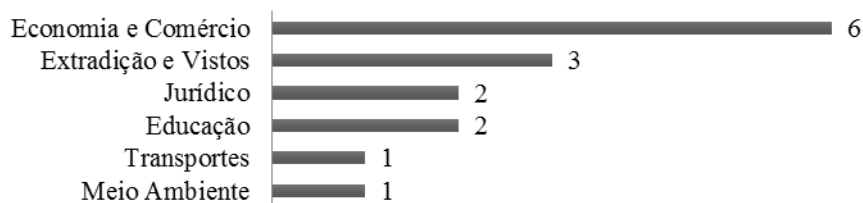
Gráfico 2 – Matérias iniciadas pelo Poder Legislativo



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

O principal tema discutido nos Projetos de Decreto Legislativo foi economia e comércio, como pode ser visto no Gráfico 3. Questões como a tratada no PDC 301/1999 que versava a respeito da aprovação do protocolo de proteção de investimentos provenientes de Estados não-membros do Mercosul; ou o PDC 414/2000 que discutia o acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul. Dois temas totalmente relevantes para o momento econômico em que se encontravam os Estados parte do bloco.

Gráfico 3 – Temas debatidos nos PDCs

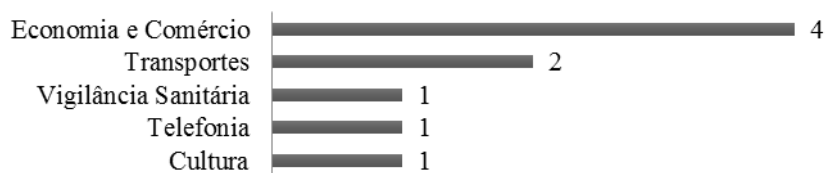


Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

No tocante aos projetos de lei, o principal tema também foi economia e comércio, como pode ser observado no Gráfico 4. Exemplos disso são o PL 1017/1999 que determina a imposição provisória de tetos tarifários sobre as importações agropecuárias; e o PL 5821/2001 que prioriza a aquisição de bens e serviços produzidos na área do Mercosul.

²⁵ Tem como objetivo sugerir a outro Poder que adote providências ou sugerir que uma ou mais Comissões se manifeste sobre determinado assunto.

Gráfico 4 – Temas debatidos nos PLs



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Após a análise dos temas das matérias é preciso observar a atuação parlamentar, ou seja, o trabalho deles durante a tramitação dos projetos nas comissões da Casa e no plenário. Mas, um aspecto inicial chama a atenção: o regime de tramitação. O Executivo pode interferir no processo legislativo das seguintes formas²⁶: (1) Através dos poderes legislativos reativos (MAINWARING E SHUGART, 1997) que são poderes que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra quem queira mudá-lo, eles são caracterizados pelos vetos totais ou parciais; e, (2) através do Pedido de Urgência que é um instrumento de interferência na atividade legislativa, que restringe o tempo de apreciação das matérias nas Comissões, a fim de mandá-las logo ao plenário.

Enquanto um projeto que tramita em regime ordinário tem 40 sessões para ser discutido, um que tramita em regime de prioridade tem 10 sessões e em regime de urgência, 5 sessões²⁷. Dessa forma, o regime de tramitação pode ter impacto direto sobre a aprovação ou não de uma matéria visto que dependendo da sua modalidade, pode restringir o tempo de discussão. Como pode ser visto na Tabela 1, mais de 3/5 das matérias já iniciaram sua caminhada pela Câmara dos Deputados em algum regime especial.

Tabela 1 – Tipo de regime de tramitação das matérias

Matéria	Ordinária	Prioridade	Urgência	Especial	Missing
MPV	-	-	1	-	-
PDC	1	-	13	-	1
PL	9	1	-	-	-
PLP	-	1	-	-	-
PRC	-	-	-	1	-

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

O direito de propor legislação (Medidas Provisórias - MP), o poder de retirar propostas

²⁶ Neste artigo não se está trabalhando com outras formas de atuação do Executivo como: Poder de Decreto e Emendas Constitucionais. Sobre o assunto, ver Carey e Shugart (1998) e Figueiredo e Limongi (1999).

²⁷ Para mais detalhes, consultar Brasil (2009), art. 52.

das comissões através do pedido de urgência e o poder de vetar legislação aprovada em plenário dá ao Executivo importantes prerrogativas para perseguir os seus interesses (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; PEREIRA E MUELLER, 2000). Mesmo se utilizando dessas prerrogativas, primeiramente, através do regime de tramitação, e posteriormente, via MP, os deputados exerceram a sua função constitucional de discutir e sancionar ou não os acordos e tratados internacionais (CF, 1988, art. 49, inciso I).

Na Tabela 2, há as matérias em que houve resistência parlamentar e quais foram as suas ações. A MPV 66/2002 também conhecida como “Minirreforma Tributária”, e que no tocante ao Mercosul dispunha sobre a legislação aduaneira foi um projeto que demorou cerca de 7 anos até a sua conclusão. Dentre as principais intervenções dos congressistas destacam-se a transferência de pauta, a questão de ordem e a discussão em plenário. Lembrando ainda que o projeto tramitou em regime de urgência o que impossibilitou a sua discussão nas comissões permanentes da Casa.

É interessante notar, ainda na Tabela 2, que 60% das PLs tiveram intervenção legislativa, já no caso dos PDCs esse valor cai para 20%. Isso se deve a clara interferência do Poder Executivo na especificação do regime de tramitação. Verificando a Tabela 1, vê-se que os PLs que são quase exclusivas de origem parlamentar, tramitam no regime ordinário, enquanto que os PDCs que são de interesse da aprovação do Executivo tramitam quase que totalmente no regime de urgência.

Tabela 2 – Atuação parlamentar

Matéria	Ação Parlamentar
MPV 66/2002	Pauta Transferida, Questão de Ordem, Discussão em Plenário
PDC 301/1999	Emenda, Votos Contrários e Retirada de Tramitação
PDC 310/1999	Retirada de Tramitação
PDC 1093/2001	Discussão em Plenário
PL 889/1999	Substitutivo, Parecer Contrário e Parecer pela Rejeição
PL 2750/2000	Rejeição, Retirada de Pauta e Vista Conjunta
PL 3087/2000	Substitutivo
PL 1017/1999	Substitutivo, Pedido de Vista, Parecer pela Injuridicidade
PL 1477/1999	Substitutivo
PL 910/1999	Substitutivo

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Outra forma de controle dos parlamentares pela matéria em apreciação pode ser materializada pelo pedido de audiência pública - ele representa um espaço onde a sociedade pode participar das discussões legislativas. Segundo Oliveira (2006), a existência das audiências públicas representa um avanço nas relações entre representantes e representados. Elas, porém,

não possuem caráter decisório, assim, as visões defendidas nelas não possuem necessariamente relação com a conclusão dos parlamentares.

Como foi visto no Gráfico 2, essa busca parlamentar por especialização e/ou influência ocorreu via três mecanismos distintos durante o período de estudo. O primeiro deles são as indicações (INC), onde os deputados sugerem ao Poder Executivo na figura do Chefe da Casa Civil a realização de uma determinada política. Destacam-se, nesse período, a série de indicações do deputado Hermes Parcianello (PMDB-PR) solicitando a inclusão de municípios paranaenses no programa do Ministério da Integração Nacional – Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (ver por ex., o INC 3440/2002). Outro exemplo de indicação é a INC 562/1999 de autoria do dep. Luiz Bittencourt (PMDB-GO). Ela pretendia a retirada do trigo da lista da TEC do Mercosul.

Os outros dois mecanismos são de caráter eminentemente informacionais. Nos requerimentos (REQ) os congressistas tentam aprovar a realização de audiências públicas, fóruns, convocação de indivíduos para CPIs, por exemplo. Pode-se citar como ilustrativo o REQ 92/2001 CREDN de autoria do dep. Fernando Gabeira (PT-RJ) que requeria a realização de audiência pública para exposição sobre a crise econômica argentina e o papel do Brasil na recuperação do Mercosul. Ou o REQ 125/2001 CPIOBRAS (Dep. Norberto Teixeira – PMDB-GO) que possuía o caráter de prestação de esclarecimento sobre a obra de Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul/BR 386 na CPI das obras inacabadas.

Por fim, temos os requerimentos de informação (RIC) que são pedidos de informação enviados diretamente aos ministros de Estado envolvidos com a temática. Por exemplo, o RIC 3690/2001 que solicitava informações ao Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre assuntos concernentes ao Protocolo de Ouro Preto, relativo ao Tratado do Mercosul - Tratado de Assunção. Sobre outro assunto, tem-se o RIC 3485/2001 que requeria informações ao Ministério dos Transportes sobre o processo de privatização do “Corredor Mercosul”.

Então, mesmo reconhecendo esses momentos do processo legislativo como importantes, sabe-se que o peso deles é menor que o das outras formas de participação. Não obstante, indicam uma tentativa de especialização dos congressistas pela legislação em debate. Como ficou evidenciado, os pedidos de informação e a convocação de Ministro de Estado à comissão têm o papel de diminuir a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo (FUCHS E NOLTE, 2005). Por meio dele, o parlamentar pode solicitar o complemento de informações que não apenas o situa no debate, mas pode indicar que determinadas questões interessam mais do que outras, por exemplo, o momento de crise do Mercosul verificado e as relações Brasil-Argentina.

5 Conclusão

O presente trabalho buscou integrar, na análise de política externa, a atuação do

presidente da República, Itamaraty e Legislativo. Nos estudos de caso apresentados, observou-se que o modelo burocrático de Allison ajuda a explicar a atuação do MRE. No caso da solução do contencioso de bens de informática, a estratégia utilizada foi explorar os mecanismos regionais de solução da controvérsia. Compete ao Itamaraty lidar com a questão, utilizando-se de procedimentos já consolidados. As negociações seguem os procedimentos previstos nos protocolos, o que permite que o Mercosul seja de fato utilizado como âmbito de solução de controvérsias.

Por sua vez, quando o presidente da República atua, ele funciona como uma instância não burocrática no processo decisório. Com efeito, o pleito argentino de eliminação da TEC não foi levado ao CMC, mas sim ao presidente Fernando Henrique Cardoso e aos ministros envolvidos. As instituições nacionais e regionais, portanto, parecem ser utilizadas em conflitos setoriais, mas, no momento de solução de crises mais profundas, foram os atores não-burocráticos os protagonistas.

Em relação ao papel do Legislativo (DINIZ, 2009; DINIZ E RIBEIRO, 2008, 2010; RIBEIRO E ONUKI, 2009), a adoção de um enfoque diferenciado oferece contribuição empírico/metodológica à produção acadêmica nos estudos sobre política externa. Como visto, o caráter empírico da pesquisa advém da percepção do Legislativo como ator capaz de impedir ou mudar o *status quo* de uma política iniciada pelo Executivo. Em outras palavras, o Parlamento é um ponto de veto (TSEBELIS, 1997, 1998, 2002) na tramitação de matérias no campo da política externa.

Viu-se que nos anos críticos de 1999 a 2002, para o Mercosul, os deputados brasileiros discutiram, em sua maioria, questões relativas à economia e ao comércio. Eles, mesmo tendo o tempo para discussão nas comissões reduzido, devido ao regime de tramitação das matérias, não podem ser considerados omissos ou passivos. O que nos leva a acreditar nisso? Em primeiro lugar, além de o Executivo possuir a prerrogativa constitucional de iniciar/elaborar a política externa, esse Poder ainda se vale dos regimes especiais de tramitação nas matérias que são de sua alçada (Tabela 1). Além disso, mesmo de forma *ex-post* e enfrentando tempo reduzido para debate, os parlamentares utilizaram poderes reativos, como os vistos na Tabela 2, ou as indicações (INC). Embora tanto o Presidente, quanto o Ministério das Relações Exteriores possuam informações privilegiadas sobre a política externa, os pedidos de requerimento (REQ) e os requerimentos de informação (RIC) demonstram uma proatividade do Legislativo na tentativa de diminuir o *gap* informacional entre os Poderes.

6 Referências

ALLISON, Graham. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001). Uma avaliação política a partir do Brasil**. Buenos Aires: INTAL-BID, 2002.

- BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods, **Annual Review of Political Science**, vol. 9, pp. 455–76, 2006.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf. Acesso em: 11.jun.2011, 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>. Acesso em: 01.jan.2012, 2009.
- CAREY, J. e SHUGART, M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- BRADY, Henry e COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- DELLA PORTA, Donatella. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 198-222, 2008.
- DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. **Teoria e Pesquisa**, v. 18, n. 1, 2009.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, 2008.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.
- FERRARI, D. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: José Álvaro Moisés (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 75-90, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FUCHS, Ruth e NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, p. 61-83, 2005.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, vol. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 52, p. 121-149, 2001.
- MAINWARING, S. e SHUGART, M. S.. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 394-439, 1997.
- MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

- MENA, Antônio. O processo de formulação da política de comércio nas Américas: lições da experiência mexicana. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 79, pp. 65-79, 2004.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. **Dados**, v. 49, n. 2, pp. 301-343, 2006.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 43, pp. 45-67, 2000.
- PINHEIRO, Flávio. Poder Legislativo e Política Externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da Política Comercial durante a Década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89-139, 2008.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RAGIN, Charles. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Metodologia Qualitativa e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.
- RIBEIRO, Pedro e ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. In: XXIX CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de Junho de 2009. **Anais...** Rio de Janeiro, 2009.
- SANTIAGO, Rodrigo. Breve Reflexão Sobre Estratégias Metodológicas na Ciência Política e Relações Internacionais Contemporâneas. In: Thales Castro. (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios**. 1ed. Curitiba: Íthala, pp. 35-41, 2014.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.34, pp. 89-118, 1997.
- TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.
- TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- VENNESSON, Pascal. Case study and process tracing: theories and practices. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-239, 2008.

Artigo recebido em: 17/02/2018

Artigo aceito para publicação em: 04/07/2018



DISSERTAÇÕES DEFENDIDAS E APROVADAS EM 2018
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS – CEFOR

CASTRO, Hugo Ricardo Valim. Reconhecimento Do Direito À Aposentadoria Especial Dos Servidores Do Senado Federal: Isomorfismo E Institucionalização Do Novo Rito Processual

Orientador: Fabiano Peruzzo Schwartz

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 30/01/2018

Resumo: Esta pesquisa trata de um novo modelo de rito processual desenvolvido pelo Senado Federal para apurar o direito à aposentadoria especial (AE) de seus servidores, apresentando ainda os resultados iniciais obtidos após 18 meses de trabalho. Para tanto, faz uma análise comparativa das normas previdenciárias relativas à AE no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), procurando identificar os elementos da teoria do isomorfismo institucional que aproximam os dois regimes. Avalia-se ainda o grau de institucionalização do novo rito processual. A partir de variáveis caracterizadoras dos sistemas previdenciários, elaborou-se estudo comparativo entre o RGPS e o RPPS, levando-se ainda em consideração a metodologia desenvolvida pelo Senado Federal, tendo por base suas peculiaridades enquanto Casa Legislativa. Os resultados obtidos indicam a apropriação de normas e procedimentos do RGPS por parte do RPPS e do Senado Federal no que tange à AE, sendo verificadas no processo as três vertentes do isomorfismo institucional: coercitiva, mimética e normativa. Outrossim, verificou-se que o novo rito processual, vigente desde dezembro de 2014, se encontra na fase de objetificação segundo o ciclo de processos inerentes à institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999). Entre novembro de 2015 e abril de 2017, o Senado Federal analisou um total de 351 processos individuais de reconhecimento de direito à AE, resultando no reconhecimento de dias laborados sob condições especiais para 294 servidores (83,7%). Em 97,14% dos casos o direito ao benefício se deu pelo enquadramento por exposição a agentes nocivos. O principal fator de risco que ensejou a concessão da AE foi o risco químico (74,34% dos casos), sendo os hidrocarbonetos o principal grupo de agentes nocivos identificados. Um total de 34 processos geraram pedidos de reconsideração por parte dos servidores (9,68%).

Palavras-Chave: Aposentadoria especial; Serviço Público Federal; Senado Federal; Isomorfismo Institucional; Institucionalização; Poder Legislativo.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. A Atuação Da Casa Revisora No Processo Legislativo Federal Na 54ª Legislatura.

Orientador: Fabio de Barros Correia Gomes

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 02/02/2018

Resumo: A estrutura bicameral do Poder Legislativo tem sido adotada em vários países do mundo, a exemplo do Congresso Nacional brasileiro. Uma das principais funções da

segunda casa legislativa é a revisão dos projetos de lei aprovados pela primeira casa. Normalmente a proposição aprovada por uma câmara (casa iniciadora) é revisada pela segunda (casa revisora), que pode aprovar, rejeitar ou emendar a matéria. Nosso Congresso Nacional adota, para o trâmite dos projetos de lei, o chamado sistema de navette, em que a matéria passa de uma casa a outra até que elas cheguem a um acordo sobre o texto ou se aplique alguma regra para encerrar o processo. No nosso caso, o projeto é considerado aprovado quando ambas as casas concordam com o texto ou, caso haja discordância, quando a casa iniciadora dá a última palavra sobre a matéria. A pesquisa focou especificamente a forma como nossa casa revisora executou seu papel de revisão dos projetos de lei ordinária aprovados pela outra casa durante a 54ª Legislatura. No nosso sistema, a casa revisora pode ser ora o Senado Federal, ora a Câmara dos Deputados, pois ambas as casas possuem o poder de iniciativa de leis. Como a maioria das matérias, segundo nossas regras constitucionais, têm início na Câmara Baixa, normalmente o Senado atua como casa revisora. A investigação analisou as diferenças entre a atuação do Senado e da Câmara como casa revisora. Verificou também qual foi o destino dos projetos de lei apresentados até o final da 54ª Legislatura que foram aprovados por uma casa e enviados à revisão da outra, constatando se receberam ou não decisão da casa revisora e, caso tenham recebido, se foram aprovados, rejeitados ou emendados por tal casa. Foi constatado que, na citada Legislatura, considerando todos os projetos de leis ordinárias, tanto os de iniciativa parlamentar como os de origem externa ao Parlamento, quando o Senado Federal atuou como casa revisora, ele predominantemente aprovou os projetos aprovados na Câmara dos Deputados e, quando esta foi a casa revisora, ela preponderantemente não aprovou (rejeitou ou não decidiu) as propostas oriundas do Senado Federal. Por outro lado, quando se consideraram apenas os projetos de leis ordinárias de origem parlamentar, as atuações das duas casas na função de revisão não se diferenciaram tanto uma da outra. Concluiu-se que a atuação mais chanceladora do Senado como casa revisora, em relação à da Câmara, parece se dever aos projetos de autoria extraparlamentar, os quais, ou já chegam com boa força política (os do Poder Executivo), ou cuidam de matéria meramente administrativa, a qual não gera polêmica para sua aprovação. Quando se retiraram esses projetos externos da análise, a Câmara dos Deputados e Senado Federal tenderam a aprovar em medida semelhante os projetos oriundos da outra Casa. Finalmente, considerando-se o universo dos projetos sobre políticas públicas que lograram aprovação em ambas as Casas, constatou-se que 80% dessas matérias foram de autoria parlamentar e apenas 20% de autoria do Executivo. Sob essa ótica, o Parlamento, e não o Executivo, revelou-se o iniciador principal de marcos legais aprovados de políticas públicas ao longo da 54ª Legislatura.

Palavras-Chave: Bicameralismo; Casa Revisora; Processo Legislativo

RIBEIRO, Thamara Dutra. Teoria Dos Jogos E Os Casos De Migração Partidária Na Câmara Dos Deputados Após o TSE Decidir Pela Fidelidade Ao Partido Em 2007

Orientador: João Luiz Pereira Marciano

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 08/04/2018

Resumo: O trabalho procura analisar as migrações partidárias no contexto pós Resolução nº 22.526 de 2007 do Tribunal Superior Eleitoral, que limita os casos de troca de legenda pelos deputados federais. Anteriormente, não havia constrangimentos aos parlamentares para mudar de partido e a resolução veio alterar o cenário e os cálculos de ação. Para compreender o fenômeno das migrações, o estudo utilizou a

teoria da escolha racional e a teoria dos jogos, buscando compreender como é racional ao parlamentar mudar de partido, mesmo em um contexto com maiores restrições e custo de oportunidade mais elevado. Procurou-se tratar dos principais fatores que interferem nesse cálculo, voltados para as esferas estadual e federal. O objetivo é contribuir para o estudo das migrações e compreender como tais fatores foram objeto de cálculo pelos deputados federais na criação de novos partidos após 2010 e a “janela” partidária em 2016.

Palavras-Chave: Partidos Políticos; Migração Partidária; Teoria dos Jogos; Escolha Racional.

CAMARGOS, Natália Morato. Regulamento Interno Das Comissões: Análise Sobre A Omissão Legislativa Na Câmara Dos Deputados.

Orientador: André Rehbein Sathler Guimarães

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 14/05/2018

Resumo: Este trabalho oferece um estudo descritivo sobre a omissão legislativa na Câmara dos Deputados quanto ao Regulamento Interno das Comissões Permanentes. O estudo apresenta uma revisão bibliográfica com aspectos sobre o Poder Legislativo brasileiro, a estrutura das Comissões Permanentes, o modelo de gestão por processos e as regras formais e informais do Parlamento. Descrevem-se as alternativas criadas em resposta à omissão legislativa, levantando-se a utilização de acordos de procedimentos como principal ferramenta na tentativa de regulamentação individual das comissões. Discute-se a não obrigatoriedade, temporalidade, informalidade e multiplicidade da ferramenta. São comparadas, no ano de 2016, quantas comissões adotaram o acordo de procedimentos e sobre quais temas cada um deles tratava. No que se refere à percepção dos gestores da Casa quanto à omissão legislativa e seus impactos organizacionais, apresenta-se a análise dos questionários aplicados. O questionário procurou abordar a opinião dos sujeitos de pesquisa envolvidos diretamente no trabalho das Comissões Permanentes quanto aos aspectos administrativos e políticos, sendo eles: Diretoria do Departamento de Comissões, Diretoria da Coordenação de Comissões Permanentes e Secretários-Executivos das Comissões Permanentes. Busca-se avaliar o real motivo da não edição do Regulamento Interno das Comissões, mesmo após 28 (vinte e oito) anos da publicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. E, também, analisar quais os aspectos positivos e negativos de uma possível regulamentação, avaliar o impacto da omissão e a possibilidade de uma regulamentação por via administrativa, ainda que parcial. Por fim, essa dissertação apresenta suas conclusões, indicando que o grupo de respondentes do questionário de pesquisa enxerga a regulamentação como positiva para o melhor desempenho das atividades das Comissões Permanentes. Entretanto, não se verifica consenso entre os gestores quanto à possibilidade de regulamento institucional, sem iniciativa política.

Palavras-Chave: Regulamento Interno; Comissões Permanentes; Omissão Legislativa; Câmara dos Deputados

ARAÚJO, Andréia Matias. A Judicialização Da Política E Os Direitos Fundamentais No Congresso Nacional: Uma Análise Da Adpf 132/Rj E Da Adpf 54/Df No Supremo Tribunal Federal E Na Câmara Dos Deputados.

Orientador: Fabio de Barros Correia Gomes

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 24/05/2018

Resumo: Nas últimas décadas, o Poder Judiciário brasileiro tem atuado de forma crescente nas esferas de competência tradicionalmente atribuídas aos outros Poderes, fomentando discussões acerca da judicialização da política e do ativismo judicial. Este trabalho objetiva analisar a matéria do ponto de vista tanto do Judiciário quanto do Legislativo, por meio da análise de dois acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, da produção legislativa antes e após tais decisões, bem como da opinião pública e da mídia sobre esses temas. Tendo em vista a sua grande repercussão na mídia e o amplo debate dessas ações pela sociedade, foram selecionadas como objetos de estudos a ADPF nº 54/DF, que trata da interrupção da gravidez de fetos anencéfalos, e a ADPF nº 132/RJ, que diz respeito à união homoafetiva. A partir desses elementos, será possível verificar, em ambos os casos, a ausência de produção legislativa, o que pode ser motivado pela ausência de consenso sobre essas matérias na sociedade, bem como a atuação do Judiciário em caráter contramajoritário.

Palavras-Chave: Ativismo Judicial; Judicialização da Política; Direitos Fundamentais; União Homoafetiva; Aborto; Fetos Anencéfalos.

OLIVEIRA, Maisa Martins de Toledo Nassar. O Lobby Institucional Público No Processo Político-Legislativo: O Caso Anatel.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 04/07/2018

Resumo: Este trabalho oferece um estudo descritivo da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel dentro do Poder Legislativo, mais precisamente com o objetivo de demonstrar como acontece o lobby institucional público entre essas duas instâncias de poder (Executivo e Legislativo). O estudo apresenta uma revisão bibliográfica com aspectos sobre a representação política, suas origens, teorias que facilitam o seu entendimento, e a forma como essa representação se dá, atualmente, inclusive, por meio do lobby. Depois, descreve-se a Câmara dos Deputados em seu papel institucional de proporcionar, por meio de seu Regimento Interno e de sua estrutura organizacional, acesso aos grupos de pressão que tem interesse em manifestar suas opiniões e, assim, participar efetivamente do processo de feitura das leis, dando efetividade à representação, conforme ela se propõe. O estudo visa demonstrar, inclusive, que a arena mais propícia à atuação dos grupos de pressão está nas comissões temáticas, especificamente as que mais tratam de temas relacionados à telecomunicações. Realizaram-se, então, análises de casos concretos nos quais foi possível rastrear as formas de atuação da Anatel na hora de interferir no andamento de determinados projetos de lei e, por fim, apresentar conclusões que nos permitiram avançar um pouco mais na criação do conceito de lobby institucional público, diferenciando-o da forma de atuação dos demais grupos de pressão que também exercem a atividade lobista. Dessa forma, pode-se observar que a barganha política é importantíssima para a efetivação da atividade lobista que a Assessoria de Relações Institucionais da Anatel (ARI) executa dentro das comissões.

Palavras-Chave: Representação de Interesses; Câmara dos Deputados; Grupos de Pressão; Atividade Lobista; Lobby; Institucional Público; Anatel.

SANT'ANA, Maristela Mendes. Mensalão Como Ferramenta De Gestão Da Coalizão.

Orientador: Ricardo de João Braga

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 12/07/2018

Resumo: Ao assumir a Presidência da República em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva montou e geriu sua base de apoio de forma diferente do que já se mostrara eficaz. Ao distribuir os cargos ministeriais entre os partidos que a integravam, desconsiderou a proporção da participação das legendas na coalizão e destinou 60% destes a integrantes do seu partido, que respondia por 28,62% da base. Em relação ao pagamento de emendas orçamentárias, priorizou integrantes de partidos de fora da coalizão – inclusive da oposição - em detrimento de parlamentares da base de apoio do governo. Além disso, Lula montou a coalizão com maior número de partidos e mais heterogênea até então, reunindo do PCdoB ao PL. As investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios e o julgamento da Ação Penal 470 (BRASIL, 2013) pelo Supremo Tribunal Federal evidenciaram que o Mensalão foi usado como ferramenta de governabilidade. As tradicionais ferramentas de gestão da coalizão do presidencialismo de coalizão foram substituídas, ao menos em parte, pela remuneração de parlamentares e de partidos políticos. Esta pesquisa busca explicar o porquê desta prática. Apesar de inúmeros relatos de expedientes semelhantes em outros governos, esse foi o único caso comprovado em duas instâncias – uma política e uma judicial - que, além de corroborarem sua existência, apontaram correlação direta entre os valores transferidos, o ingresso de parlamentares em partidos da base e as votações de interesse do governo. A pesquisa foi desenvolvida como Estudo de Caso, com análise documental das investigações realizadas e entrevista de agentes políticos ligados direta ou indiretamente ao Partido dos Trabalhadores e ao Mensalão. A base teórica é o Neo-Institucionalismo Histórico, por buscar na história do PT as respostas, mas emprega a Teoria da Escolha Racional para analisar as mudanças realizadas pela legenda entre 1995 e 2002, sob a presidência de José Dirceu, que reuniu as forças de centro-direita do partido. Concluiu-se que, quando Lula assumiu o governo, o PT era um partido híbrido. José Dirceu conduziu a legenda para um perfil voteseeking, bem-sucedido ao viabilizar a vitória de Lula. Mas a chamada esquerda do partido mantinha fortes características policy-seeking e contava com significativa presença no Parlamento, não podendo ser ignorada na distribuição de cargos. O partido que passara por profundas mudanças e adotara práticas comuns às demais legendas para jogar o jogo eleitoral não se portou da mesma forma ao chegar à Presidência da República. Não quis, ou não conseguiu, jogar o jogo da governabilidade com as ferramentas existentes. Para conseguir governar, mas seguir hegemônico e manter a imagem construída em suas origens, incorporou o Mensalão à caixa de ferramentas de gestão da coalizão.

Palavras-Chave: Ferramentas de gestão da coalizão governamental; Governo Lula; Mensalão; Neo-Institucionalismo; Partido dos Trabalhadores; Poder Legislativo; Presidencialismo de coalizão.

ALVES, Virginia Queiroz. O Trabalho Na Ordem Do Dia: O Sentido Do Trabalho Na Câmara Dos Deputados.

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 24/07/2018

Resumo: Este estudo buscou identificar o sentido do trabalho para os servidores efetivos das áreas administrativa e político-legislativa da Câmara dos Deputados, órgão

do Poder Legislativo, destacando as diferenças de percepção entre as áreas. Além disso, procurou determinar se tais servidores estão satisfeitos com a ocupação profissional, bem como se há relação entre os construtos sentido do trabalho e satisfação no trabalho para os servidores da Casa. O método utilizado foi quantitativo, com base em instrumento canadense de medida do constructo significado do trabalho – Escala do Trabalho com Sentido (ETS), com uma estrutura de seis fatores, distribuídos em 24 itens, os quais sintetizam as características de um serviço com sentido, são eles: utilidade social do trabalho; ética no trabalho; liberdade no trabalho; aprendizagem e desenvolvimento; qualidade das relações no trabalho e coerência e expressividade no trabalho. Foi também acrescentada questão sobre satisfação no trabalho para verificar a relação entre os construtos sentido do trabalho e satisfação no trabalho para os servidores da Câmara dos Deputados. A ETS foi distribuída por meio de e-mail institucional para 3.053 servidores efetivos, e foram obtidas 548 respostas. As médias encontradas variaram entre 4,30 a 5,22 nos 6 fatores elencados na ETS, em uma escala de 6 pontos. O Fator 5 – Qualidade das relações no Trabalho obteve a maior média (5,22) e a menor média (4,30) foi encontrada no Fator 3 – Liberdade no trabalho. Não foi estabelecida correlação entre a área de lotação e as médias das respostas às perguntas, o que permite concluir que, para os respondentes, não há distinção na percepção do sentido do trabalho entre os servidores das áreas administrativa e político-legislativa. Por fim, foi descoberta correlação entre o construto satisfação no trabalho e o sentido do trabalho para esse grupo de servidores efetivos da Câmara dos Deputados.

Palavras-Chave: Sentido do Trabalho; Satisfação no Trabalho; Escala de Sentido no Trabalho; Poder Legislativo.

NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves. Comissão De Defesa Do Consumidor Da Câmara Dos Deputados E As Políticas Públicas Dirigidas Ao Mercado De Consumo: Reflexões Sobre Uma Atuação Não Legiferante.

Orientador: Fabio de Barros Correia Gomes

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 30/07/2018

Resumo: Este trabalho desenvolve estudo sobre a atuação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados nas políticas públicas voltadas à proteção do consumidor. Por um lado, constata que o mercado de consumo passou por modificações desde a edição de seu marco principal, Código de Defesa do Consumidor (1990), que exigiriam, em tese, produção legislativa hábil a enfrentar os conflitos decorrentes desse processo evolutivo. Por outro, demonstra a baixa produtividade efetiva de legislação pela Câmara dos Deputados no campo da defesa do consumidor. A pesquisa, amparada na teoria neo-institucionalista da escolha racional em sua vertente informacional, mas em diálogo com as demais vertentes, percorre determinados universos de ações da Comissão de Defesa do Consumidor. O exame desse órgão parlamentar especializado na produção de informações busca evidências que comprovem sua influência na tomada de decisões do Poder Executivo, esfera que, particularmente no eixo normatizador do mercado de consumo, assumiu protagonismo a partir da desestatização e da adoção do modelo de agências reguladoras. Nos recortes temporais propostos, o estudo encontra marcas do emprego da Comissão de Defesa do Consumidor como arena de debate, reflexão e influência sobre temas relevantes do mercado de consumo por meio de audiências públicas desvinculadas do objetivo de produção legislativa própria. Promove, ainda, análise do caso das tarifas bancárias, situação em que a Comissão deliberada e expressamente atuou sem a finalidade de legislar, mas com o objetivo

definido de pressionar o Poder Executivo a editar normas destinadas a atender os interesses vocalizados na Comissão. Com base nessas percepções, defende a existência de uma estratégia de atuação da Comissão de Defesa do Consumidor com contornos próprios e ainda pouco estudada: a ação não legiferante.

Palavras-Chave: Poder legislativo; Relações entre poderes; Processo legislativo; Comissões temáticas; Ação não legiferante; Proteção do consumidor.

ROCHA, Marlene Cezar Teixeira. Apuração De Custos No Setor Público: Diagnóstico Para Implantação Do Sic – Sistema De Informação De Custos Do Governo Federal Na Câmara Dos Deputados.

Orientador: João Luiz Pereira Marciano

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 31/07/2018

Resumo: A evolução da administração pública brasileira e a constante busca por eficiência fez com que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 50 § 3º, impusesse ao serviço público um sistema de gestão de custos para melhorar o gerenciamento de seus recursos. Considerando a inexistência de um Sistema de Informação de Custos nesta casa, esta pesquisa avaliou as condições necessárias, por meio da realização de um diagnóstico, para a implantação desse sistema. Com base na pesquisa realizada para identificar estudos, levantamentos referentes ao tema custos e com base nas informações fornecidas pela Gerencia de Informação de Custos da STN de que o processo de implantação do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) se divide em quatro fases gerais, quais sejam: planejamento, estruturação, implantação e gestão, e após avaliação das fases propostas pela STN nesta instituição concluímos que esta Casa avançou de forma tímida e possui um certo grau de maturidade no que concerne ao tema “Custos”. Isso porque conseguimos identificar algumas ações já realizadas, na fase de planejamento, estruturação e implantação. Entretanto, ainda há muito a ser feito, visto que muitas ações prioritárias ainda precisam ser realizadas para a implantação do sistema de custos.

Palavras-Chave: Gestão Pública; Contabilidade Pública; Custos no Setor Público; Sistema de informação de custos.

CÔRTEZ, Rui Carlos Privati. Participação Política Feminina E Financiamento De Campanha: Barreira À Equidade De Gênero?

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 28/08/2018

Resumo: Esta pesquisa, de natureza descritiva, compara montantes de arrecadação de campanhas eleitorais de mulheres e homens candidatos ao cargo de deputado federal, nos pleitos que ocorreram nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014 no Brasil. Mescla duas áreas de estudo que se encontram no ambiente político: o tema gênero, que tem assumido papel de destaque nas organizações modernas, e financiamento das campanhas eleitorais. Inicia-se com uma pergunta sobre como o modelo de financiamento de campanha poderia interferir na representação política feminina, com o objetivo principal de investigar possíveis relações entre o financiamento de campanha e o sucesso eleitoral das candidatas. Apresenta um referencial teórico baseado na perspectiva de gênero, com ênfase nos estudos relativos às inserções do sexo feminino no campo da política, e outra linha teórica voltada para a gerência dos recursos

financeiros em um pleito eleitoral. Em seguida apresenta dados oficiais contendo números e percentuais de candidaturas e de eleitos, e de cifras que movimentaram processos eleitorais que envolveram as duas perspectivas em questão, circunscritos à Câmara dos Deputados. A principal conclusão obtida mostra que o atual modelo de financiamento de campanha eleitoral contribui para a exclusão de mulheres da plena participação nos processos eleitorais. Por fim, observou-se que, mesmo com a existência de mecanismos legais que garantam um percentual mínimo de participação, a interferência de gênero no acesso a recursos para o financiamento de campanha possui potencial para explicar a sub-representação feminina no parlamento. Na fase inicial das candidaturas observa-se que a média de recursos de campanha para as mulheres é muito menor do que a dos homens candidatos, e, entre candidatas, são as de etnia negra as que possuem menor média de recurso. A pesquisa constata ainda acentuadas desproporções entre recursos de candidatas e de eleitas, mostrando que as médias de recursos de campanhas de mulheres eleitas é similar ao de homens eleitos. Ou seja, para serem eleitas precisam estar muito acima da média de recursos de candidatas. O atual modelo de financiamento de campanha contribui para a manutenção da sub-representação feminina no parlamento, principalmente ao impossibilitar, de forma plena, a chance de sucesso eleitoral ou de candidatura de mulheres, já que elas percebem as menores remunerações, concentram-se em carreiras menos valorizadas e possuem menores valores de bens declarados, situação mais grave para as mulheres negras.

Palavras-Chave: Gênero; Representação Política; Financiamento de Campanhas.

MACEDO, Dagma Sebastiana Caixeta. O Poder Legiferante Versus O Poder Normativo Das Agências Reguladoras: Uma Análise Do Que Os Deputados Federais Propuseram Para O Setor De Telecomunicações Durante Os Governos FHC e Lula.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 05/11/2018

Resumo: Este estudo busca analisar se os projetos de lei apresentados pelos deputados federais em relação ao setor de telecomunicações, no período compreendido nos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva referem-se a assuntos que devam ser objeto de regulamentação pela Agência Nacional de Telecomunicações ou se as propostas têm aspecto de normatização geral e se os deputados, individualmente, competiram ou colaboram com a Anatel ao proporem normativos para o setor de telecomunicações. A pesquisa elenca, por meio de 20 categorias, os principais temas abordados pelos deputados no período, tendo como fonte a base de dados da Câmara dos Deputados, disponível na internet e é, em sua maior parte, de natureza qualitativa empregando-se o método exploratório. O trabalho utiliza-se dos pressupostos do método indutivo, da observação e do acompanhamento diário feito no Congresso Nacional pela autora para chegar a conclusões sobre como o Legislativo se comportou durante o período. O conteúdo dos 360 projetos de lei estudados, resultantes de recortes de um montante de 1.102 inicialmente elencados para o período de estudo, leva à conclusão de que o tema telecomunicações tem se mostrado campo fértil de atuação parlamentar desde a privatização do setor. Ademais, embora não se questione a função precípua do Legislativo de elaborar e aprovar leis, conclui-se que na maioria dos projetos os deputados propuseram matérias que estão na atribuição normativa da Anatel o que pode resultar em conflitos de competência ou tensionamentos institucionais entre o órgão regulador e o Parlamento, ou na mudança na percepção do Poder Legislativo sobre as atribuições da agência.

Palavras-Chave: Poder Legislativo, Teoria da Escolha Racional, Telecomunicações, Competição, Cooperação.

ESTRÊLA, Clarissa Tolentino Ribeiro. Absenteísmo por doença na Câmara dos Deputados: um recorte de gênero

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 22/11/2018

Resumo: O absenteísmo-doença (AD) afeta o funcionamento de organizações públicas e privadas. Conhecer suas características contribui para o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de adoecimento. Observam-se mais afastamentos entre as mulheres, contudo ainda há uma lacuna de teoria e pesquisa relativas ao porquê dessa diferença existir. O objetivo do trabalho é caracterizar o AD entre as servidoras efetivas da Câmara dos Deputados, nos anos de 2015 a 2017, com base no recorte de gênero. Foi realizada pesquisa descritiva, transversal e epidemiológica. A análise quantitativa envolveu o uso de estatísticas descritivas e inferenciais. Foram utilizados dados primários, obtidos junto ao Departamento de Pessoal. O resultado da regressão múltipla teve baixo poder preditivo ($R^2_{ajustado} = 0,09$), evidenciando a dificuldade de explicar o AD utilizando as variáveis explicativas. Por meio do teste não paramétrico de Wilcoxon-Mann-Whitney pôde-se inferir que há diferença estatística significativa entre a média de dias afastados entre homens e mulheres e entre o número médio de afastamentos de cada sexo, tendo as servidoras uma média maior. O teste não paramétrico de Kruskal-Wallis utilizado para se comparar as diferenças entre as lotações concluiu que o tempo médio em que os servidores das áreas Administrativa, Legislativa e Política-Legislativa ficaram afastados são iguais e que a quantidade média de registros de afastamentos é análoga aos três grupos de lotação. Pode-se definir que o perfil de servidores com mais AD é composto por mulheres, casadas, entre 49 a 60 anos, com uma classe de dependentes, ocupantes do cargo de AL, lotadas na área Administrativa, sem função comissionada e com 0 a 10 anos de CD na data do afastamento. As principais causas de afastamentos entre os servidores e servidoras foram: doenças do aparelho respiratório, seguido pelos fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde e as doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo. As mulheres têm mais registros que os homens em todos os grupos de doenças, exceto no caso de lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas. Em relação ao número de dias de afastamento, o grupo com maior quantidade foi o dos transtornos mentais e comportamentais. A maioria das licenças é de um dia tanto para homens como para mulheres. Em número de dias, as mulheres têm maior período de afastamento em todas as categorias, exceto em LTS de mais de 31 dias, faixa em que os homens se afastam por maior período. Cabe destacar que 80,6% das LTS são de até 5 dias. O recorte de gênero mostrou-se relevante no estudo.

Palavras-Chave: absenteísmo-doença; gênero; mulher; Administração Pública, Legislativo.

TEIXEIRA, Carolina Lopes. Carreira Política e Liderança: ganhos do cargo de líder para a trajetória política do parlamentar.

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 22/11/2018

Resumo: A pesquisa discute a influência do cargo de líder na trajetória política do parlamentar. Para tanto, o estudo parte de breve revisão da literatura acerca da teoria da escolha racional; racionalidade e carreira política; profissionalização da carreira e reeleição; representação política e liderança partidária. A metodologia está dividida em três partes: a) análise da quantidade de votos recebida pelos deputados na 53ª e 54ª legislaturas, comparando-se líderes e não líderes; b) investigação da trajetória parlamentar posterior dos deputados que exerceram a liderança na 52ª, 53ª e 54ª legislaturas; e c) exame da trajetória política anterior dos indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado entre 2003 e 2018. O estudo concluiu que a) o fato de ter sido líder não influenciou na quantidade de votos recebida na eleição seguinte; b) deputados que foram líderes possuíram taxa de sucesso na reeleição expressivamente maior do que a média geral e, entre aqueles que não tentaram a reeleição, a maior parte deles se candidatou para cargos de hierarquia superior e foi bem sucedida; c) 46% dos indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado haviam sido deputados anteriormente e, entre eles, um terço havia ocupado o cargo de líder de bancada na Casa.

Palavras-Chave: líderes, lideranças, reeleição; trajetória parlamentar; profissionalização da carreira política.

GONÇALVES, Fernando José. Processo de Impeachment contra a Ex-Presidente da República Dilma Rousseff: a tramitação do processo na Câmara dos Deputados à luz da Análise de Discurso Crítica

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Data Defesa: 13/12/2018

Resumo: O objeto desta pesquisa é o discurso político-jurídico que foi articulado por deputados, lideranças e partidos políticos com o intuito de legitimar o pedido de afastamento contra a presidente da República Dilma Rousseff apresentado à Câmara dos Deputados. Busco entender como um novo discurso hegemônico articulado na sociedade civil foi apropriado por essas lideranças políticas durante a tramitação do processo de impeachment, ou seja, como as práticas discursivas extrínsecas à Casa foram incorporadas por essas lideranças e de que modo se articularam para afastar a então presidente. Este trabalho se justifica porque visa a observar o fenômeno de modo diferente, buscando desvendar causas relevantes para o sucesso do impeachment, embora essas causas pudessem estar implícitas atrás do cometimento de crimes de responsabilidade. Utilizo a Teoria do Discurso que explica bem como os fenômenos foram articulados e desencadeados, juntamente com a Análise de Discurso Crítica para desvendar interesses implícitos nos discursos e pronunciamentos ocorridos na Câmara. Ainda, investigo outros afastamentos ocorridos na América do Sul e as similitudes entre esses impedimentos, bem como faço uma sucinta comparação entre decisões importantes do Supremo Tribunal Federal tanto no caso de Dilma, como no afastamento do ex-presidente Fernando Collor. Também me ocupo em revelar o caráter não essencialista desse fenômeno. A conclusão mostra que fatores como uma nova expansão do neoliberalismo na América do Sul, a atuação da mídia, as crises política, econômica e moral e os escândalos de corrupção foram fundamentais para justificar o afastamento, embora tal fenômeno tenha se legitimado pela alegação de cometimento de crimes de responsabilidade, o que, a meu ver, teve um “papel secundário”. Por fim, entendo que o papel desempenhado pelo PMDB, maior partido à época e detentor das cadeiras presidenciais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi crucial na autorização

do processo.

Palavras-Chave: Impeachment; Discurso político; Articulação; Hegemonia.

QUEIROZ, Messias de Oliveira. A Voz Autoritarista no Parlamento da Primeira República: análise de discurso crítica do Congresso Nacional (1891-1893)

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data Defesa: 14/12/2018

Resumo: A Análise de Discurso Crítica (ADC) foi utilizada para estudar proposições e pronunciamentos elaborados pelo primeiro Congresso Nacional republicano, entre 1891 e 1893. Nossa investigação priorizou o discurso parlamentar autoritarista, ou seja, a produção discursiva e legislativa de apoio a medidas autoritárias. Sob essa perspectiva, estudamos as circunstâncias endógenas e exógenas que possibilitaram a articulação do discurso que disputou e conquistou a hegemonia dentro das demandas existentes na arena legislativa. Argumentamos que a construção de uma maioria parlamentar se deu no bojo de uma disputa discursiva pela organização do Estado brasileiro, na qual foi vitorioso o modelo federalista. O bloco hegemônico voltou a se reunir em seguida em uma formação discursiva de antagonismo ao primeiro Presidente da República, Deodoro da Fonseca, e posteriormente de sustentação ao sucessor, o Vice-Presidente Floriano Peixoto. Apontamos ainda que a disputa pelos significados simbólicos que constituíram o discurso fundador do Parlamento é momento-chave para o pleno entendimento da lógica parlamentar brasileira, que permanece até nossos dias.

Palavras-Chave: Discurso, República, Parlamento, Autoritarismo

BOWEN, Naiça Mel dos Santos. Desvendando as Lideranças Partidárias: um estudo sobre o processo de institucionalização dessas unidades na Câmara dos Deputados

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Data Defesa: 17/12/2018

Resumo: Esta pesquisa tem por objetivo compreender o que são as lideranças partidárias e como se deu o seu processo de institucionalização na Câmara dos Deputados (CD). Ela foi desenvolvida sob a ótica do novo institucionalismo sociológico. Durante a investigação, realizou-se pesquisa qualitativa, descritiva, por meio de estudo de caso e utilizou-se a análise documental e entrevistas semiestruturadas com aplicação da análise de conteúdo às respostas. Foi possível compreender o que são as lideranças partidárias e parte do que fazem na CD, relacionar os aspectos históricos com a evolução dessas estruturas, bem como analisar elementos que auxiliaram o seu processo de institucionalização e a propagação de valores simbólicos relacionados a essas estruturas na CD. A pesquisa contribuiu para trazer mais informações quanto ao tema das lideranças partidárias dentro da gestão pública e para a administração da Câmara dos Deputados.

Palavras-Chave: lideranças partidárias, institucionalização, histórico, elementos, simbólicos, estrutura.