



E-Legis

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

ISSN: 2175-0688

V. 12 N. 28 jan./abr. 2019

E-Legis

V. 12 N. 28 jan./abr. 2019

Sumário

Editorial	4-5
Expediente	6-7
Dossiê Sociologia política: cenários teóricos e perspectivas empíricas	
APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ SOCIOLOGIA POLÍTICA: CENÁRIOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS EMPÍRICAS Organizadores: Antonio Teixeira de Barros, Edson Terra Azevedo Filho, Fabrício Barbosa Maciel, Hugo Borsani, Julian Borba	9-16
CULTURA POLÍTICA E A ÊNFASE NA ESCOLHA: A TEORIA EVOLUTIVA DA EMANCIPAÇÃO HUMANA <i>POLITICAL CULTURE AND THE EMPHASIS ON CHOICE: THE EVOLUTIVE THEORY OF HUMAN EMPOWERMENT</i> Lucas Toshiaki Archangelo Okado, Ednaldo Aparecido Ribeiro	17-41
PADRÕES EMERGENTES DE UMA CULTURA POLÍTICA JUVENIL NO SUL DO BRASIL <i>EMERGING PATTERNS OF A YOUTH POLITICAL CULTURE IN SOUTHERN BRAZIL</i> Marcello Baquero, Ana Julia Bonzanini Bernardi, Jennifer Azambuja de Moraes	42-63
ESFERA PÚBLICA VIRTUAL E REDES SOCIAIS: UM ESTUDO DAS INTERAÇÕES ENTRE USUÁRIOS E A PÁGINA DO PLANALTO NO FACEBOOK <i>VIRTUAL PUBLIC SPHERE AND SOCIAL NETWORKS: A STUDY OF INTERACTIONS BETWEEN USERS AND THE PLANALTO FACEBOOK PAGE</i> Priscila Ramos Reis	64-88
ESTATISMO ENTRE ELITES LEGISLATIVAS FEDERAIS BRASILEIRAS <i>STATISM BETWEEN BRAZILIAN FEDERAL LEGISLATIVE ELITES</i> Ednaldo Aparecido Ribeiro, Anderson de Oliveira Alarcon, Éder Rodrigo Gimenes	89-112
DEPUTADOS DO ESPÍRITO SANTO: PERFIL SOCIOECONÔMICO E TRAJETÓRIA POLÍTICA, 1987-2011 <i>DEPUTIES OF THE ESPÍRITO SANTO: SOCIO-ECONOMIC PROFILE AND POLITICAL TRAJECTORY, 1987-2011</i> Luana Puppim Pratti, Paulo Magalhães Araújo	113-144
INTERFACES DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS. UM ESTUDO SOBRE AS OUVIDORIAS <i>INTERFACES OF SOCIO-STATE INTERFACES. A STUDY ON OMBUDSMEN</i> Lígia H. H. Lüchmann, Rachel Abrão, Matheus Kieling	145-176

OS RUMOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE 177-194
MEDICAMENTOS
THE TRENDS OF THE JUDICIALIZATION OF DRUG POLICY
Fabiana Gomes Rodrigues, Hugo Borsani Borsani, Nelson Luís Motta Goulart

Artigos

REFLEXÃO HISTÓRICO-CRÍTICA DA PROPRIEDADE PRIVADA NO 195-215
BRASIL
HISTORICAL CRITICAL REFLEXION OF PRIVATE'S PROPERTY IN BRAZIL
Denise Oliveira Dias, Hamilton Afonso de Oliveira

O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: 216-236
PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS
*LEGISLATIVE PROCESS IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988: PERSPECTIVES
OF EVOLUTION AND TENDENCIES*
Arthur Paku Ottolini Balbani, Elival da Silva Ramos

PROCESSO POLÍTICO: UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DAS 237-265
AÇÕES SOCIAIS NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA
CONSTITUCIONAL
*POLITICAL PROCESS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL ACTIONS
IN THE APPROVAL OF A CONSTITUTIONAL AMENDMENT*
Gustavo Cruz de Sousa Júnior

OS GOVERNOS PSDB E PT: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI 266-292
DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO APROVADOS ENTRE 1995 E
2014
*THE PSDB AND PT GOVERNMENTS: AN ANALYSIS OF EXECUTIVE'S AND
LEGISLATIVE'S APPROVED BILLS BETWEEN 1995 AND 2014*
Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux



Esta edição da revista E-Legis apresenta um dossiê temático e cinco artigos de temas livres, totalizando 12 *papers*.

O dossiê *Sociologia Política: cenários teóricos e perspectivas empíricas* tem como objetivo fomentar a produção de estudos que contemplem as várias tendências e perspectivas de pesquisa na área de Sociologia Política na atualidade. Foram selecionados trabalhos teóricos e empíricos, especialmente aqueles que exploram as interfaces com instituições políticas e movimentos sociais.

O estudo da Sociologia Política tem adquirido cada vez mais relevância em um cenário em que o campo disciplinar da Sociologia se consolida como um campo plural e multifacetado. Ademais, faz-se necessário reconhecer os trabalhos produzidos nessa área, tendo em vista que os pesquisadores brasileiros raramente se autodeclaram como pertencentes a esse campo. Em razão disso, justifica-se a produção e publicação de um dossiê temático que seja capaz de contemplar tanto a diversidade teórica dos estudos sociopolíticos como a multiplicidade de metodologias aplicadas em pesquisas empíricas, atualmente.

O dossiê é organizado por professores e pesquisadores dos programas de pós-graduação em Sociologia Política ou que fazem interface com essa área das seguintes instituições: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

Na sequência os organizadores fazem uma apresentação específica sobre o dossiê.

Em relação aos quatro artigos de temas livres, dois são da área de Direito e dois de Ciência Política. No primeiro caso, temos em primeiro lugar *Reflexão histórico-crítica sobre a propriedade privada no Brasil*, assinado por Denise Oliveira Dias, Hamilton Afonso de Oliveira. Trata-se de uma reflexão teórica sobre a formação do direito de propriedade privada no Brasil. Em seguida temos *O processo legislativo na Constituição federal de 1988: perspectivas de evolução e tendências*, de Arthur Paku Ottolini Balbani e Elival da Silva Ramos, tem como objeto o estudo comparativo entre o processo legislativo originalmente previsto na Carta Magna e os dispositivos estabelecidos em outros normativos, como o regimento interno da Câmara dos Deputados.

Fechando a edição, há os dois estudos da área de Ciência Política. O primeiro, intitulado *Processo político: uma análise sobre a efetividade das ações sociais na aprovação de uma*

emenda constitucional”, é de autoria de Gustavo Cruz de Sousa Junior. O estudo analisa os agenciamentos da sociedade civil, por meio de movimentos sociais, em prol da Proposta de Emenda Constitucional 90/15.

O segundo tem como título, *Descentralização da agenda? Os governos PSDB e PT e o processo legislativo brasileiro: uma análise do sucesso legislativo presidencial e dos deputados federais*. De autoria de Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux, o texto tem como objetivo examinar as causas das mudanças no perfil dos projetos de lei aprovados no Brasil entre 1995 e início de 2016. O argumento sustentado é de que as mudanças na organização do processo e o conseqüente sucesso legislativo na Câmara dos Deputados foram devidos às diferentes estratégias políticas de montagem de coalizões traçadas pelo partido que ocupou o Governo em cada período.



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
Elizabeth Paes, Câmara dos Deputados – DF
Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados – DF
Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF
Myriam Violeta Cavalhero, Senado Federal
Rafael Freire, Câmara dos Deputados – DF
Ronald Santiago, 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



APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ *SOCIOLOGIA POLÍTICA: CENÁRIOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS EMPÍRICAS*

Organizadores:

Antonio Teixeira de Barros¹

Edson Terra Azevedo Filho²

Fabício Barbosa Maciel³

Hugo Borsani⁴

Julian Borba⁵

A política sempre foi uma questão relevante para os estudos sociológicos, desde os fundadores do campo das ciências sociais até a atualidade. Com o passar do tempo e o processo crescente de diferenciação e autonomização de cada disciplina das ciências sociais, a ciência política tornou-se predominante nos estudos do sistema político. Isso, contudo, não reduziu a relevância da sociologia política (CODATO; LEITE, 2014). O que houve, na realidade, foi uma redefinição de especificidades de agendas de pesquisa. Enquanto a ciência política prioriza temas como eleições, partidos políticos, organização e estrutura dos parlamentos e dos demais poderes, a sociologia política, a partir da análise da relação entre indivíduo e sociedade, estuda temas como: cultura política, comportamento político, participação política, desigualdades sociais, movimentos sociais, direitos humanos, minorias e grupos minorizados, racismo, políticas de identidade e reconhecimento, cidadania, entre outros.

A tematização das questões políticas sob a ótica da sociologia política tem como

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (1999). Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Editor da revista E-Legis.

E-mail: antonibarrosgmail.com

² Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Professor Associado na UENF do Laboratório de Engenharia de Produção (LEPROD). Diretor Financeiro da incubadora TecCampos na gestão 2016-2019. Áreas de interesse: empreendedorismo, gestão e prospectiva estratégica, desenvolvimento regional e inovação tecnológica. E-mail: edsonterrafilho@gmail.com

³ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estadia de sanduíche na PH Freiburg, Alemanha. Pós-Doutorado em Sociologia na Universidade Humboldt, de Berlim, Alemanha. Professor adjunto, área de atuação “teoria sociológica”, do Departamento de Ciências Sociais de Campos, no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do NUESDE: Núcleo de novos estudos sobre desigualdade social. Co-coordenador do GT “Reconhecimento, justiça e desigualdade”, no Congresso da SBS de 2017. Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: macielfabricio@gmail.com

⁴ Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Docente e pesquisador do Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado (LESCE) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - E-mail: hugobor1@gmail.com

⁵ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Sócio da Associação Brasileira de Ciência Política. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do CNPq. Coordenador do Projeto "Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil (1988-2013) (PROCAD-CAPES) www.participacaopolitica.cfh.ufsc.br. E-mail: borbajulian@yahoo.com.br

característica distintiva a análise dessas questões do ponto de vista de sua relação com os fatores sociais e contextuais. Em suma, o enfoque da sociologia política “alia o estudo das instituições com o das formas pelas quais os grupos sociais tentam fazer valer seus interesses no âmbito estatal” (ABRÚCIO, 1998, p.195-196). Para o autor, enquanto as análises da ciência política tornam-se cada vez mais formalistas, a sociologia política “tem de trazer um ‘sangue novo’ ao debate sobre as instituições. Não basta mostrar como elas funcionam; é preciso mostrar quem se beneficia com isso e quão democráticos são os processos decisórios” (p.198). Em outras palavras, como explica Nash (2010), a sociologia política é o ramo da sociologia que se concentra nas reflexões sobre o poder, o Estado e o dever político, mas sempre considerando as bases sociais substantivas e normativas da política.

Convém ressaltar o legado da sociologia política para a constituição de disciplinas de grande relevância para os estudos políticos, tais como a sociologia dos partidos políticos, a sociologia das elites, a sociologia dos movimentos sociais, a sociologia da juventude e a sociologia ambiental, entre outros temas. Por outro lado, devemos considerar que as questões políticas são estudadas pela sociologia de forma difusa e diluída, ou seja, nem sempre as linhas de pesquisa ou os programas de pós-graduação apresentam claramente a denominação de sociologia política. Isso envolve também questões de poder e tomada de decisões dentro do campo. Isso explica a existência de mais de 30 programas de pós-graduação em ciência política e apenas quatro especificamente em sociologia política no Brasil atualmente.⁶

Outro dado que deve ser ressaltado é que as ciências sociais brasileiras, em seu conjunto, tiveram como berço a Escola de Sociologia Paulista, de orientação europeia, focada em métodos qualitativos. Foi na Universidade de São Paulo (USP) que nasceu a sociologia política brasileira (SALLUM JÚNIOR, 2002), com a contribuição de cientistas sociais estrangeiros que lecionaram na USP e dos nativos formados por eles. No primeiro caso destacam-se Roger Bastide e Claude Levi-Strauss. No segundo caso destaca-se a contribuição de Florestan Fernandes e seus assistentes, como Fernando Henrique Cardoso, Octávio Ianni e outros. Esse grupo, ora em colaboração, ora em competição, voltou-se para o estudo do poder do Estado na conformação da ordem capitalista, do sistema industrial e como agente do desenvolvimento nacional.

A sociologia política que se desenvolveu sob a influência desse grupo voltou-se principalmente para o estudo do poder político do Estado na conformação das classes sociais, das relações de trabalho, do sistema industrial, da urbanização e demais formas de desenvolvimento. Trata-se de uma abordagem que considerava as variáveis endógenas e exógenas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, incluindo a dependência em relação

⁶ Os programas de pós-graduação em sociologia política são das seguintes instituições: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Instituto de Estudos Sociais e Políticos/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade de Vila Velha (UVV).

aos países em nível mais avançado.

Em resumo, a sociologia política analisa as questões políticas a partir de suas conexões com a sociedade e o contexto sócio-histórico. Isso significa que a sociologia política “não se caracteriza por qualquer tema específico, sendo seus pesquisadores voltados para o estudo de diferentes assuntos a partir do espírito analítico da referida abordagem” (PERISSINOTTO; CODATO, 2018, p.24). Isso porque nas palavras dos autores, a sociologia política “não é uma teoria nem um método específico”, mas uma abordagem, “isto é, um espírito analítico que pretende lançar olhar atento às conexões entre a esfera da política e a esfera do social” (p.51).

Conforme aponta Sallum Júnior (2002) foi dessa forma de se fazer sociologia política que nasceria a nova disciplina denominada ciência política, voltada principalmente para a análise institucional das questões e temas políticos. Para o autor, “a obsessão pela análise endógena das instituições políticas, embora tenha produzido conhecimentos inestimáveis, faz perder de vista as articulações entre política e sociedade” (p.86). Em sua avaliação, cabe à sociologia política, portanto, introduzir “sistematicamente as dimensões institucionais e simbólicas na reconstrução das relações de dominação e das lutas políticas” (p.86).

Em seu recente processo de autoafirmação acadêmica, a ciência política seguiu outro rumo, voltando-se para os padrões estadunidenses, como está registrado nas principais obras de referência sobre a história da disciplina no Brasil.⁷ Essa trilha diferenciada se deve a um conjunto de fatores conjunturais e institucionais, destacando-se a interlocução de um grupo de pesquisadores de Minas Gerais com pesquisadores estadunidenses na década de 1960, com o apoio financeiro da Fundação Ford. Outro impulso foi a reforma universitária de 1968, com a instituição de um sistema nacional de pós-graduação. O terceiro fator nesse processo é de ordem geracional, com a emergência de uma geração de pesquisadores mineiros mais interessados no estudo empírico das questões políticas em contraposição à tradição ensaísta da sociologia paulista. Esse contexto é resumido da seguinte forma:

o processo de construção da ciência política como disciplina autônoma está situado em um contexto mais abrangente ligado a transformações que alteraram o perfil organizacional da prática acadêmica no Brasil. O estilo de trabalho introduzido pelos cientistas políticos relacionava-se com as iniciativas de difusão de um novo ideal de profissionalismo que foi moldado a partir da confluência entre dois fatores: os influxos da Fundação Ford e a criação de um sistema nacional de pós-graduação, previsto pela reforma universitária, de 1968, como parte do projeto concebido pelo regime militar de “modernização” do sistema universitário e científico. Escoradas numa espécie de elogio à profissionalização, as “novas disciplinas” – a ciência política e a antropologia – fincaríamos sua presença no sistema acadêmico brasileiro, equilibrando o jogo de forças que até então era amplamente favorável à sociologia. Trata-se de um momento de transição geracional intrínseco à estrutura dos processos de desenvolvimento das ciências sociais, em que as clivagens entre gerações respondem a desacordos que apontam para sentidos conflitantes acerca do grau de especialização e de engajamento

⁷ A bibliografia é extensa, mas citaremos alguns títulos, como: Lamounier, 1982; Reis, 1993; Quirino, 1994; Forjaz, 1997; Arruda, 2001; Limongi, 2001; Keinert e Silva, 2010; Lessa, 2010.

A situação política do Brasil, inaugurada com o regime militar foi um fator que se impôs aos emergentes estudos sobre política, abrindo duas linhas de análise. A primeira, de orientação sociológica, tinha como foco “compreender as razões ligadas à emergência do autoritarismo”, enquanto a segunda procurava “delinear uma plataforma política que pudesse orientar a recomposição do regime democrático no Brasil” (KEINERT e SILVA, 2010, p. 79). As duas linhas convergiam para a possibilidade de construir “uma modalidade própria de intervenção política combinava-se à invocação de novos parâmetros de cientificidade, vistos como traço distintivo de um perfil de trabalho que se apoiava num ideal renovado de profissionalismo” (KEINERT e SILVA, 2010, p. 80).

Renato Lessa (2006, p.22) traça um paralelo entre a realidade estadunidense e a brasileira, no que se refere às práticas de pesquisas empiricamente orientadas no campo da ciência política. Nos Estados Unidos, segundo sua análise, “tratava-se de estudar – e promover – a democracia como objeto realmente existente, e não como fabulação”. No caso brasileiro, “uma ciência política, configurada pelos valores de uma ciência positiva e empírica, tratou de investigar não a democracia, mas o ‘autoritarismo’ e a vislumbrar as formas de sua superação”. Em razão disso, “pode-se falar de um cientificismo a meias, posto que normativamente orientado pela deseabilidade da democracia”. Nas palavras do autor:

Entre nós, uma teoria empírica da democracia exigia uma teoria empírica da ausência de democracia. É evidente que tal passagem exige operadores de ordem normativa, que valorizam de modo positivo a democracia, ainda que a descrevam mais como conjunto de procedimentos do que como materialização de valores e crenças (Lessa, 2006, p.22).

A adoção da nomenclatura “ciência política” para denominar a disciplina emergente “é um dos sinais mais expressivos da lógica que redefiniu os traços identitários de uma área de estudos, cuja designação mais habitual era dada até então pelo termo ‘Política’”. Além disso, a adoção de técnicas quantitativas nos estudos, “aparecia como símbolo maior de um empreendimento cujo sentido de inovação se apoiava num diagnóstico acerca do que seriam as fragilidades metodológicas da ciência social praticada no Brasil até a primeira metade da década de 1960” (KEINERT e SILVA, 2010, p. 80).

A adesão aos modelos científicos da ciência política praticada nos Estados Unidos é justificada como uma guinada em termos de profissionalismo disciplinar, sustentado em quatro pilares: (a) alinhamento ao modelo das *hard sciences*; (b) compromisso com a objetividade científica; (c) confiança nos poderes da análise científica formal; (d) aversão aos padrões ideológicos do ensaísmo e todas as demais ameaças à “pureza disciplinar” (LESSA, 2006, p.18).

O processo de institucionalização da ciência política no Brasil envolveu, portanto, um

expresso afastamento da sociologia, a fim de afirmar sua identidade.⁸ Essa postura foi emblemática em dois grupos de pesquisadores. O primeiro sediado no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), enquanto o segundo foi reunido pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É oportuno ressaltar que essas duas instituições implantaram os programas pioneiros de pós-graduação na área de ciência política. Ambos “constituem o núcleo central de institucionalização da disciplina no Brasil”. Foram os cientistas políticos “vinculados a essas instituições que assumiram a liderança desse processo” (FORJAZ, 1997, sem paginação). Do ponto de vista metodológico, ainda conforme a mesma autora,

a análise da obra desse grupo permite perceber a diversidade e o pluralismo. Os mineiros e cariocas não têm um paradigma teórico comum e não constituem uma escola de pensamento no sentido estrito do termo. Mas, são todos críticos do marxismo dominante nas ciências sociais brasileiras nos anos 60 e 70. Sem ser empiristas, ou funcionalistas, como frequentemente são caracterizados, eles se notabilizam pela preocupação em coletar evidências empíricas e históricas que suportem a explicação científica (FORJAZ, 1997, sem paginação).

Pensar na institucionalização⁹ e na autonomização¹⁰ da disciplina ciência política implica considerar suas subdivisões e disputas internas, ou seja, compreendê-la como uma “disciplina dividida e plural” (LESSA, 2006, p.20), ou seja, com múltiplas abordagens metodológicas e perspectivas teóricas. O processo de autonomização disciplinar passa necessariamente por uma modalidade de autonomização cultural, ou seja, pautada em valores acadêmicos e profissionais, teorias mais específicas sobre política e métodos próprios. A institucionalização por sua vez, “envolve um conflito mais ou menos declarado entre distintas visões de ciência política” (LEITE, 2010, p.151). Assim, institucionalização, profissionalização e grau de autonomia estão estreitamente articulados. Afinal, institucionalização e profissionalização “são necessárias para que o campo da ciência política seja relativamente autônomo em relação a outros campos, em especial o campo político, aos outros campos acadêmicos e ao campo intelectual” (LEITE, 2010, p.152).

Um dos elementos importantes no processo de institucionalização e autonomia de um campo acadêmico são as publicações científicas, que produzem “um ritualismo intelectual e procedimental que, por efeito da concorrência, estandardiza a produção de artigos científicos”.

⁸ A respeito da tendência de distanciamento da disciplina em relação às demais ciências sociais, Feres Júnior (2000, p.108), adverte que “como mostra o exemplo americano, a separação da Ciência Política em especialidades isoladas em si mesmas, e das Ciências Sociais como um todo, contribui para o esvaziamento crítico do debate político e acadêmico”.

⁹ Institucionalização é entendida como “o processo de estabelecimento de regularidades sociais, isto é, procedimentos tácitos ou explícitos (codificados) que orientam a ação dos indivíduos, tais como regras, normas e valores sociais” (LEITE, 2010, p.152).

¹⁰ Autonomização constitui “o processo de institucionalização, adicionado das características da especificidade e irredutibilidade: instituições que passam progressivamente a obedecer a uma lógica específica. E outras palavras, que passam, progressivamente, a ‘refratar’, ‘reprocessar’ constrangimentos, influências ou estímulos de campos externos” (LEITE, 2010, p.152).

Essa padronização “manifesta-se na homogeneização da estrutura, do tipo de escrita, da metodologia ou dos temas escolhidos”. Assim, o número de publicações e de citações “funciona como um instrumento transmissor de distinção do pesquisador” (HARO, 2017, p.95-96).

Nesse quesito é importante ressaltar as interfaces entre os periódicos das duas áreas atualmente. Levantamentos recentes mostram que as revistas de sociologia publicam grande parte dos estudos produzidos pelos cientistas políticos e vice-versa (BARROS; SILVA, 2018a; 2018b). Um exemplo é a Revista Brasileira de Ciência Política, cujo conteúdo publicado é de cerca de 40% de sociologia política (BARROS; SILVA, 2018b).

Foi nesse contexto reflexivo que a revista **E-Legis** se propôs a produzir um dossiê temático contemplando as principais abordagens da sociologia política brasileira na atualidade. Intitulado *Sociologia política: cenários teóricos e perspectivas empíricas*, o dossiê contou com a colaboração na organização de pesquisadores que representam os principais programas de pós-graduação em sociologia política em âmbito nacional. Além disso, como resultado de chamada pública e de rigoroso processo de revisão cega por pares, o produto final conta com um conjunto de sete artigos selecionados. O que caracteriza o dossiê é a pluralidade temática e a diversidade de abordagens, uma das características da sociologia política brasileira, conforme já foi ressaltado acima. Afinal, estudar questões políticas sob a ótica da sociologia requer um apurado exercício de *imaginação sociológica*.

O artigo que abre o dossiê tem como título *Cultura política e a ênfase na escolha: a teoria evolutiva da emancipação humana*, de Lucas Toshiaki Archangelo Okado e Ednaldo Aparecido Ribeiro. A partir do trabalho de Ronald Inglehart sobre a emergência dos valores pós-materialistas na cultura política, os autores apresentam alguns elementos recentes deste debate, focando principalmente na teoria evolutiva da emancipação humana e nas críticas a essa abordagem.

Ainda na trilha da cultura política, o artigo de Marcello Baquero, Ana Julia Bonzanini Bernardi e Jennifer Azambuja de Moraes, trata dos *Padrões emergentes de uma cultura política juvenil no sul do Brasil*. O texto examina os diferentes processos de socialização política que ao longo da juventude influenciam a forma como o jovem vê o processo democrático e as possibilidades de construir uma outra cultura política juvenil assertiva. A hipótese é de que há uma reprodução de padrões de comportamento político tradicionais entre os jovens.

Priscila Ramos Reis assina o texto seguinte, intitulado *Esfera pública virtual e redes sociais: um estudo das interações entre usuários e a página do Planalto no Facebook*. O estudo analisa as formas como os usuários do Facebook utilizaram o espaço virtual durante o debate sobre o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, transformando-o num espaço público de discussão de demandas particulares e coletivas.

Estatismo entre elites legislativas federais brasileiras, de autoria de Ednaldo Aparecido Ribeiro, Anderson de Oliveira Alarcon e Éder Rodrigo Gimenes, partindo da abordagem culturalista, examina como os parlamentares da 54ª legislatura do Legislativo federal brasileiro se posicionam acerca do papel do Estado no desenvolvimento geral da nação. O objetivo foi identificar como os parlamentares de legendas partidárias localizadas à esquerda e à direita do espectro ideológico se diferenciam em seus posicionamentos sobre estatismo.

Luana Puppim Pratti colabora com *Deputados do Espírito Santo: perfil sócio-econômico e trajetória política, 1987-2011*. O estudo identifica o perfil social dos parlamentares, no qual se destacam elevada predominância masculina, alta escolaridade, presença acentuada de empresários e profissionais liberais, em especial advogados. Em relação ao perfil político nota-se um crescente acúmulo de experiência do parlamentar médio, supostamente incompatível com os baixos níveis de organização interna e institucionalização da casa legislativa estadual do Espírito Santo.

Na sequência, o artigo *Interfaces das interfaces socioestatais: um estudo sobre as ouvidorias*, de Lígia Helena Hahn Lüchmann, Rachel Abrão e Matheus Kieling, aborda as ouvidorias públicas como mecanismos de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado. Em termos empíricos, são examinados o funcionamento desses mecanismos tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis), como estadual (Governo do Estado de Santa Catarina).

Fechando o dossiê temos a contribuição de Fabiana Gomes Rodrigues, Hugo Borsani Borsani e Nelson Luís Motta Goulart *Os rumos da judicialização da política de medicamentos*. O artigo analisa os desafios e impasses da política pública de medicamentos diante das intervenções do Poder Judiciário. A pesquisa ressalta ações estratégicas direcionadas a garantir o acesso dos indivíduos a medicamentos, e, ao mesmo tempo, garantir a permanência da política pública de medicamentos desenvolvida pelo estado. As conclusões mostram que a intervenção do Judiciário promove uma alternativa possível e eficaz para aqueles que buscam o fornecimento gratuito de medicamentos. No entanto, as determinações judiciais provocam efeitos, como o aumento da demanda de judicialização.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Por uma sociologia política da burocracia. **Novos Estudos CEBRAP**, n.52, p. 195-199.
- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. (2001), “A modernidade possível: cientistas e ciências sociais em Minas Gerais”. In: MICELI, Sergio (org.). **História das ciências sociais no Brasil**. São Paulo, Sumaré, vol. 1.
- BARROS, Antonio T.; Lucas Emanuel Silva. O Poder Legislativo como objeto de estudo da Ciência Política no Brasil: análise da produção acadêmica em periódicos qualificados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2018a (no prelo).
- BARROS, Antonio T.; Lucas Emanuel Silva. A mídia como objeto de estudo da ciência política

- brasileira: análise da produção em periódicos qualificados. **Teoria & Sociedade**, 2018b (no prelo)
- CODATO, Adriano N.; LEITE, Fernando. Por que precisamos de uma Sociologia Política? In: Sessão especial no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) Brasília, 4-7 agosto 2014.
- FERES JÚNIOR, João. Aprendendo com os erros dos outros. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p.97-110.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. (1997) A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 35, nov.
- HARO, Fernando Ampudia de. O impacto de (não) ter impacto: Para uma sociologia crítica das publicações científicas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Lisboa, n. 113, p. 83-106, 2017.
- KEINERT, Fábio Cardoso; SILVA, Dimitri Pinheiro. A gênese da ciência política brasileira. **Tempo social**, v. 22, n. 1, p.79-98, 2010.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1982), A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: _____ (org.). **Ciência política nos anos 80**. Brasília: Editora da UnB.
- LESSA, Renato. O campo da ciência política no Brasil: uma aproximação construtivista. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.) **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil - Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 13-50.
- LEITE, Fernando Baptista. Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p.149-182, 2010.
- LIMONGI, Fernando. Por uma sociologia das ciências sociais. In: _____ (org.), **História das ciências sociais no Brasil**. 2 ed. São Paulo, Sumaré, 2001.
- MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965 [1959].
- NASH, K. **Contemporary Political Sociology**. Oxford: Wiley-Blackwell Press, 2010.
- ORUM, Anthony M. **Introduction to political sociology**. Upper Saddle River: Prentice Hall Press, 2001.
- PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. Opostos determinantes: a sociologia política brasileira no início do século XXI. In: MICELI, S.; MARTINS, Carlos B. (Orgs.) **Sociologia brasileira II**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2018, p.19-64.
- QUIRINO, Célia. Departamento de Ciência Política. **Estudos Avançados USP**, v.8, n. 22, p. 337-348, 1994.
- REIS, Elisa Pereira. A construção intelectual e a política das ciências sociais brasileiras: a experiência do Iuperj. In: MICELI, Sergio (org.). **A Fundação Ford no Brasil**. São Paulo, Sumaré, 1993.
- SALLUM JUNIOR, Brasílio. Notas sobre o surgimento da Sociologia Política em São Paulo. **Política & Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 73-86, 2002.



CULTURA POLÍTICA E A ÊNFASE NA ESCOLHA: A TEORIA EVOLUTIVA DA EMANCIPAÇÃO HUMANA

POLITICAL CULTURE AND THE EMPHASIS ON CHOICE: THE EVOLUTIVE THEORY OF HUMAN EMPOWERMENT

CULTURA POLÍTICA Y EI ÊNFASE EN LA ELECCIÓN: LA TEORÍA EVOLUTIVA DE LA EMANCIPACIÓN HUMANA

Lucas Toshiaki Archangelo Okado¹
Ednaldo Aparecido Ribeiro²

Resumo: O trabalho de Ronald Inglehart sobre a síndrome do pós-materialismo foi um dos responsáveis pela retomada da agenda culturalista no final dos anos setenta. Ele contestou o conceito normativo de cultura cívica, identificando o que, futuramente, se convencionou denominar de cidadania crítica. Recentemente alguns pontos de seu trabalho foram revisados, dando origem a novas proposições teóricas acerca da mudança cultural. O objetivo deste trabalho é apresentar alguns elementos recentes daquele debate propostos na teoria evolutiva da emancipação humana, com ênfase nas novas formulações das proposições teóricas da mudança valorativa, no tratamento empírico dado a este fenômeno e suas consequências para as democracias contemporâneas. Para este intento, são apresentadas evidências de como a mudança de valores tem afetado o conceito de cultura cívica, as transformações teóricas e empíricas desta agenda, bem como as críticas mais importantes direcionadas a estas novas formulações.

Palavra-chave: Mudança Cultural; Pós-Materialismo; Valores Emancipatórios.

Abstract: Ronald Inglehart's work about the post-materialism syndrome had been, along with the studies on social capital, responsible for the renaissance of the behaviorist agenda in the late 1970s. He argues against the normative concept of civic culture. Recently some points of his work had been under revision, giving arise to new theoretical propositions about the cultural change. This paper aims to present some recent elements of this debate proposed by the evolutionary theory of human emancipation. The emphasis relay on the new formulations of the theoretical propositions of value change, on the empirical treatment given to this phenomenon and its consequences for contemporary democracies. To complete these objectives we show evidences about how values change has affected the concept of civic culture, the theoretical and empirical transformations on the research agenda, and the most important critics directed to the new formulations of cultural change theory.

¹ Doutor em Ciência Política (UFPR), bolsista PNPd do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. lucas.okado@gmail.com.

² Doutor em Sociologia (UFPR). Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. ednaldoribeiro@icloud.com.

Keywords: Value Change; Post Materialism; Emancipative Values.

Resumen: El trabajo de Ronald Inglehart sobre el síndrome del post-materialismo fue uno de los responsables de la reanudación de la agenda culturalista a finales de los años setenta. Él contestó el concepto normativo de cultura cívica, identificando lo que, en el futuro, se convenció de denominar de ciudadanía crítica. Recientemente algunos puntos de su trabajo fueron revisados, dando origen a nuevas proposiciones teóricas acerca del cambio cultural. El objetivo de este trabajo es presentar algunos elementos recientes de aquel debate propuesto en la teoría evolutiva de la emancipación humana, con énfasis en las nuevas formulaciones de las proposiciones teóricas del cambio valorativo, en el tratamiento empírico dado a este fenómeno y sus consecuencias para las democracias contemporáneas. Para este propósito, se presentan evidencias de cómo el cambio de valores ha afectado el concepto de cultura cívica, las transformaciones teóricas y empíricas de esta agenda, así como las críticas más importantes dirigidas a estas nuevas formulaciones.

Palabras-clave: Cambio Cultural; Posmaterialismo; Valores Emancipatorios.

1 Introdução

O culturalismo é, indiscutivelmente, um dos campos mais promissores da ciência política. O trabalho de Almond e Verba (1963) inaugurou uma agenda de pesquisa proeminente que continua se expandindo, sendo uma das primeiras tentativas bem-sucedidas de tratar empiricamente a variável cultura e seus impactos na política. Sua ideia central – de que a cultura possui um papel chave na explicação da estabilidade democrática – tem sido replicada com relativo sucesso e de forma mais ou menos parecida até os dias de hoje. De acordo com Rennó (1998), a partir dos anos oitenta do século passado houve o renascimento dos estudos culturalistas, uma vez que tanto as críticas de direita quanto de esquerda direcionadas aos trabalhos desta natureza perderam forças por mudanças no interior de suas próprias teorias. O marxismo e a escolha racional passaram a flexibilizar algumas de suas premissas, permitindo a inclusão de elementos culturais em suas análises.

Fuchs (2009) elenca três motivos principais para a retomada dos estudos neste campo da ciência política, a saber: 1) O fortalecimento do fundamentalismo islâmico ocorrido no oriente próximo e no leste asiático, a despeito da modernização ocorrida nestas regiões, só poderia ser explicado levando em conta os aspectos culturais; 2) o estudo de Putnam sobre o desempenho institucional no processo de descentralização italiano nos anos setenta; 3) O colapso da União Soviética e implementação de democracias no leste europeu tiveram a cultura como um elemento explanatório chave.

Especificamente para o contexto brasileiro, poderíamos ainda mencionar o processo de democratização e o fim do regime ditatorial, já que os trabalhos pioneiros de Moisés (1995) e

Baquero (2003) tinham como principal preocupação o desenvolvimento da cultura política brasileira após a democratização.

Para além desses, pensamos que seja necessário incluir como relevante a agenda de pesquisas inaugurada por Ronald Inglehart e seus colaboradores em torno da teoria da mudança valorativa, que abriu novas perspectivas para os estudos culturais.

Como foi documentado pela literatura especializada, uma das críticas mais contundentes ao trabalho seminal do culturalismo diz respeito à maneira como os autores definem o conceito de cultura cívica, entendido como a configuração de valores mais congruentes para a manutenção de um sistema democrático (PATEMAN, 1971, 1980). Na visão de Almond e Verba, estes valores mesclariam elementos de passividade, aceitação às normas e participação moderada.

Felizmente, a maior transformação que a agenda do culturalismo sofreu nos últimos anos ocorreu neste ponto. Os estudos de Ronald Inglehart (1977; 1990), Russel Dalton (2008a), Pippa Norris (2003a) e Cristian Welzel (2013) identificaram mudanças nos padrões de cultura política que colocam em xeque o modelo clássico de cultura cívica. As alterações nas prioridades valorativas e o aumento da mobilização cognitiva e dos recursos disponíveis têm levado ao crescimento de uma cidadania mais crítica. Este novo modelo de cultura política é mais assertivo e demanda reformas e transformações no interior do próprio sistema democrático no sentido de torná-lo mais transparente e responsivo às demandas dos cidadãos.

Ao mesmo tempo em que valoriza a democracia como forma de governo, esta cidadania avalia criticamente seu funcionamento. Com isso, as instituições tradicionais de representação política, como partidos, igrejas e sindicatos, não dão conta mais de representar suas demandas. Esta cidadania crítica enfatiza a participação autônoma e direta por meio de movimentos sociais e ações de protesto (DALTON, 2008b; INGLEHART, 1979b; NORRIS, 2003b). Como resultado desta pressão, existe uma tendência dos sistemas democráticos se aprimorarem e se tornarem mais responsivos aos seus cidadãos (INGLEHART; WELZEL, 2005; WELZEL, 2013; WELZEL; DALTON, 2013).

Se nos anos sessenta este modelo de cultura política assertiva representava uma ameaça para a democracia, as transformações no interior da teoria culturalista e seus achados empíricos demonstraram que, longe de ser um problema, tal postura tem levado ao seu aprimoramento. Parte desta mudança de perspectiva pode ser creditada às teses produzidas no interior dos estudos sobre a mudança valorativa. Mas em que medida as mudanças nesta agenda de pesquisa têm proporcionado esta mudança de paradigma?

A tese de Inglehart introduziu este tema nas ciências sociais no final dos anos setenta, mas, nestes quarenta anos de pesquisa, várias revisões foram realizadas desde então. O objetivo deste trabalho é justamente retomar esta trajetória e analisar como os estudos que abordam este tema têm realizado recentes revisões nas suas concepções teóricas e metodológicas, bem como no instrumental empírico utilizado para mensurar este fenômeno. A ênfase aqui recai sobre o

recente trabalho de Christian Welzel (2013) acerca dos valores emancipatórios, os ganhos teóricos e analíticos que ele traz, bem como as críticas direcionadas à teoria evolutiva do empoderamento humano.

As medidas de pós-materialismo têm sido recorrentes em diferentes trabalhos das ciências sociais: relações de gênero (VAIRO; PÉREZ, 2010; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014), relações raciais (RIVERA, 2009), estudos sobre ação coletiva (ALEXANDER, 1998), psicologia social (BASTOS, 2005), economia e administração (PORTILHO, 2009), comportamento político (RIBEIRO; BORBA, 2010), entre tantos outros trabalhos que de alguma forma dialogam com a tese de Inglehart e a trazem para o contexto latino-americano. No entanto, como o próprio autor salienta, suas proposições foram formuladas para o contexto de sociedades industriais avançadas, nas quais o estágio de desenvolvimento econômico permite que haja maior segurança material e, como consequência, uma maior adesão a valores pós-materialistas (INGLEHART, 1990).

O índice proposto por Inglehart não tem demonstrado consistência, tanto interna quanto externa, para a sua aplicação em contextos de países da região. Okado e Ribeiro (2017) compararam os índices de pós-materialismo e valores emancipatórios nos países da América Latina presentes na sexta onda do *World Values Survey*. Os autores testaram ambas as medidas a partir de uma perspectiva reflexiva (consistência interna) e formativa (consistência externa), concluindo que o índice de pós-materialismo demonstra bastante fragilidade neste contexto específico. As discussões deste trabalho procuram contribuir com o debate sobre a mudança valorativa ao apresentar as recentes proposições deste campo de estudos, o que poderia trazer ganhos analíticos importantes para os trabalhos que se valem das teses da mudança de valores.

Para esta empreitada, procurou-se primeiro apresentar as mudanças na concepção da cultura cívica, tal como definida por Almond e Verba (1963). A primeira seção dedica-se a retomar a trajetória dos estudos sobre mudança valorativa, apresentando de forma breve a teoria desenvolvida por Inglehart e seus colaboradores. Na segunda seção, é apresentada a teoria evolutiva da emancipação humana com o intuito de descrever as inovações teóricas e metodológicas em relação aos trabalhos de Inglehart sobre o pós-materialismo. Sendo o estado da arte nesta agenda de pesquisa, foram levantadas as críticas até então endereçadas a ela, bem como descritas algumas controvérsias acerca de suas proposições, o que é feito na seção seguinte. O trabalho então é finalizado com uma conclusão, na qual são apontados os limites e as possibilidades da teoria evolutiva da emancipação humana.

A Cultura Cívica Hoje e a Mudança de Valores: a Ênfase na Escolha

A concepção de cultura cívica proposta por Almond e Verba começou a ser questionada já no final dos anos setenta. A coletânea editada por Barnes e Kaase (1979) analisou as consequências dos protestos políticos ocorridos nos anos sessenta e concluiu que o aumento da competência política entre os mais jovens e a difusão de valores pós-materialistas seriam os

principais responsáveis por normalizar ações que, na época, eram definidas como participação não-convencional (Idem, 1979). Estudos posteriores corroboram estas premissas. Norris (NORRIS, 2003a), por exemplo, descreveu o surgimento, na Europa, de um tipo de cidadania orientada por causas, ao invés dos antigos padrões de lealdade política. Nos Estados Unidos, Dalton (DALTON, 2008a) observou fenômeno parecido, ao perceber que a noção de cidadania dos jovens deste país não estava se constituindo ao redor de um sentimento de obrigação e sim por meio do engajamento orientado em torno de valores.

Nesta mesma seara, encontra-se o conceito de desenvolvimento humano de Inglehart e Welzel (2005). Segundo estes dois autores, a modernização proporcionou, entre outras coisas, a secularização e a autonomia. No processo de pós-modernização, existe a procura pela emancipação frente à autoridade e a autonomia de escolhas. O envolvimento político deixaria, cada vez mais, de ser guiado por elites políticas, passando a desafiá-las.

Recentemente Welzel (2013) reviu alguns pontos da teoria do desenvolvimento humano, atualizando alguns de seus pressupostos, mas corroborando seus fundamentos, ainda que utilizando medidas distintas para mensurar os valores de autoexpressão. Em sociedades com maiores estoques de valores emancipatórios, existe uma demanda maior por responsividade do sistema político. O resultado são governos mais íntegros e menos propensos à corrupção. Dotados de maior mobilização cognitiva, os cidadãos pressionariam mais os seus líderes por transparência, mecanismos de controle e *accountability*. Desta forma a mudança de valores afeta positivamente o desempenho institucional das democracias contemporâneas (WELZEL, 2013). Posteriormente, Welzel e Dalton confirmaram tais resultados, comparando o que eles definiram como cultura assertiva com o modelo de cultura cívica obediente, inspirado em Almond e Verba. O primeiro tipo de cultura política está correlacionado com diversas dimensões de desempenho institucional, produzindo governos mais íntegros e responsivos aos seus cidadãos (WELZEL; DALTON, 2013).

Todos estes estudos, mesmo trabalhando com conceitos distintos, tratam de explicar as causas e as consequências de um mesmo fenômeno: a transformação nos padrões de cidadania. Se o conceito de cultura cívica de Almond e Verba enfatizava a obediência e a aceitação das normas, este novo padrão de cultura política opta pela escolha e autonomia. Como característica, a cultura política assertiva enfatiza a democracia, mas ao mesmo tempo se mostra insatisfeita com o seu funcionamento. Ela se distancia de organizações tradicionais que baseiam a sua ação coletiva na lealdade para procurar repertórios mais autônomos, e que permitam a adesão espontânea, sem uma estrutura burocratizada e hierárquica. Ao mesmo tempo, esta cultura política assertiva tem pressionado os governos por maior transparência e por melhor desempenho institucional. No interior de toda esta transformação, encontram-se a mudança valorativa e a busca por mais autonomia.

Apesar de não ser o pioneiro nos estudos sobre mudança valorativa, os trabalhos de Inglehart e seus colaboradores ajudaram a definir a sua agenda de pesquisa no âmbito da ciência política. Sua principal tese é a de que as sociedades, principalmente em países industriais avançados, estariam vivenciando uma mudança nas suas prioridades valorativas, abandonando uma postura materialista, focada na sobrevivência imediata, em direção a valores pós-materialistas, que dão mais ênfase à escolha, à liberdade e às metas de longo prazo (INGLEHART, 1977, 1979a). As consequências deste fenômeno, que mais tarde ficou conhecido como síndrome do pós-materialismo, tiveram impactos em diversas esferas da política: mudança nas lealdades partidárias (INGLEHART, 1979b), nas relações de gênero (INGLEHART; NORRIS, 2003), na religião (NORRIS; INGLEHART, 2011) e na participação política (INGLEHART, 1990), entre outros.

Sua tese se assenta em duas hipóteses que explicam como os valores mudam ao longo do tempo. A primeira delas é a hipótese da escassez que postula que os valores subjetivos são depositados naquilo que tem o seu fornecimento baixo, ou seja, as prioridades individuais refletem o meio ambiente. Já a segunda, a hipótese da socialização, afirma que os valores incorporados durante a socialização primária se mantêm residuais por toda a vida. Desta forma, mudanças bruscas no ambiente não impactam de imediato os valores individuais, salvo em eventos especialmente traumáticos, como uma guerra (Idem, 1990).

A hipótese da escassez se assemelha ao princípio da utilidade marginal decrescente. Em um ambiente de segurança física incerta, assegurar as condições de sobrevivência é prioritário e se sobrepõe a todas as outras preocupações. Por exemplo, os indivíduos socializados em um período com alto índice de desemprego ou com uma taxa elevada de inflação priorizariam uma carreira estável ou apoiariam ações que combatam a inflação em detrimento de preocupações estéticas ou relacionadas a autoexpressão. Isto é a hierarquia de prioridades³ de Maslow (1954), na qual a preocupação com as necessidades fisiológicas e de segurança se sobrepõem a necessidades de vínculos sociais ou autorrealização.

Já a hipótese da socialização afirma que os valores adquiridos durante as primeiras décadas de vida se consolidam até a entrada no mundo adulto. Nos estudos sobre socialização política, esta tese é denominada de *impressionable years*⁴ (ALWIN; KROSNICK, 1991; DINAS, 2013; SEARS, 1975; VISSER; KROSNICK, 1998). Por ainda não possuir um *framework* de crenças e atitudes formado, os eventos vivenciados até a juventude são mais salientes e significantes. Após a idade adulta, estes eventos tendem a ser menos importantes, uma vez que as

³ Para Maslow (1954) as prioridades humanas podem ser divididas em cinco categorias: 1) Necessidades fisiológicas, como água, comida e abrigo; 2) Segurança e proteção; 3) Necessidades de pertencimento ou sociais; 4) Estima; e 5) Autorrealização.

⁴ Anos Impressionáveis, em tradução livre.

experiências são vivenciadas em um *framework* atitudinal plenamente formado (TESSLER; KONOLD; REIF, 2004).

A hipótese da socialização complementa a hipótese da escassez para explicar as mudanças valorativas. Indivíduos que tiveram experiências de insegurança material em seu processo de socialização primário levam estes valores durante toda a vida, dado que, uma vez findado este período, tais valores são consolidados. Por isso o processo de mudança valorativa acontece de forma gradual por meio de sobreposições geracionais. O crescimento econômico aumenta o sentimento de segurança material e, a cada nova geração, os valores se modificam pouco a pouco, em um sentido mais ou menos previsível.

A causa da mudança de valores pode ser atribuída à diminuição do retorno marginal decrescente proveniente do desenvolvimento econômico (INGLEHART, 1997). A modernidade e o crescimento econômico puderam eliminar, em grande medida, a escassez, provendo um ambiente onde a segurança material tem prevalecido. Mas existe um limiar onde o impacto do crescimento econômico na qualidade de vida deixa de ser linear. A partir deste ponto, o aumento na renda média da população não impacta diretamente as medidas de bem-estar. Isto acontece porque tais medidas deixam de ser uma questão relacionada apenas à manutenção de necessidades básicas, como alimentação ou saneamento básico, tornando-se cada vez mais ligadas a valores e comportamentos. A longevidade, por exemplo, é mais pautada, hoje, por um estilo de vida saudável do que em questões econômicas.

Como dito anteriormente, estas questões só passam a figurar como prioridade a partir do momento em que um mínimo de bem-estar tenha sido alcançado. Não representam, portanto, a negação de uma estratégia acumulativa, sendo possíveis apenas devido ao seu sucesso. Mas tal estratégia proporciona retornos pouco significativos, em termos de qualidade de vida, a partir do momento que ela se mostra bem-sucedida. Os retornos proporcionados pelo crescimento econômico diminuem, exigindo novas estratégias para ampliar o bem-estar. Desta forma:

Pós-modernização é uma mudança nas estratégias de sobrevivência. Ela move da maximização do crescimento econômico para a maximização da sobrevivência e bem-estar através de mudanças no estilo de vida. Uma vez que a industrialização foi possível, a modernização focou no rápido crescimento econômico como melhor meio de maximizar a sobrevivência e o bem-estar. Mas nenhuma estratégia é eficiente para sempre. [...] Com a transição da modernidade para a pós-modernidade, a trajetória de mudança foi alterada da maximização do crescimento econômico para a maximização da qualidade de vida⁵. (INGLEHART, 1997, p. 66)

⁵ “Postmodernization is a shift in survival strategies. It moves from maximizing economic growth to maximizing survival and well-being through lifestyle changes. Once industrialization had become possible, Modernization focused on rapid economic growth as the best way of maximizing survival and wellbeing. But no strategy is optimal for all times. [...] With the transition from Modernization to Postmodernization, the trajectory of change has shifted from maximizing economic growth to maximizing the quality of life.”, no original.

De forma resumida, a mudança cultural tem operado da seguinte forma: o desenvolvimento econômico elimina os constrangimentos inerentes à sobrevivência física e, como consequência, diminui as restrições das escolhas pessoais. Sem a preocupação com a sobrevivência imediata, pode-se redirecionar as prioridades individuais para metas relacionadas à autoexpressão, à qualidade de vida e à liberdade. Isso porque o crescimento econômico, como estratégia de maximização de bem-estar, é eficiente até um certo limiar. Após este limite, o aumento dos níveis desta variável não é impactado pelo crescimento econômico. Como forma de aumentar a qualidade de vida, os indivíduos redirecionam suas prioridades valorativas para outras questões, alterando não só o seu estilo de vida como também a agenda pública. Mesmo estando relacionada com o desenvolvimento econômico, a mudança cultural não é responsiva a altas taxas de crescimento súbitas, já que opera por meio dos câmbios geracionais devido à permanência residual dos valores incorporados durante a socialização primária. As novas gerações socializadas em um ambiente de abundância material apresentarão valores cada vez mais relacionados à autoexpressão e à autonomia individual.

Uma série de outras pesquisas sobre mudança de valores foram conduzidas neste período. Milton Rokeach conduziu um estudo sobre valores no campo da psicologia social. Trabalhando com duas dimensões, “liberdade” e “igualdade”, ele encontrou resultados muitos parecidos com os apresentados por Inglehart no que diz respeito ao comportamento político (ROKEACH, 1973). Scott Flanagan conduziu diversos estudos sobre a mudança de valores no Japão. Discordando das proposições de Inglehart, ele afirmou que a mudança de valores nos casos por ele estudados não estaria relacionada com as dimensões materialistas e pós-materialistas e sim com a oposição entre valores tradicionais e libertários (FLANAGAN, 1979, 1980, 1982; FLANAGAN; LEE, 2003). Apesar de procurar acentuar as diferenças entre as suas medidas, Flanagan encontrou resultados muito próximos aos de Inglehart, com poucas diferenças significativas. A grosso modo, Rokeach (1973), Flanagan (1979, 1980, 1982) e Inglehart (1977) tratam praticamente do mesmo fenômeno, apenas utilizando medidas e conceitos diferentes.

A modernização proporcionou alterações severas no cotidiano, merecendo destaque a racionalização e a secularização da vida. A racionalização da maneira como os homens produzem e também dos padrões de autoridade permitiram crescimento na produção e a formação de um governo burocrático capaz de regular o convívio e legitimar a sua autoridade com base nas leis. A maximização do desenvolvimento econômico se tornou a principal meta, pois a melhoria das condições de vida está condicionada ao aumento da riqueza. Mas, como discutido acima, esta relação tem seus limites. Discordando da visão marxista do processo de modernização, o desenvolvimento econômico não vai levar ao fim da história, mas a uma nova fase da pós-modernidade (INGLEHART, 1997). De forma bastante otimista, o autor afirma que

A modernização está evoluindo para um processo de desenvolvimento humano, no qual o desenvolvimento socioeconômico promove mudanças

culturais que faz a autonomia individual, a igualdade de gênero e a democracia cada vez mais provável, fazendo emergir um novo tipo de sociedade que promove a emancipação humana em diferentes frentes⁶. (INGLEHART; WELZEL, 2005, p. 2).

Esta nova modernização está promovendo mudanças significativas na cultura devido ao desenvolvimento econômico e ao fim das restrições materiais. Com menos restrições à ação individual, há uma ênfase maior na autonomia, na tolerância, e uma demanda maior por participação e democracia, além de minar as bases tradicionais da autoridade política, movendo-as da lealdade em direção à escolha. Como produto desta mudança cultural, há uma maior demanda por democracia, por liberdade e por maior responsividade por parte das elites políticas. A modernização criou condições para as pessoas agirem de acordo com as suas escolhas, em um processo de desenvolvimento humano que pode ser sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 1 - O Processo de Desenvolvimento Humano

	Desenvolvimento Humano		
	Dimensão Socioeconômica	Dimensão Cultural	Dimensão Institucional
Processos que promovem o Desenvolvimento humano	Modernização	Mudança de Valores	Democratização
Componentes do Desenvolvimento Humano	Recursos Socioeconômicos	Valores de Autoexpressão	Liberdades Cívicas e Políticas
Contribuição para o Desenvolvimento Humano	Aumentar a capacidade das pessoas de agirem conforme suas escolhas	Aumentar a prioridade das pessoas de agirem conforme as suas escolhas	Aumentar o direito das pessoas de agirem conforme as suas escolhas

Fonte: Adaptado de INGLEHART; WELZEL, 2005, p. 3.

Em síntese, existe uma relação entre desenvolvimento econômico, mudança cultural e desenvolvimento institucional. Ao proporcionar condições para as pessoas agirem de acordo com suas escolhas, elas passam a valorizar a autonomia e a liberdade e passam a agir objetivando o aprofundamento dessas. Essas ações demandam mais responsividade e abertura institucional, aprofundando a democracia. Assim,

[...] desenvolvimento socioeconômico promove capacidades objetivas para as pessoas viverem as suas vidas baseadas na autonomia de escolhas. O aumento da ênfase nos valores de autoexpressão leva as pessoas a demandar e defender a liberdade de escolha. E instituições democráticas asseguram direitos que autorizam as pessoas a exercerem a liberdade de escolha nas suas ações. Estes três processos focam no aumento da autonomia de escolha humana. Como a autonomia de escolha é uma habilidade humana exclusiva, nós caracterizamos

⁶ “Modernization is evolving into a process of human development, in which socioeconomic development brings cultural changes that make individual autonomy, gender equality, and democracy increasingly likely, giving rise to a new type of society that promotes human emancipation on many fronts.”, no original.

este processo que desenvolve este potencial como “desenvolvimento humano”⁷. (Idem, 2005, p. 3).

Este conceito de desenvolvimento humano e mudança valorativa foi retomado por Welzel (2013) posteriormente. Apesar de tentar construir uma abordagem evolutiva da emancipação, suas bases ainda são muito próximas da teoria do desenvolvimento humano. Segundo este autor, seria da natureza humana buscar viver livre da opressão, ou seja, a liberdade seria um desejo universal. Contudo, a busca pela liberdade obedece a uma escala utilitária, aumentando e diminuindo conforme os constrangimentos existenciais. O desejo de emancipação evoluiria em um ambiente em que tais constrangimentos não existam, mas poderia regredir caso as capacidades de agir de acordo com a sua escolha fossem reduzidas. Tais capacidades são as condições existenciais – recursos intelectuais, materiais e sociais – que são as causas do empoderamento humano, que iremos discutir de forma mais aprofundada a seguir.

O Ciclo do Empoderamento Humano

O empoderamento humano é o processo pelo qual as pessoas adquirem a liberdade de perseguir os valores próprios e os compartilhados socialmente a partir da diminuição dos constrangimentos externos (SEN, 1999). Esses últimos, por sua vez, são as condições objetivas de vida, como segurança física e alimentar, moradia, educação ou, ainda, o acesso a uma vida comunitária. A garantia destas condições permite eliminar as pressões existenciais externas e a consequência deste processo é o aumento da capacidade das pessoas de agirem conforme as suas próprias escolhas. Um ambiente de escassez material força os indivíduos a perseguirem a diminuição das pressões existenciais, ou seja, o foco principal recai sobre a garantia da sobrevivência imediata. Este conceito não é novo e já estava presente nos trabalhos iniciais de Inglehart (1977; 1997), inserido no interior da “hipótese da escassez”.

Apesar de não abandonar por completo essa hipótese para explicar a mudança de valores nas sociedades contemporâneas, a teoria evolutiva da emancipação (WELZEL, 2013) se vale do conceito de escala utilitária da liberdade, que se fundamenta na premissa de que todos os seres humanos possuem a capacidade de agir de forma consciente, o que significa agir de acordo com um propósito (Idem, 2013). A consciência permite que os indivíduos desejem liberar todo o seu potencial por meio de suas ações, fazendo-os buscar uma existência livre de constrangimentos. Mas tal capacidade de agir livremente está intimamente relacionada às condições de vida de cada um: ela aumenta ou diminui em resposta às pressões existenciais. Em um ambiente de escassez

⁷ “In short, socioeconomic modernization brings the objective capabilities that enable people to base their lives on autonomous choices. Rising emphasis on self-expression values leads people to demand and defend freedom of choice. And democratic institutions establish the rights that entitle people to exert free choice in their activities. These three processes all focus on the growth of autonomous human choice. Because autonomous choice is a specifically human ability, we characterize the processes that develop this potential as ‘human’ development”, no original.

material, a capacidade da consciência é contida e, como consequência, a escolha é limitada, porque as prioridades vão recair justamente em garantir a sobrevivência. Neste contexto de pressão existencial, a liberdade possui baixa utilidade, pois as escolhas são restritas pela necessidade de satisfação das necessidades básicas.

Na medida em que a existência passa de uma situação de pressão para uma condição mais permissiva, a capacidade de escolha se torna uma realidade e ganha cada vez mais preferência ao determinar o curso da ação individual. Com a redução das pressões existenciais, a liberdade ganha mais utilidade na vida dos cidadãos, que passam a valorizar a capacidade de escolha e, de certo modo, a buscá-la no seu dia a dia. Este processo ocorre principalmente quando há um aumento nos recursos de ação. Estes recursos determinam o poder das pessoas em exercer a liberdade (Idem, 2013) e são a base do processo de empoderamento humano. Diferente das garantias de liberdade – liberdade de expressão, sufrágio, espaços participativos – que podem ser asseguradas por meio de leis e normas, os recursos de ação são mais difíceis de serem estabelecidos, uma vez que refletem o ambiente e a condição objetiva de vida das pessoas. O aumento dos recursos participativos incide diretamente sobre a escala utilitária da liberdade.

A escala utilitária de liberdade, portanto, reformula a hipótese da escassez de Inglehart (1990). Quando os recursos de ação aumentam, eles produzem o incremento das oportunidades de escolha. A consciência humana, como um presente evolutivo que faz a humanidade se adaptar ao meio ambiente, se orienta a partir da busca de liberar o potencial pleno da ação, ou seja, a capacidade de agir de acordo com as escolhas. Logo, o aumento dos recursos de ação também produz o incremento da escala utilitária da liberdade (Idem, 2013).

Tal conceito opera de forma bastante similar às noções de capacidades e funcionamentos desenvolvidos por Amartya Sen (1999). Para esse economista, os funcionamentos são estados ou ações, o “ser” e o “agir”, valorizados ou desejados pelos indivíduos. A escolha aqui é uma característica determinante deste conceito já que diferentes estados ou ações são vivenciados cotidianamente independentes da vontade individual. Assim, um funcionamento é sempre produto de uma escolha. A privação alimentar pode ser produto de um ambiente de pressão existencial. O estado de fome resultante dela não se configura como um funcionamento, porque não houve uma escolha aqui: ela se impôs ao indivíduo devido às suas condições. A restrição alimentar ou jejum realizado por motivações estéticas ou religiosas são um funcionamento porque houve uma escolha consciente de realizá-la.

As capacidades são justamente as condições objetivas de se realizar um determinado funcionamento, possibilitando a escolha de executá-lo. Ao vivenciar um funcionamento escolhido e estimado pelo indivíduo, dentre infinitas combinações de funcionamento possíveis, gera-se bem-estar subjetivo. O exemplo da dieta ilustra este fato: se o fiel de um credo que valoriza a privação como forma de aproximação com o divino realizar o jejum, ele se sentirá, ao final desse período, mais próximo de sua divindade e, conseqüentemente, realizado. O mesmo ocorre em

outras situações como a aquisição de um bem de consumo ou a vivência de uma experiência estimada. A possibilidade de escolha derivada deste sentimento de bem-estar atribui sentido à liberdade.

Os recursos de ação descritos por Welzel são as capacidades de se realizar funcionamentos. Descrevem as variáveis clássicas presentes nos estudos de comportamento político e figuram entre as características que possibilitam as pessoas se engajarem em ações políticas e se dividem em materiais, cognitivos e conectivos.

Os primeiros representam disponibilidade e acesso a bens materiais e refletem, em termos gerais, as condições objetivas de vida de cada um. Individualmente, podem ser mensurados por meio da classe social (objetiva e subjetiva) ou da renda. Já em nível agregado, são mensurados pelo valor do PIB *per capita* de cada país ou região. A importância dos recursos materiais é largamente documentada nos estudos sobre participação política. Almond e Verba (1963) já apontavam a relevância desta variável como um componente da cultura cívica. McCarthy e Zald (1977), representantes da perspectiva sociológica dos estudos de movimentos sociais, também atribuem aos recursos um papel central para explicar as ações de protesto. Verba et al. (1995) também salientam a importância dos recursos materiais para explicar o engajamento político no seu modelo do voluntarismo cívico. Por sua vez, Dalton; Van Sickle e Weldon (2010) afirmam que as pessoas participam – protestam, neste caso – não porque possuem um sentimento de agravo que as motiva e sim porque têm a posse dos recursos necessários para efetivar a sua participação. Apesar de adotarem perspectivas distintas, todos os exemplos citados aqui concordam que os recursos materiais são importantes recursos de ação.

Os recursos cognitivos estão relacionados com a capacidade de processar as informações políticas e, a partir daí, posicionar-se em relação a elas. Tais recursos são mensurados, no nível individual, pelos anos de estudo de educação formal. Quanto mais escolarizados, mais desenvolvida é a cognição dos indivíduos e, conseqüentemente, mais aptos a buscarem e processarem informações políticas. No nível agregado, os recursos cognitivos são medidos pelo nível de escolaridade médio de uma população ou grupo. Boa parte dos estudos anteriores também corrobora a importância da escolaridade como um recurso participativo. Ela está presente no conceito de cultura política de Almond e Verba (1963) e no interior do modelo do voluntarismo cívico de Verba et al. (1995), e é definido por esses autores como sendo um recurso participativo. Barnes, Kaase (1979) levantaram a hipótese de que o aumento da mobilização cognitiva leva também ao incremento de ações de participação não convencionais. Dalton demonstrou a relação entre a mobilização cognitiva, o desalinhamento partidário (DALTON, 1984, 2013) e as mudanças no perfil de cidadania da juventude norte-americana (Idem, 2008b).

Por último, os recursos conectivos são as redes de troca e interfaces de contato. Aqui Welzel (2013) se distanciou um pouco dos modelos clássicos dos estudos de cultura e comportamento político que tendiam a enfatizar o papel do capital social. Este distanciamento

reflete um ponto de discordância no conjunto de pesquisadores que tem enfatizado a cidadania crítica. As obras de Inglehart (1990, 1997), Dalton (2008a), Norris (2003a) e Welzel (2013) questionam o modelo de cultura cívica proposto por Almond e Verba (1963). Tal modelo, como já discutido anteriormente, enfatizava a obediência às normas, a confiança nas instituições e a participação modesta nos canais institucionais de participação política. O que este conjunto de pesquisadores afirma é que tal modelo é insuficiente para explicar os padrões de cidadania em sociedades que sofreram transformações em seus valores, seja pela dispersão de valores pós-materialistas ou emancipatórios, ou ainda pelo aumento da mobilização cognitiva.

Como uma consequência desta cidadania crítica, há o esvaziamento dos canais institucionais de participação política e o incremento de repertórios de ação direta, como protesto político e ativismo em movimentos sociais (NORRIS, 2003b). Ou seja, as pessoas deixam de se envolver em ações que são estruturadas por elites políticas para acionar repertórios que vão na contramão deste movimento e passam a agir desafiando estas elites (INGLEHART, 1990; INGLEHART; CATTERBERG, 2002). O modelo de cultura cívica proposto por Almond e Verba (1963) pode ser definido como obediente: cidadãos bem informados que aceitam as normas e participam racionalmente de forma moderada, dentro dos canais formais do sistema democrático. As ações contenciosas e o alto envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos são vistos com desconfiança, justamente por promover a instabilidade do sistema democrático (LIJPHART, 1980). O que os estudos dos pesquisadores anteriormente citados apontam é justamente o contrário. As demandas por abertura política, responsividade e transparência governamental têm contribuído para o aperfeiçoamento da democracia (WELZEL, 2013; WELZEL; DALTON, 2013). Longe de ser um problema para os regimes democráticos, este novo conceito de cidadania contribui para a melhoria dos mesmos (INGLEHART; WELZEL, 2005; WELZEL, 2013).

O conceito de capital social de Putnam (1993) traz, implicitamente, o ideário de cultura cívica obediente (WELZEL; DALTON, 2013). Como uma medida bidimensional, o conceito de capital social implica não apenas a confiança interpessoal, mas também a confiança nas instituições democráticas. É justamente o funcionamento dessas últimas que é questionado pelos cidadãos mais críticos, ou pelos possuidores de uma cultura política assertiva, e que os fazem, por exemplo, acionarem repertórios de protesto, uma vez que as instituições democráticas não dão conta de suas demandas. A relação entre o conceito de capital social e o modelo de cultura cívica obediente pode ser confirmado nos trabalhos posteriores de Putnam. Novamente, mesmo sem fazer uma menção direta, este autor enfatiza a obediência ao apontar as consequências do declínio do capital social nos Estados Unidos. Segundo ele, as gerações mais novas estão se envolvendo menos em ações comunitárias, como associações, clube de livros ou atividades de lazer coletivas. A consequência disto seria a diminuição do estoque de capital social, o que produziria uma geração cínica, apática e alheia aos assuntos públicos. Putnam aponta a queda nas taxas de votação como um dos efeitos deste fenômeno (PUTNAM, 2001). Com a redução deste recurso

participativo, as pessoas se envolveriam menos nos assuntos públicos porque não buscariam soluções coletivas para os problemas comuns. Os teóricos da mudança de valores e mobilização cognitiva interpretam este fenômeno de maneira distinta.

Apesar de não enfatizar estas diferenças explicitamente, Welzel (2013) não define o capital social como recurso conectivo. Tais recursos são definidos como “redes de troca e interfaces de contato” (Idem, 2013, p. 46). Não há, no decorrer de sua obra, uma definição precisa do que poderia ser classificado como rede ou interface. Diferentemente dos recursos materiais e cognitivos, que podem ser mensurados facilmente por meio da renda e da escolaridade, a falta de um conceito mais preciso para definir o que são recursos conectivos atrapalha a definição de uma variável para mensurá-lo. Há apenas a menção da importância do avanço tecnológico em larga escala como elemento responsável por aumentar os três tipos de recursos mencionados acima. No caso dos recursos conectivos, o “avanço tecnológico interliga as pessoas em uma vasta rede de trocas” (Idem, 2013, p. 46). Ou seja, aqui há a ênfase na capacidade de intercâmbios proporcionada principalmente pelas tecnologias de informação e comunicação.

Estes três tipos de recursos são a base do empoderamento humano. De acordo com Welzel:

Recursos de ação neste sentido empoderam as pessoas no nível das capacidades, providenciando o elemento existencial do empoderamento humano. Recursos de ação aumentam nas pessoas a utilidade da liberdade. Quanto mais dispersos são os recursos de ação, maior é a utilidade conjunta da liberdade das pessoas – as bases da solidariedade.⁸ (WELZEL, 2013, p. 46).

Em linhas gerais, o aumento dos recursos de ação proporciona o incremento na escala de utilidade da liberdade. Com maior capacidade de agir de acordo com as suas escolhas, as pessoas passam a valorizar esta liberdade. Essa valorização é denominada de empoderamento psicológico e corresponde ao componente motivacional deste processo. Se as condições existenciais – recursos de ação – dizem respeito às possibilidades de as pessoas agirem livremente, as orientações psicológicas são o componente valorativo da liberdade, ou seja, relacionam aspectos subjetivos às condições objetivas da utilidade de escolha (WELZEL, 2013). O empoderamento psicológico também possui um segundo componente: a valorização da igualdade de condições. Quando os recursos de ação aumentam em uma dada sociedade, também há o incremento da solidariedade. Este é um ponto polêmico na teoria, já que uma das características do processo de modernização é o aumento da individualidade e a diminuição de laços sociais.

Ainda que a maioria dos autores concorde com esta afirmação, a discussão sobre as consequências da individualização gera forte divergência. Para Flanagan e Lee (2003), o aumento de valores libertários, ou emancipatórios, representa também a diminuição de orientações de

⁸ “Action resources in this sense empower people on the level of capabilities, providing the existential element to human empowerment. Action resources increase people’s utilities from freedoms. The more widespread action resources are, the larger are people’s joint utilities from freedoms – the basis of solidarity.”, no original.

caráter comunitário e o aumento de uma postura política egoísta e limitada ao interesse próprio. Putnam (2001) tem uma interpretação parecida ao afirmar que o declínio do capital social nos Estados Unidos tem produzido uma geração apática, cínica e alheia aos problemas políticos. Baquero (2003) afirma que sem confiança no sistema democrático não há democracia e que é imperativo para a consolidação deste sistema político no Brasil o resgate do cidadão na esfera pública, principalmente por meio do aumento dos estoques de capital social. A individualização, para estes autores, produz uma política egoísta, centrada no interesse próprio e que não busca interesses coletivos, além de perpetuar práticas como o clientelismo e o patrimonialismo.

Uma interpretação alternativa é apresentada por Inglehart e Welzel (2005). Eles também afirmam que este processo de mudança de valores é caracterizado pela individualização, mas entendem que ele proporciona o reconhecimento de uma existência autônoma. Ao reconhecer a autonomia individual, enxerga-se todos como seres humanos, sujeitos de direito no pleno exercício de suas existências. Este individualismo é uma forma de humanismo, pois reconhece os direitos individuais para além do grupo e permite que as pessoas sejam mais abertas e tolerantes para com as diferenças. Rompe, portanto, as barreiras da comunidade, permitindo que a solidariedade se estenda para além dos laços próximos, aproximando pessoas distantes em torno de uma causa comum. Welzel (2013) define isto como individualismo benigno, pois encontra uma relação positiva entre os valores emancipatórios e uma postura de menor egoísmo, maior confiança e valores humanitários⁹.

Desta forma, o empoderamento psicológico ocorre a partir da valorização da escolha independente e da igualdade de oportunidades. Nesta fase da emancipação humana, as pessoas buscam liberar o pleno potencial de suas ações por meio da escolha e reconhecem o outro como sujeito de direitos, o que gera uma solidariedade que transcende a esfera comunitária. Em termos empíricos, o componente psicológico deste fenômeno corresponde à dispersão de valores emancipatórios em uma dada sociedade, que são mensurados a partir de uma bateria de questões que indagam sobre a valorização da escolha, da igualdade, da vocalização das demandas e da autonomia¹⁰.

Com a capacidade de agir de acordo com as escolhas individuais e valorizando a liberdade, o próximo componente do empoderamento humano são as garantias legais para preservar essa liberdade. Isto é o que Welzel (2013) denomina como regulamentação institucional e corresponde ao último componente do processo. Aqui é retomada a polêmica relação entre cultura e instituição discutida por Inglehart (INGLEHART, 1990, 1997; INGLEHART; WELZEL, 2005). A ideia central é que o desenvolvimento econômico, ou o aumento dos recursos

⁹ Por valores humanitários entende-se a aceitação da diversidade. Empiricamente, este conceito foi mensurado levando em consideração o afastamento de ideias de cidadania baseados na similaridade, apreciação da diversidade étnica, identidade universal, solidariedade com as pessoas pobres do mundo e falta de disposição para a guerra.

¹⁰ A construção e a confiabilidade deste índice são discutidas por Okado e Ribeiro (2017).

de ação, não leva automaticamente ao aperfeiçoamento da democracia. A dispersão de valores condizentes com instituições democráticas é fundamental para que ocorram melhorias nas mesmas, mas isso não conduz necessariamente à afirmação de que o sentido causal da relação entre cultura e instituição é unilateral, da primeira para a segunda. Apenas reconhece que a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema democrático ocorrem a partir de uma relação de múltipla causalidade, ideia que já era defendida pelos primeiros teóricos culturalistas (ALMOND; VERBA, 1963; LIJPHART, 1980).

Esta etapa do empoderamento humano acontece em dois momentos. Primeiro há o reconhecimento dos direitos individuais: igualdade de gênero, diversidade étnica e livre profissão da fé são exemplos de garantias dos direitos de autonomia individual. Em segundo lugar, há a garantia de direitos participativos, ou seja, a garantia de liberdade para participar e influenciar as decisões políticas. Desta forma:

Para institucionalizar o poder do povo de forma plena, ambos os conjuntos de direitos devem ser assegurados e precisam ser garantidos em proporções iguais de modo que nenhum domínio seja negligenciado em detrimento do outro¹¹. (WELZEL, 2013, p. 45).

Este autor se distanciou dos estudos clássicos da cultura política ao abandonar o ideal liberal de cidadania. Inglehart e seus colaboradores até questionaram tal modelo, mas jamais defenderam o seu componente social. Os conceitos de individualismo benigno e de solidariedade resgatam o aspecto social da cidadania, tal como descrito por Marshall (1967). A garantia desta terceira esfera da cidadania é essencial para prevenir que as desigualdades sociais herdadas corrompam a igualdade. Em termos gerais, o processo de empoderamento humano pode ser resumido de acordo com o Quadro 2.

Quadro 2 – Estrutura do Empoderamento Humano

<u>Condições Existenciais</u>			<u>Orientações Psicológicas</u>		<u>Regulamentação Institucional</u>	
Recursos intelectuais	Recursos materiais	Recursos Sociais	Valorização da independência de escolha	Valorização da igualdade de oportunidades	Direito à autonomia individual	Direito à participação política
Recursos de Ação: capacidade de exercer a liberdade (empoderamento existencial)			Valores Emancipatórios: motivação para exercer a liberdade (empoderamento psicológico)		Garantias Cívicas: garantias para exercer a liberdade (empoderamento institucional)	
Utilidade da Liberdade			Valorização da Liberdade		A licença para ser livre	

Fonte: Adaptado de Welzel (2013), p. 44.

¹¹ “To institutionalize ‘people power’ in a complete sense, both sets of rights must be guaranteed, and they must be guaranteed in even proportions so that no domain is neglected on behalf of the other.”, no original.

Resumidamente, podemos descrever o ciclo do empoderamento humano da seguinte forma: o aumento dos recursos de ação leva à dispersão de valores emancipatórios, ou seja, a utilidade da liberdade aumenta. Este processo representa a valorização subjetiva das condições objetivas de vida. Com mais liberdade, os indivíduos passam a valorizá-la e a aproveitar os ganhos que ela proporciona. Esta valorização leva à busca por assegurar a sua permanência ou ampliar os domínios em que está estabelecida: primeiro no campo das liberdades individuais e depois na esfera pública, ou seja, no direito de vocalizar as demandas e assegurar que serão ouvidas. O aumento dos valores emancipatórios leva à busca por mais direitos e à ampliação e aperfeiçoamento da democracia, pois os cidadãos passam a demandar mais responsividade dos governos eleitos.

O que Welzel (2013) denomina “recursos de ação” são as variáveis clássicas dos estudos de comportamento político. Em linhas gerais, as pessoas que participam politicamente são aquelas que justamente possuem mais recursos de ação. Os mais escolarizados, com mais recursos materiais e tempo disponível, bem como aqueles que possuem mais redes de relacionamento tendem a se envolverem mais com política (OKADO; RIBEIRO, 2015; RIBEIRO; BORBA, 2010; VERBA et al., 1995). É lógico esperar que o aumento destes recursos em uma dada sociedade elevaria também a participação política e, conseqüentemente, os *outcomes* esperados pela dispersão de valores emancipatórios em uma dada sociedade. Este é o argumento circular que Barry (1978) denunciou nos estudos culturalistas. Se o aumento dos recursos de ação leva à dispersão de valores emancipatórios e isto, por sua vez, ao aprofundamento da democracia, não faz sentido entender o papel da cultura neste processo, dado que ela é, em última instância, determinada pelas condições objetivas de vida.

No entanto, tanto Inglehart e Welzel (2005) quanto Welzel (2013) salientam que esta relação entre desenvolvimento material e cultura não é tão simples assim. O desenvolvimento material é a causa da dispersão de valores emancipatórios, mas outros fatores condicionam a intensidade desta relação. Tais autores identificaram a existência de zonas culturais com padrões específicos de cultura política. A secularização, por exemplo, condiciona e é condicionada pela dispersão de valores emancipatórios. Ao estudarem os valores e a autoexpressão, o desenvolvimento econômico e a democracia, Inglehart e Welzel (2005) concluíram que a modernização e o aumento das condições materiais não desencadeiam necessariamente o processo de democratização em uma dada sociedade. Isto acontece se, e somente se, for acompanhado de uma mudança de valores congruentes com o novo regime a ser implementado. Estudar a cultura política é fundamental para entendermos as mudanças recentes nas democracias contemporâneas.

Algumas controvérsias da Teoria Evolutiva da Emancipação

Em seu estudo, Welzel (2013) procurou responder a seguinte questão: de onde surge a liberdade? Para realizar tal tarefa, ele buscou criar uma teoria universalista acerca da emancipação humana. No entanto, alguns problemas se levantaram nesta empreitada. O primeiro deles diz respeito à própria originalidade de seu estudo. Apesar de operar em bases teóricas mais ou menos distintas, sua tese não consegue fugir daquilo que foi apresentado em seu trabalho conjunto com Inglehart acerca da modernização. A base conceitual da teoria do desenvolvimento humano (INGLEHART; WELZEL, 2005) e da teoria evolutiva do empoderamento humano (WELZEL, 2013) é idêntica.

A análise dos Quadros 1 e 2, que sumarizam os pressupostos de ambas as teorias, evidencia um caminho muito próximo: mudanças substantivas nas condições materiais ou existenciais levam ao desenvolvimento de valores mais condizentes com a democracia e com a valorização da escolha e, como consequência, à busca pelo estabelecimento de garantias institucionais da liberdade. A diferença teórica de ambos diz mais respeito ao seu conteúdo do que à sua forma.

Inglehart e Welzel tiveram a preocupação de construir uma teoria que relaciona a pós-modernidade com a democracia. Isto fica bem evidente quando afirmaram que “o estágio industrial da modernização trouxe a secularização da autoridade, enquanto o estágio pós-industrial traz a emancipação da autoridade”¹² (INGLEHART; WELZEL, 2005, p. 25). Ao longo do seu trabalho, estabeleceram um diálogo intenso com autores clássicos da sociologia, principalmente Marx e Weber, ao mesmo tempo em que discutiram com pesquisadores contemporâneos que se debruçaram sobre a relação entre modernização e democracia (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997). O resultado final apresentou proposições teóricas densas e bem fundamentadas. No entanto fica evidente que o otimismo exacerbado dos autores é um traço marcante deste trabalho: chegam a prever onde e quando a democracia acontecerá.

Welzel, em sua empreitada solo, abandona a pretensão de criar uma teoria acerca da pós-modernidade e busca conceber uma teoria universalista acerca da liberdade. Sua preocupação maior é explicar como nasce e desenvolve a busca pela emancipação humana. Se Inglehart deixou claro em seus trabalhos que a síndrome do pós-materialismo acontece prioritariamente nas sociedades industriais avançadas, Welzel buscou construir uma teoria com um grau de generalização maior.

Para isto, ele recorreu à ideia de que a liberdade é um desejo humano universal, compondo o que seria a “natureza humana”, apesar de não usar exatamente estes termos. Como parte desta natureza, os seres humanos orientariam as suas ações no sentido de buscar liberar o seu potencial pleno, ou seja, de agir de acordo com as suas próprias escolhas. Isto porque a consciência, a

¹² “The industrial stage of modernization brings the secularization of authority, whereas the postindustrial stage brings emancipation from authority.”, no original.

capacidade de agir com propósito, é um presente evolutivo selecionado devido à sua habilidade de moldar a realidade, fazendo com que a liberdade tenha valor. Desta forma:

Esta é uma teoria da emancipação porque é centrada no desejo humano de uma existência livre de dominação. A teoria é evolucionária porque deriva sua descrição do *framework* do empoderamento humano de um princípio evolutivo chave: a escala utilitária de liberdades.¹³ (WELZEL, 2013, p. 37).

A escala utilitária de liberdades, como descrito anteriormente, é a atribuição de valor subjetivo à liberdade. Ou seja, na medida em que o indivíduo executa as suas ações conscientemente, quando tem ciência e escolhe aquilo que faz, a escolha adquire utilidade e passa a ser valorizada. Isto é o que Welzel define como o potencial pleno de uma ação: o agir livremente. Nota-se aqui que, no fundo, a teoria evolutiva da emancipação humana se fundamenta em um axioma que pode ser sumarizado da seguinte forma: o ser humano busca agir livremente.

Apesar de apresentar alguns argumentos que carecem de uma fundamentação empírica mais sólida, Welzel (2013) conseguiu avançar em um ponto importante em relação ao seu trabalho conjunto com Inglehart: a forma como os valores são mensurados. Aquilo que Inglehart e Welzel (2005) definem como valores de autoexpressão são uma escala que engloba os seguintes pontos: 1) a bateria de pós-materialismo de quatro itens; 2) o grau de felicidade do entrevistado; 3) aceitação da homossexualidade; 4) assinar petições e; 5) confiança interpessoal. Nota-se que o índice de autoexpressão mistura em um mesmo construto variáveis valorativas e atitudinais.

Por sua vez, o índice de valores emancipatórios descritos por Welzel (2013) é composto por quatro subíndices: 1) escolha (tolerância ao aborto, ao divórcio e à homossexualidade); 2) igualdade (igualdade de gênero na política, no acesso à educação e ao mercado de trabalho); 3) voz (itens do índice de pós-materialismo que mensuram a liberdade de expressão) e; 4) autonomia (independência e imaginação como qualidades desejadas e obediência como qualidade não desejada nas crianças). Diferente do índice de autoexpressão, apenas variáveis valorativas são consideradas para mensurar a emancipação.

Apesar de parecer ser um detalhe metodológico, a composição dos itens traz consequências que devem ser consideradas em sua aplicação, como, por exemplo, o seu emprego para a análise do comportamento político. A variável “assinar petições”, por exemplo, se correlaciona com outras medidas de participação política, principalmente de ações de protesto (BARNES; KAASE, 1979), o que torna a aplicação desta medida inadequada para o estudo da participação política.

Por outro lado, se a forma como os valores são mensurados empiricamente por Welzel (2013) representa um avanço em relação a estudos anteriores, ela tem se configurado como uma

¹³ “This is a theory of ‘emancipation’ because it centers on the human desire for an existence free from domination. The theory is ‘evolutionary’ because it derives its description of the human empowerment framework from an evolutionary root principle: the utility ladder of freedoms.”, no original.

de suas maiores deficiências. Como dito anteriormente, este autor buscou um alto grau de generalização com a sua teoria, uma vez que ele almejou explicar os processos que levam ao empoderamento humano. Assim a aplicabilidade de seu índice deveria ser não variante: seus componentes deveriam se agrupar de forma idêntica independentemente do contexto em que ele é empregado.

A primeira crítica neste sentido foi apresentada por Alemán e Woods (2015). Os autores reiteraram a importância da confiabilidade de medidas aplicadas em estudos comparativos. O principal argumento é o de que as inferências feitas a partir de índices só podem se mostrar válidas se a confiabilidade do mesmo for invariante entre os casos. Isto significa dizer que o construto mensura o mesmo fenômeno em todos os casos, o que permitiria a comparação entre eles. No caso do índice de valores emancipatórios, desenhado para mensurar a adesão à liberdade, um comportamento invariante é necessário para indicar que os efeitos produzidos por esta medida na qualidade ou apoio à democracia seriam os mesmos em todos os casos. O que os autores observaram, no entanto, é que esta medida só apresentava um comportamento invariante em alguns poucos casos entre sociedades industriais avançadas, o que limitaria a sua aplicabilidade em outros contextos.

Uma crítica parecida foi apresentada por Sokolov (2018), que testou separadamente a composição do índice de valores emancipatórios nas dez zonas culturais definidas pelo próprio Welzel. Em todas elas, um ou mais componentes desta medida não se agruparam conforme preconizava a teoria. Se o índice de valores emancipatórios representa o empoderamento psicológico, produto de uma característica inata a todos os seres humanos, ele deveria se comportar de forma invariante. O que a análise de Sokolov apontou é que tal medida não possui fidedignidade (KERLINGER, 1980), variando de forma aleatória e não como descrito pela teoria. O único componente que apresentou consistência foi o subíndice “escolha”, no qual seus componentes se agruparam de forma consistente em todos os contextos analisados, indicando a sua aplicabilidade em estudos comparativos.

Por fim, a última questão polêmica que pode ser identificada na teoria evolutiva da emancipação é a retomada de um certo determinismo geográfico. No intuito de procurar responder onde se inicia o processo de emancipação humana, Welzel identificou que certas características geográficas proporcionariam vantagens iniciais no processo de empoderamento humano. A existência de um clima frio moderado, distribuição equitativa de chuvas durante todas as estações e a existência de rios navegáveis são definidas como condições de águas frias¹⁴ (WELZEL, 2013).

Em tais condições, a incidência de doenças é menor, a produtividades da terra e do trabalho é maior e a existência de rios navegáveis permite o acesso a mercados e a trocas culturais mais intensas. Tais condições se configuram como uma vantagem significativa no sentido de gerar

¹⁴ Cool-Water conditions, no original.

menos pressão existencial sobre os seus habitantes. Para sustentar esta hipótese, ele correlacionou uma série de medidas, muitas delas atuais, com a incidência de águas frias. De fato, existe uma alta correlação entre, por exemplo, esta medida e o grau de desenvolvimento tecnológico atual.

No entanto, não fica evidente como civilizações fora destas zonas lideraram no passado o desenvolvimento tecnológico e cultural, bem como a urbanização ou outras medidas que frequentemente se associam com a modernidade. O único argumento é a de que o desenvolvimento da revolução industrial se deu inicialmente nestas áreas. Mesmo em outras regiões, como o Japão, que tiveram uma industrialização tardia, uma vez que alcançaram o estágio industrial, desenvolveram-se mais rapidamente que outros lugares. Apesar de prover uma série de dados, ainda não apresentou um argumento convincente que justifique o porquê dessas regiões tomarem a liderança no processo de emancipação apenas na história recente.

Conclusão

O trabalho de Welzel (2013) trouxe três contribuições importantes para o estudo da mudança de valores. A primeira foi o aprimoramento da mensuração empírica deste fenômeno ao propor o índice de valores emancipatórios. Em segundo lugar, apresentou evidências empíricas que contribuem com o debate sobre as consequências da mudança de valores e seus efeitos nas democracias contemporâneas, demonstrando que este fenômeno tem se mostrado benéfico para o aprofundamento dos regimes democráticos. A última contribuição importante de seu trabalho foi retomar a discussão sobre como a mudança de valores se dá. Ele se afastou do modelo original proposto por Inglehart ao criar o conceito de escala utilitária de liberdade, ainda que fundamentalmente suas teses sejam bem próximas.

Tal conceito permite preencher algumas lacunas da teoria da mudança de valores. Inglehart não discutiu especificamente as possibilidades de refluxos na mudança nas prioridades valorativas. Este autor identificou a possibilidade de uma geração pós-materialista ser sucedida por uma nova coorte materialista e afirmou que a ascensão da direita conservadora é uma resposta à rápida mudança dos valores em uma sociedade (INGLEHART, 1990), mas não detalhou a possibilidade do retorno às orientações materialistas em uma sociedade. Pode-se atribuir isso ao fato de que seu trabalho é centrado em sociedades industriais avançadas, ou seja, os países que estão na vanguarda do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. A influência geopolítica e as vantagens no desenvolvimento tecnológico têm permitido que estas sociedades se mantenham na frente em termos de desenvolvimento econômico, assegurando a qualidade de vida de seus cidadãos. Welzel (2013) propôs uma teoria mais universalista, pensando em como se opera a emancipação humana. Fato que obrigatoriamente o levou a pensar em ciclos de empoderamento e desempoderamento, uma vez que rupturas democráticas são mais frequentes em países em desenvolvimento.

Da mesma maneira em que as sociedades desencadeiam ciclos de empoderamento quando atravessam períodos de condições de vida permissivas, o oposto ocorre quando é experimentada a escassez de recursos de ação. De acordo com Welzel:

O ciclo de desempoderamento se origina em condições de pressão existencial. Isto significa que as pessoas comuns carecem de recursos de ação. Nesta condição os valores emancipatórios permanecem dormentes. Com valores emancipatórios dormentes, as pessoas não realizam ações para assegurar ou exercer a liberdade. Consequentemente elas obtêm pouca satisfação da liberdade. A baixa satisfação com a liberdade reforça a fraca avaliação da mesma, criando um círculo autossustentável. Justamente por ser um círculo autossustentável, as elites políticas não precisam exercer muito esforço para mantê-lo. Não existe pressão sobre eles para garantirem a liberdade. Como resultado, eles não as garantem e, quando contra as probabilidades o fazem, as ignoram na prática e as afastam. No círculo de desempoderamento, as pessoas sofrem deficiências de capacidades, motivações e garantias. Elas não possuem controle sobre as suas vidas nem sobre a agenda de suas sociedades¹⁵. (WELZEL, 2013, p. 52–53).

Com poucos recursos, as pessoas não possuem condições necessárias para buscar a liberdade, pois as suas prioridades valorativas vão estar concentradas em garantir a sobrevivência imediata. Isso explica, em grande medida, os processos de ruptura democrática e a diminuição de direitos sociais. Em um cenário de crise econômica, inflação ou elevados níveis de desemprego, soluções que apresentam o corte de gastos sociais ou a revogação de direitos como único remédio para sair desta situação ganham força e são implementados, seja pela promessa da possibilidade de se sair de uma situação desesperadora seja pela incapacidade da população resistir à sua implantação. No campo das liberdades individuais, a baixa utilidade da liberdade leva ao fim da discussão sobre igualdade e direitos de minorias. Como dito acima, as pessoas não agem para assegurar a liberdade ou efetivar garantias, uma vez que carecem dos recursos necessários para vocalizar as suas demandas. A necessidade de sobrevivência exige todos os recursos, retirando a margem necessária para se efetivar ações que reivindiquem direitos. Esse cenário diminui a solidariedade e acirra a intolerância contra a diversidade: discursos xenófobos, homofóbicos e sexistas ganham terreno, seja como forma de resguardar privilégios ou garantir os recursos escassos para um grupo específico.

Romper um ciclo de desempoderamento não é uma situação simples: com menos recursos de ação existe menos margem para a participação política e, com isto, baixo controle sobre as ações do governo. Com um engajamento nas questões públicas limitado, a responsabilidade dos

¹⁵ The disempowerment cycle originates in pressing existential conditions. Existential pressures mean that ordinary people lack actions resources. In this condition, emancipative values remain dormant. With dormant emancipative values, people take no action to assert and exercise freedoms. Low satisfaction from freedoms reinforces the weak valuation of freedoms, creating a self-sustaining cycle. Precisely because the cycle is self-sustaining, rulers do not need to exert much effort to keep it going. There is no pressure on them to guaranteed freedoms. As a result, they either do not guaranteed freedoms or, when they do it so against the odds, they ignore them in practice and get away with it. In the disempowering cycle, people suffer from deficient capabilities, motivations, and guarantees. They have little control over their lives and their society's agenda.

governantes diminui, o que reduz o desempenho das gestões. Como Welzel (2013) salientou, um ciclo de desempoderamento é retroalimentado: crise, baixos níveis de recursos de ação, pouca satisfação obtida pelas escolhas independentes, baixo controle governamental e baixo retorno institucional. O rompimento deste círculo vicioso se dá a partir do aumento dos recursos de ação. A mudança de uma condição existencial de pressão para uma mais permissiva aumenta a utilidade da liberdade de escolha e a satisfação obtida por meio dela, o que significa maior dispersão de valores emancipatórios. Com maiores níveis de recursos de ação e a valorização subjetiva da liberdade, aumentam a pressão por garantias legais, a responsividade e o controle social, produzindo governos mais íntegros. Desta forma, os ciclos de empoderamento e desempoderamento se alternam, o que explica o aumento e a diminuição dos níveis de valores emancipatórios em uma dada sociedade.

Referências

- ALEMÁN, J.; WOODS, D. Value Orientations From the World Values Survey: How Comparable Are They Cross-Nationally? **Comparative Political Studies**, v. 49, n. August, p. 1–29, 2015.
- ALEXANDER, J. C. Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil: Secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, 1998.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations**. New York: Sage, 1963.
- ALWIN, D. F.; KROSNICK, J. A. Aging, Cohorts, and the Stability of Sociopolitical Orientations Over the Life Span. **American Journal of Sociology**, v. 97, n. 1, p. 169, 1991.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 83–108, nov. 2003.
- BARNES, S. H.; KAASE, M. **Political action: mass participation in five Western democracies**. Washington, DC: Sage Publications, 1979.
- BARRY, B. **Economists, Sociologists and Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.
- BASTOS, J. Um Estudo sobre a Integração dos Níveis de Análise dos Sistemas de Valores. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 18, n. 1, p. 16–25, 2005.
- DALTON, R. Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies. **The Journal of Politics**, v. 46, n. 1, p. 264, 1984.
- _____. **The Good Citizen: How a Younger Generation Is Reshaping American Politics**. Washington, DC: SAGE Publications, 2008a.
- _____. Citizenship norms and the expansion of political participation. **Political Studies**, v. 56, p. 76–98, 2008b.
- _____. **The Apartisan American: Dealignment and Changing Electoral Politics**. Washington, DC: CQ Press, 2013.
- _____; VAN SICKLE, A.; WELDON, S. The Individual–Institutional Nexus of Protest Behaviour. **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 2010, p. 51, 2010.
- DINAS, E. Opening “Openness to Change”: Political Events and the Increased Sensitivity of Young Adults. **Political Research Quarterly**, v. 66, p. 868–882, 2013.
- FLANAGAN, S. C. Value Change and Partisan Change in Japan: The Silent Revolution Revisited. **Comparative Politics**, v. 11, n. 3, p. 253–278, 1979.
- _____. Value Cleavages, Economic Cleavages, and the Japanese Voter. **American Journal of Political Science**, v. 24, n. 2, p. 177–206, 1980.
- _____. Changin Values in Advanced Industrial Societies: Inglehart’s Silent Revolution

- from the Perspective of Japanese Findings. **Compa**, v. 14, n. 4, p. 403–444, 1982.
- _____.; LEE, A. The New Politics, Culture Wars, and The Authoritarian-Libertarian Value Change in Advanced Industrial Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 36, n. 3, p. 235–270, 2003.
- FUCHS, D. The Political Culture Paradigm. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H. D. (Eds.). **The Oxford handbook of political behavior**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- INGLEHART, R. **The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics**. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- _____. Political Action: The impact of values, cognitive level and social background. In: BARNES, S. H.; KAASE, M. (Eds.). **Political Action: Mass participation in five western democracies**. Beverly Hills: Sage, 1979b.
- _____. Values Priorities and Socioeconomic Change. In: BARNES, S. H.; KAASE, M. (Eds.). **Political Action: Mass participation in five western democracies**. Beverly Hills: Sage, 1979a.
- _____. **Culture Shift in Advanced Industrial Society**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. **Modernization and Postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- _____.; CATTERBERG, G. Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 43, p. 300–316, 2002.
- _____.; NORRIS, P. **Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. v. 11
- _____. WELZEL, C. **Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KERLINGER, F. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: Um tratamento conceitual**. São Paulo: Edusp, 1980.
- LIJPHART, A. The Structure of Inference. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.). **The Civic Culture Revisited**. Newbury park: Sage, 1980.
- MASLOW, A. **Motivation and Personality**. New York: Harper, 1954.
- MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1212–1241, 1977.
- MOISÉS, J. Á. **Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995.
- NORRIS, P. Young People & Political Activism : From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice ? **Council of Europe Symposium**, n. November 2003, p. 1–32, 2003a.
- _____. **Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003b.
- _____.; INGLEHART, R. **Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- OKADO, L. T. A.; RIBEIRO, E. Condição juvenil e a participação política no Brasil. **Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 1, p. 53–78, 2015.
- OKADO, L. T. A.; RIBEIRO, E. A. Mudança de Valores em Países Latino-Americanos: comparando os índices de pós-materialismo e valores emancipatórios . **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 7-48, 2017.
- PATEMAN, C. Political culture, political structure and political change. **British Journal of Political Science**, v. 1, n. 3, p. 291–305, 1971.
- _____. The Civic Culture: A philosophic critique. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.). **The Civic Culture Revisited**. Newbury park: Sage, 1980.
- PORTILHO, F. Novos atores no mercado: movimentos sociais econômicos e consumidores politizados. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, p. 199–224, 2009.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: Theories and Facts. **World Politics**, v. 49, n. 2, p. 155–183, 13 jun. 1997.
- PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon and Schuster, 2001.

- RENNÓ, L. R. Teoria da Cultura Política : Vícios e Virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71–92, 1998.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação e pós-materialismo na América Latina. **Opinião Pública**, v. 16, p. 28–64, 2010.
- RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, R. A. Cultura Política e Gênero no Brasil: estudo sobre a dimensão subjetiva da sub-representação feminina. **Revista Política Hoje**, v. 22, p. 167–205, 2014.
- RIVERA, G. A. **As Novas Formas de Racismo e os Valores Sociais**. Dissertação (mestrado em psicologia social) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- ROKEACH, M. **The Nature of Human Values**. New York: Free Press, 1973.
- SEARS, D. O. Political Socialization. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Eds.) **Handbook of Political Science, Volume 2**. Reading: Addison-Wesley, 1975 p. 93–153.
- SEN, A. **Development as a Freedom**. New York: Alfred Knopf, 1999.
- SOKOLOV, B. The Index of Emancipative Values : Measurement Model. **American Political Science Review**, v. 112, n. 2, p. 395–408, 2018.
- TESSLER, M.; KONOLD, C.; REIF, M. Political generations in developing countries: Evidence and insights from Algeria. **Public Opinion Quarterly**, v. 68, n. 2, p. 184–216, 2004.
- VAIRO, D.; PÉREZ, V. Dime Quién Eres y te Diré Que Tan Igualitario/a Eres: Valores de género y implicancias para la participación política en Uruguay. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 27, p. 82–94, 2010.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- VISSER, P. S.; KROSNICK, J. A. Development of attitude strength over the life cycle: surge and decline. **Journal of personality and social psychology**, v. 75, n. 6, p. 1389–1410, 1998.
- WELZEL, C. **Freedom Rising: Human empowerment and the quest for emancipation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- _____; DALTON, R. From allegiant to assertive citizens. In: WELZEL, C.; DALTON, R. (Eds.). **The Civic Culture Transformed: From allegiant to assertive citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Artigo recebido em: 24/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 29/10/2018



PADRÕES EMERGENTES DE UMA CULTURA POLÍTICA JUVENIL NO SUL DO BRASIL¹

EMERGING PATTERNS OF A YOUTH POLITICAL CULTURE IN SOUTHERN BRAZIL

PATRONES DE EMERGENCIA DE UNA CULTURA POLÍTICA JUVENIL EN EL SUR DE BRASIL

Marcello Baquero²
Ana Julia Bonzanini Bernardi³
Jennifer Azambuja de Moraes⁴

Resumo: Este trabalho examina os diferentes processos de socialização política que ao longo da juventude influenciam a forma como o jovem vê o processo democrático e as possibilidades de construir uma outra cultura política juvenil assertiva. A hipótese é a de que há uma reprodução de padrões de comportamento político tradicionais entre os jovens. Os dados são de pesquisa survey conduzida com 2.035 jovens entre 13 e 26 anos nas três capitais do Sul do Brasil: Porto Alegre/RS, em 2015, e Florianópolis/SC e Curitiba/PR, em 2016. Os dados encontrados confirmam a hipótese formulada, apontando para a continuidade da cultura política híbrida nos jovens, marcada pela reprodução de traços autoritários, baixa confiança nas esferas institucional e interpessoal, bem como baixos níveis de capital social e interesse por política.

Palavras-chave: Socialização Política; Juventudes; Cultura Política; Democracia

Abstract: This paper examines the different processes of political socialization that, throughout youth, influence how young people comprehend the democratic process and the possibilities of building a new youth political culture. The hypothesis is that there is a reproduction of traditional patterns of political behaviour among young people. The research data are from a survey conducted with 2,035 youngsters between 13 and 24 years old in the three capitals of southern Brazil: Porto Alegre/RS, in 2015, and Florianópolis/SC and Curitiba/PR, in 2016. The results confirm our main hypothesis, pointing to the continuity of the hybrid political culture among the youth, marked by the reproduction of authoritarian

¹Conforme proposto pela UNESCO (2000) a faixa etária de jovens abarcada pela pesquisa é daqueles que têm entre 13 e 24 anos.

² Graduado em Ciência Política pela Florida International University (1975), mestre em Relações Internacionais pela Florida State University (1976) doutor em Ciência Política na Florida State University (1979), pós-doutor pela Universidade de Sussex, Inglaterra (2007) e Pesquisador visitante associado do Latin American Center, Oxford University (2014-2015). Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: nupesal@gmail.com

³Doutoranda em Ciência política na UFRGS. Pesquisadora do NUPESAL. E-mail: anajuliabernardi@hotmail.com

⁴Pós Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

patterns, low confidence in the institutional and interpersonal sphere, as well as low levels of social capital and interest in politics.

Keywords: Political Socialization; Youth; Political Culture; Democracy.

Resumen: Este trabajo examina los diferentes procesos de socialización política que al largo de la juventud influyen la forma como el joven ve el proceso democrático y las posibilidades de construir una cultura política juvenil más asertiva. La hipótesis que formulamos es que hay una reproducción de patrones de comportamiento político tradicionales entre los jóvenes. Los datos son de la investigación de survey conducida con 2.035 jóvenes entre 13 y 26 años en las tres capitales del sur de Brasil: Porto Alegre / RS, en 2015, y Florianópolis / SC y Curitiba / PR, en 2016. Los datos encontrados confirman la hipótesis formulada, apuntando la continuidad de la cultura política híbrida entre los jóvenes, marcada por la reproducción de rasgos autoritarios, baja confianza en las esferas institucional e interpersonal, así como, bajos niveles de capital social e interés por política

Palabras claves: Socialización Política; Juventudes; Cultura Política; Democracia

1 Introdução

Manifestações políticas recentes, como os eventos de 2013 e as ocupações dos secundaristas no ano de 2016, têm aquecido os debates no âmbito da cultura política, questionando se estaríamos presenciando o fortalecimento de uma juventude politicamente mais participativa no Brasil (CATTINI; MELLO, 2017). Esses movimentos tiveram uma prevalência de participação da juventude, o que instigou pesquisas que buscaram avaliar se haveria uma modificação do padrão de cultura política na juventude brasileira, o que a diferenciaria das gerações anteriores. Nessa direção, diversos autores (DIAMOND, 1994; MERKEL, 1999; WEFFORT, 1998) apontam a participação e o engajamento político como elementos necessários para uma maior qualidade democrática no longo prazo.

Nessa perspectiva, com base nos dados de opinião pública de pesquisas recentes (LATINOBAROMETRO, 2016; NUPESAL, 2015 e 2016) verificamos a continuidade de um padrão de afastamento das instituições políticas, por parte da população em geral e, especificamente, da parcela jovem. Os dados analisados continuam a mostrar uma juventude desinteressada e apática em relação às decisões do Governo e, ao mesmo tempo, relutantes em participar de organizações políticas tradicionais, sobretudo em partidos políticos. Entretanto, não há consenso a respeito da indiferença da juventude em relação à política. Para alguns autores (COHEN, 2013; GRAEBER, 2013; NORRIS, 2000; RECUERO, 2009; SCHMIDT, 2000), isto denotaria não afastamento dos jovens em relação à política, mas sim o surgimento de outras formas de engajamento político, através das novas tecnologias de comunicação,

principalmente a internet e as redes sociais.

Embora não se possa negar a importância da chamada democracia virtual no início do século XXI, a evidência de pesquisas sobre este tema ainda é inconsistente e pouco generalizável (DAHLBERG, 2011; MORAIS, 2017; ROTHSCILD, 2016). Neste artigo, argumentamos que a interpretação sobre o papel das novas tecnologias no estabelecimento de uma outra cultura política juvenil, mais ativa e assertiva, não está consolidada. Pelo contrário, há ainda um caminho a percorrer para entendermos com mais profundidade os efeitos dessas tecnologias nas atitudes e no comportamento político dos jovens no Brasil. Não há, portanto, em nossa opinião, um teorema estabelecido que relacione o uso de novas tecnologias de comunicação com a emergência de uma outra cultura política juvenil. A estruturação de uma cultura política da juventude depende, em grande parte, do contexto na qual essa questão é analisada.

Desse modo, considerando a teoria da cultura política (ALMOND; VERBA, 1963; BAQUERO, 2015), sugerimos que o apoio à política e ao sistema político é construído com experiências positivas contínuas que se traduzem em uma “memória democrática”, valorizando a política e a democracia como algo positivo. No entanto, o histórico brasileiro de interrupções democráticas, a herança patrimonialista e autoritária, bem como o mau desempenho das instituições políticas, a corrupção e a ineficiência na diminuição das mazelas sociais do país na atualidade têm contribuído para a apatia política da população e, sobretudo, para o desinteresse pela política na população jovem (BAQUERO, 2015).

Portanto, as bases da formação de uma cultura política são tributárias da forma como as crenças, normas e valores políticos são internalizados pelos jovens, em outras palavras, pelo processo de socialização política. Com base nesse pressuposto, problematizamos qual a influência dos diferentes agentes socializadores, como a família, a escola e a mídia, nos processos que impactam a forma como os jovens decodificam o processo democrático e a possibilidade de construir uma outra cultura política juvenil.

Este trabalho está estruturado em três partes, além da introdução. Na primeira parte, discutimos a literatura sobre cultura política, sobre socialização política e sobre os diferentes agentes de socialização política. Na segunda parte, abordamos características específicas da cultura política juvenil no Brasil, contextualizando, sobretudo, o momento histórico vivenciado. Na terceira parte, analisamos compreensões de jovens sobre a democracia e a política na atualidade, considerando suas expectativas em relação ao futuro, participação em manifestações políticas e percepção do quadro político do país. A análise é feita com base nos dados da pesquisa “Democracia, Mídia e Capital Social: um estudo de socialização política no Sul do Brasil”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina (NUPESAL), conduzida com 2.035 jovens entre 13 e 24 anos nas três capitais do Sul do Brasil: Porto Alegre/RS, em 2015, e Florianópolis/SC e Curitiba/PR, em 2016. A metodologia utilizada para desenvolver este

trabalho é de caráter teórico-descritivo. A hipótese de trabalho postulada é a de que há uma reprodução de padrões de comportamento político tradicionais entre os jovens, que, diante da situação de inércia política existente, mantêm uma cultura política híbrida.

2 Cultura política e socialização política

Há um consenso entre cientistas políticos que a democracia contemporânea precisa não só de instituições formais de intermediação política, mas também de uma base normativa de apoio às instituições, às regras e aos procedimentos democráticos. Em outras palavras, de uma cultura política participativa e assertiva. Nesse contexto, a magnitude da participação dos jovens na política pode ser um indicativo da direção da democracia no Brasil, no futuro. Desse modo, uma cultura política se constrói por meio de uma conjugação entre a dimensão formal de regulação de relações sociais e a qualidade e natureza dos valores que são transmitidos de geração a geração.

O conceito de cultura política proposto por Almond e Verba (1963, p. 14-15), no seu estudo seminal sobre a cultura cívica, explicita-o como “[...] conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais baseia-se o comportamento de seus atores”. Para Almond e Verba (1963), pioneiros do estudo da cultura política, o conceito de cultura cívica possibilita desenhar um modelo de cidadania que seria mais propício à democracia. Tal objetivo, segundo os autores, seria alcançado via três tipos de orientações políticas, sendo elas: paroquial (ou tradicional), submissa (ou sujeita) e participativa. Com base nessa tipificação, uma cultura política de caráter cívico seria constituída por orientações participativas da população, ou seja, uma cultura política de respeito entre as elites governantes e a população. Seria, neste sentido, considerada como um modelo de cidadania ideal para a manutenção do sistema democrático.

Em estudo posterior, Ronald Inglehart (1977) iniciou uma nova dinâmica de estudos dentro da linha da cultura política diferenciando sociedades com valores materialistas e outras com valores pós-materialistas. O autor pontua que em sociedades cujas necessidades materiais primárias fossem sanadas, tais quais o acesso à moradia, à educação, à saúde e à segurança, desenvolver-se-iam valores pós-materialistas, resultando em um maior engajamento político e adesão aos valores democráticos. Posteriormente, em trabalho conjunto com Christian Welzel, Inglehart (2009) postulou a importância do ideal de desenvolvimento humano dentro da cultura política, associando a formação de capacidades como forma de emancipação, tanto de liberdades individuais, como de liberdades políticas e direito à cidadania (INGLEHART; WELZEL, 2009).

Em estudo recente, Dalton e Welzel (2014), com base nos estudos de Inglehart (1977 e 2009), avançaram no conceito de cultura cívica de Almond e Verba (1963), objetivando compreender a cultura política e a mudança de valores nos sistemas democráticos da atualidade.

Os autores afirmam que a população estaria desenvolvendo valores mais assertivos (*assertive*) e de maior autoexpressão (*self-expressive*), diferentemente dos ideais de lealdade pública que constituem a cultura cívica de Almond e Verba (1963). Assim, as democracias dos dias de hoje teriam cidadãos mais críticos que levam a novos movimentos com desejo de mudança política (BERNARDI; COSTA, 2017). O Quadro 1 apresenta a descrição dos aspectos da cidadania leal (*allegiant*) e da cidadania assertiva (*assertive*), conforme propõem Dalton e Welzel.

Quadro 1 - Aspectos da cidadania Leal e Assertiva

Domínio	Cidadania Leal (<i>Allegiant</i>)	Cidadania Assertiva (<i>Assertive</i>)
Prioridades de Valores	Prioridades dos resultados das políticas públicas; ênfase na ordem e na segurança; limitação na ênfase da expressão e participação; predominância de valores materialistas e de proteção	Prioridades nas demandas; ênfase na expressão e na participação; limite na segurança e na ordem; prevalência nos valores pós-materialistas /emancipatórios
Orientação à autoridade	Deferência à autoridade na família, no trabalho e na política	Distanciamento da autoridade na família, no trabalho e na política
Confiança Institucional	Confiança nas instituições	Pouca confiança nas instituições
Apoio à Democracia	Apoio aos princípios da democracia e as suas práticas (satisfação cidadã)	Apoio aos princípios da democracia, mas baixo apoio às suas práticas (insatisfação cidadã)
Noção de democracia	Combinação de noções voltadas às demandas (participação) com noções voltadas aos resultados (democracia como uma ferramenta para atingir bens sociais)	Noções de democracia relacionadas às demandas se tornam dominantes
Ativismo político	Voto e outras formas convencionais de atividades que legitimam o regime	Elevada afinidade com ações não violentas e desafiadoras da elite política estabelecida
Consequências sistêmicas esperadas	Governança mais efetiva e responsável?	

Fonte: Dalton e Welzel (2014), tradução nossa.

Segundo o pressuposto dos autores, a insatisfação com o funcionamento das instituições e suas ineficiências em criar políticas públicas que reduzam as desigualdades mostram-se determinantes para explicar a transformação desse padrão comportamental. Diante da expansão do conceito de democracia, que passa a ser associada com bem-estar, qualidade de vida e desenvolvimento humano, observa-se uma modificação da natureza da cidadania democrática, na qual os cidadãos deixam de ser submissos e leais e passam a serem cidadãos críticos (*critical citizens*). Para Baquero e Morais (2015, p. 82 e 83), esse processo seria evidente não só nas democracias estabelecidas, como também nas novas democracias, perpetuando-se através da adoção de orientações assertivas e de autoexpressão.

No entanto, é preciso ter cautela em estabelecer uma relação de causa-efeito entre autoexpressão e geração de indivíduos participativos generalizável a todos os países. Acreditamos que tal associação, em países como o Brasil, é reduzida, prevalecendo uma cultura

política preponderantemente de caráter submisso. Nessa perspectiva, o teorema de Inglehart seria constrangido pelo contexto onde tal relação é pesquisada.

Isso não significa que se reconheça a importância do desenvolvimento de capacidades e recursos que garantam aos indivíduos autonomia e compreensão dos seus direitos e deveres, de forma que consigam se organizar para participar efetivamente do processo político, para além dos procedimentos formais de voto, com vistas ao fortalecimento da democracia. A constituição de cidadãos críticos e participativos envolveria a internalização de valores republicanos, importantes para o empoderamento político dos jovens cidadãos.

Uma cultura política que se solidifica combina, portanto, a dimensão institucional e a dimensão da cultura política. Assim, vai além da perspectiva formal tradicional que considera a democracia como uma forma de governo limitada às suas regras, procedimentos e ritos ou, como colocado por Anthony Downs (1975), a democracia seria uma enumeração de certas características que determinam as “regras do jogo” da democracia.

É imperativo, em nossa opinião, incorporar nos debates sobre construção democrática o grau de satisfação dos cidadãos com o regime e com a confiança que eles depositam nas instituições políticas. Com base nesta proposição, ao examinar o caso brasileiro se constata que, embora haja uma democracia legal e procedimental no que se refere ao funcionamento das instituições e à realização de eleições periódicas, esta dinâmica não se estendeu ao nível de ampliação de uma cultura política de participação, promovendo uma incongruência entre cultura política e instituições, e impedindo uma maior qualidade democrática e inclusão cidadã.

Fundamental para a construção de uma cultura política ativa e participativa é o processo por meio do qual os valores e normas sobre a política são internalizados pela juventude contemporânea. Tal processo de transmissão intergeracional de valores é denominado de socialização política. Esse processo envolve a internalização das normas, tradições e valores políticos da sociedade, sendo contínuo e sujeito a modificações ao longo de toda a vida do indivíduo (ALMOND; VERBA, 1963; BAQUERO; BAQUERO, 2014). As agências reconhecidas como sendo as mais importantes no processo de socialização política são a família, os amigos, os grupos associativos, a escola e os meios de comunicação. Embora diferentes teóricos tenham abordado este tema ao longo dos anos, não há convergências quanto à importância específica de cada ator na formação psicossocial do indivíduo e tampouco se este processo se dá de forma linear.

Assumindo a socialização como um processo dinâmico, cabe entender e delimitar o papel e a influência dos agentes nele inseridos. Segundo Paul Beck (1977), o processo de internalização e desenvolvimento de valores e atitudes políticas passa por três diferentes processos, sendo estes: exposição, comunicação e receptividade. No que se refere à exposição, em um primeiro momento a família é o principal meio de socialização do indivíduo. No entanto, quando o jovem inicia seu processo de escolarização, a exposição aos familiares como principal

agente de socialização começa a diminuir de forma que a exposição de outros agentes (escola, pares) chega a ser quase a mesma já na infância e durante a maior parte da adolescência (BECK, 1977).

Diferentemente da etapa de exposição, que ocorre de forma passiva, o processo da comunicação pode se desenvolver ativamente ou passivamente. A comunicação se desenvolve de forma ativa, na medida em que os interlocutores se expressam de maneira direta sobre assuntos políticos e orientações acerca de comportamentos e valores. Segundo Powell *et al.* (2014), a socialização direta ocorre através da família, escola, programas de governo e grupos de interesse. Contudo a comunicação passiva por meio de socialização indireta também pode afetar a formação de valores políticos, através da observação de comportamentos de adultos e pessoas próximas, como professores, ou formadores de opinião (POWELL *et al.*, 2014, p. 46 e 47). Quanto ao aspecto de receptividade, este diz respeito tanto ao nível de envolvimento do agente com o indivíduo – laços emocionais, natureza da relação – quanto ao momento da vida no qual esta relação ocorre, de forma que quanto mais próximo este agente estiver do jovem, maior será a sua influência na formação dos valores.

Vários trabalhos no Brasil discutem a importância da fase da adolescência no processo de internalização e formação de valores, sentimentos e comportamentos em relação à política (BAQUERO; BAQUERO, 2014; BERNARDI, 2017; MORAIS, 2017; NAZZARI, 2003; ZORZI, 2016). Os autores apontam que é ao longo da juventude e da inserção no ambiente escolar que ocorre um dos momentos mais intensos de desenvolvimento cognitivo e maior assimilação da esfera política pelos jovens (BAQUERO; MORAIS, 2015). Schmidt (2000) assinala que a escola pode ser considerada a única agência de socialização que se ocupa diretamente da transmissão intencional de atitudes políticas, uma vez que:

[...] a atividade de ensino é estritamente a transmissão planejada e sistemática de conhecimentos acerca da sociedade e do mundo. Na sala de aula são difundidas informações sobre as atividades e instituições políticas, analisados fatos políticos e debatidas as formas possíveis de inserção na vida sócio-política. Por isso, em todas as sociedades modernas o conhecimento político está fortemente associado à escolaridade (SCHMIDT, 2000, p. 69).

Dentro desse quadro, os diferentes processos de socialização política ao longo da juventude influenciam a forma como o jovem vê o processo democrático e o que ele entende pelo termo democracia. Neste momento de crise política e institucional do Brasil é relevante compreender o entendimento da juventude sobre o que está em jogo no processo democrático. No entanto, para este entendimento é fundamental compreender o histórico da construção da cultura política no país e suas heranças históricas, que serão discutidas a seguir.

3 CONSTRANGIMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA CULTURA POLÍTICA JUVENIL NO SUL DO BRASIL

A política brasileira tem sido ilustrada como uma situação na qual “o Brasil ainda tem um enorme passado pela frente ou um enorme futuro por detrás” (FERNANDES, 1999, p. 30). Nessa frase o autor tenta captar a influência da formação histórica e política do país que se mantém viva, não apenas na cultura política da população, regendo as relações sociais e as percepções da sociedade em relação às instituições, mas também permeando o funcionamento do próprio Estado. No que diz respeito à cidadania e consolidação democrática, reitera-se que a formação do Estado brasileiro como instituição precedeu a formação da sociedade civil, de forma que a primeira experiência com a democracia no país configurou-se como fortemente elitista.

A “cidadania concedida” está na gênese da construção da cidadania brasileira. Os portugueses, ao passo que lograram a construção de um país com uma enorme unidade territorial, não possibilitaram a criação de uma pátria brasileira ou de um sentimento de pertencimento cidadão. A população brasileira, à época da independência, era constituída por uma população analfabeta e escravocrata, operando em uma economia de monocultura e latifundiária (CARVALHO, 2002, p. 18).

Extensa é a bibliografia que buscou retratar a construção da cidadania, da cultura e do Estado brasileiro (CARVALHO, 2002; FAORO, 1979; HOLANDA, 1992; LEAL, 1978). Sérgio Buarque de Holanda (1992) destaca a herança ibérica da nossa colonização e, sobretudo, os traços personalistas que caracterizam todos os níveis de relações sociais e políticas decisivos para a estruturação do poder de forma a não haver uma distinção entre o Estado e a família, na qual o primeiro se torna uma extensão da segunda. O patrimonialismo, o coronelismo e o clientelismo perpassam toda a história do país, constituindo-se fundamentalmente em uma relação de troca de favores entre agentes políticos, agentes econômicos e cidadãos. Estas trocas se dão na concessão de benefícios públicos – como empregos, isenções fiscais, propinas e licitações – e apoio político, sobretudo por meio de voto (CARVALHO, 2002).

Do ponto de vista da socialização política e da manutenção da cultura política, principalmente no que tange à relação de transmissão intergeracional de valores para a juventude, a implicação mais contundente da prática do patrimonialismo, bem como seus derivados (coronelismo, clientelismo, etc.), é a legitimação a ela conferida pela população, de forma que a troca de favores é interiorizada dentro de uma concepção de moralidade pela população desde a sua juventude. Mesmo em frente dos escândalos de corrupção observados na prática pública e do descrédito das instituições políticas - pequenos desvios morais como concessão de cargos a parentes (nepotismo), voto e apoio a candidatos políticos conhecidos ou “famosos” (personalismo) a despeito da orientação dos partidos - são práticas que se mantêm nos dias atuais, preservando-se como elementos preponderantes da política do Brasil

(BAQUERO; BAQUERO, 2014, p. 67 e 68).

Essas características históricas contribuíram para a institucionalização de uma cultura política híbrida no país pós-redemocratização. A falta da construção de uma “memória democrática” pela população pode ser explicada pelas inúmeras interrupções deste regime no nível institucional ao longo da história brasileira, que é restrita a breves intervalos democráticos permeados por uma série de rupturas e tentativas de tomada do poder.

Essas rupturas democráticas se deram em grande parte por meio do uso da força. Elas podem ser observadas desde a Proclamação da República, que se deu por meio de um ato de força dos militares repetido na Revolução de 1930, bem como na tentativa de restauração das velhas oligarquias (1932), na “intentiona comunista” (1935), na ditadura do Estado Novo (1937-1945), no golpe que depôs Getúlio Vargas (1945), na tentativa de impedimento da posse de Getúlio Vargas (1950), nas tentativas de impedimento da posse de Juscelino Kubitschek (1955), no impedimento do vice Café Filho, na tentativa de impedimento da posse de João Goulart (1961) e, por fim, no golpe de Estado de 1964 (SCHMIDT, 2000, p. 130). Além disso, há de se demarcar os próprios “golpes dentro do golpe” (CHIRIO, 2012; WEFFORT, 1992) que decorreram nas sucessões presidenciais ao longo da ditadura militar e que se deram até a restauração democrática em 1985, que, não por acaso, não ocorreu por eleição direta.

Assim, a ausência de uma normalidade democrática ao longo da formação histórica do Brasil impediu a construção de cidadãos que valorizassem o processo democrático como condução política do país ao perpetuar a ideia de uso da força como *modus operandi*, dificultando, portanto, a transmissão de uma “memória democrática” por parte dos adultos para os jovens. Nesse sentido, o golpe militar de 1964 e a transição para democracia em 1985 foram especialmente problemáticos, uma vez que a restauração da democracia se deu de forma pactuada entre as elites e restrita à eleição indireta, a despeito das demandas da população que foi às ruas pelas “Diretas Já” (MOISÉS, 2010).

Desse modo, a combinação dessas características históricas (clientelismo, patrimonialismo e personalismo), marcadas por uma cultura política autoritária e somadas a um processo de democratização pactuado no pós-governo militar, deram origem ao que se denomina de cultura política híbrida, uma vez que mescla comportamentos e valores autoritários a uma percepção positiva da democracia.

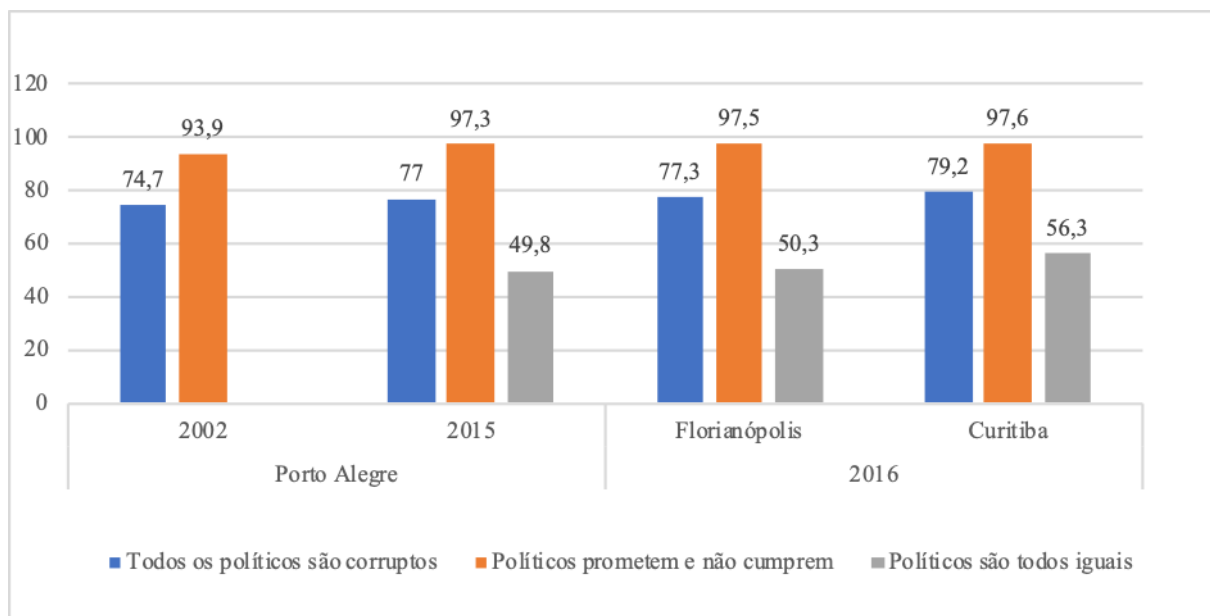
4 PADRÕES DE COMPORTAMENTO POLÍTICO DOS JOVENS NO BRASIL

A construção da cidadania juvenil é um tema estratégico da atualidade não apenas em face da expressão numérica de jovens no país (17,24% da população brasileira, conforme censo do IBGE de 2010), mas também devido às dificuldades impostas à socialização desses jovens pelo próprio quadro estrutural da cultura política brasileira. Nessa perspectiva, os estudos recentes acerca de socialização política no Brasil vêm tentando entender qual a compreensão

dos jovens que se desenvolveram dentro de um contexto democrático relativamente estável acerca da política e da democracia e do seu papel como cidadãos no atual contexto de desigualdade social.

O Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL) tem realizado periodicamente pesquisas sobre socialização política no Sul do país, buscando analisar o que pensam os jovens em uma perspectiva longitudinal (BAQUERO; BAQUERO, 2014; BAQUERO; BAQUERO; MORAIS, 2016; BERNARDI, 2017; MORAIS, 2017; SILVEIRA, 2005; ZORZI, 2016). Um resultado recorrente dos estudos aqui examinados é o da falta de confiança dos jovens em relação ao governo. A desconfiança na política, já característica da cultura política brasileira, mostrou-se ainda maior nos últimos anos, dada a maior midiaticização dos escândalos de corrupção. Na última rodada da pesquisa intitulada “Democracia, mídia e capital social: um estudo comparativo da socialização de jovens do Sul do Brasil”, cujo escopo foi expandido para as três capitais do Sul do Brasil (Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC e Curitiba/PR) em 2015 e em 2016, constatou-se o impacto desta conjuntura ao perguntarmos e analisarmos a percepção que os jovens têm sobre os políticos, conforme exposto no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Afirmações dos jovens sobre os políticos (concordam e concordam em parte) (%)



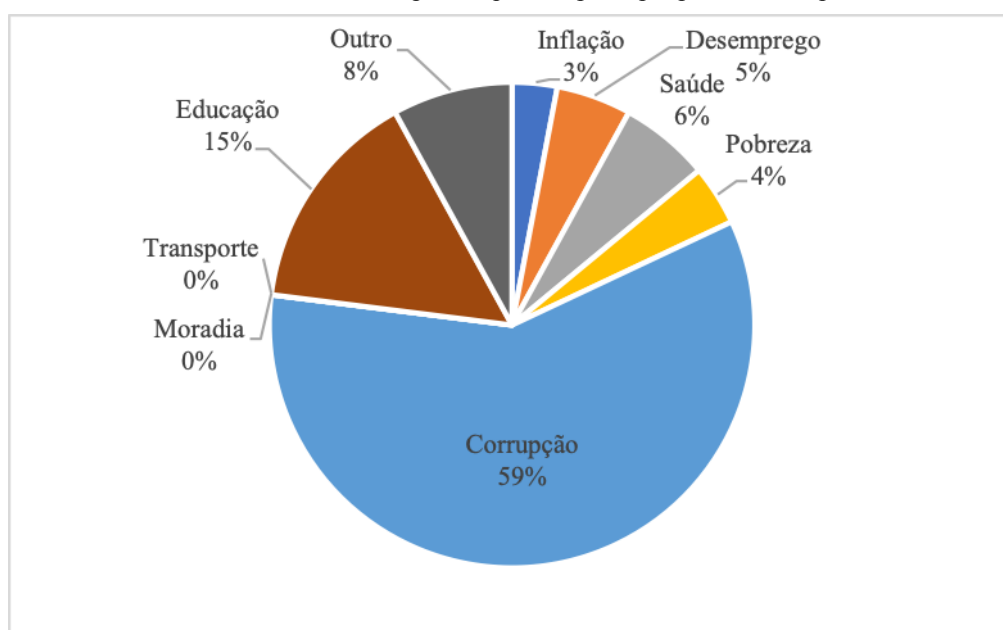
Fonte: NUPESAL, 2002, 2015 e 2016.

Conforme pode ser observado pelos dados do Gráfico 1, a percepção de que os políticos são corruptos está presente na cultura política juvenil e vem crescendo desde 2002. Na pesquisa realizada em Porto Alegre, em 2002, pelo NUPESAL, 74,7% dos jovens afirmaram que todos os políticos são corruptos e 93,9% afirmaram que a maioria dos políticos não cumpre com as suas promessas. Já na última rodada, que expandiu a amostra para as três capitais do Sul em

2015 e 2016, em média 78% dos jovens entrevistados concordaram ou concordam em parte que todos os políticos são corruptos (77% em Porto Alegre, 77,3% em Florianópolis e 79,2% em Curitiba). Essa percepção é reforçada pela ideia de que os políticos prometem e não cumprem, visto que, em média, 97% dos entrevistados concordam ou concordam em parte com esta afirmação (97,3% em Porto Alegre, 97,5% em Florianópolis e 97,6% em Curitiba). Além disso, em média 52% dos jovens concordam ou concordam em parte que os políticos brasileiros são todos iguais (49,8% em Porto Alegre, 50,3% em Florianópolis e 56,3% em Curitiba).

Parte dessa percepção de que os políticos são corruptos pode ser atribuída ao aumento da cobertura midiática, bem como da proliferação das notícias em tempo real por meio da internet, aplicativos de notícias e de redes sociais. Além disso, os jovens não apenas percebem os políticos como corruptos e ineficientes, como também apontam a corrupção como o maior problema no país, conforme exposto no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Em sua opinião qual é o principal problema do país?



Fonte: NUPESAL, 2015 e 2016.

Os dados do Gráfico 2 indicam que mais da metade dos respondentes percebem a corrupção como o maior problema no país, sendo quase quatro vezes mais mencionado que a educação, posicionada como segundo maior problema, com apenas 15%. De acordo com Albertson e Gadarian (2015), quando as pessoas percebem a corrupção como algo generalizado cria-se uma ansiedade política que incide diretamente no *modus operandi* das relações dos cidadãos com a política, especialmente em relação às fontes buscadas para obtenção de informação, suas redes de confiança, bem como suas atitudes políticas. Essas incertezas corroboram para o aumento dos níveis de desconfiança. Dentro deste contexto, perguntamos: 1)

quais as principais fontes que os jovens buscam para obter informações sobre política? e 2) em quem os jovens confiam?

Para responder a primeira questão, analisamos a Tabela 1 abaixo, que indica as principais fontes que os jovens buscam para formar a sua opinião sobre política.

Tabela 1 – No momento de formar uma opinião sobre questões políticas, qual a primeira e segunda instituição mais importante? (%)

	Porto Alegre		Florianópolis		Curitiba	
	1ª lugar	2ª lugar	1ª lugar	2ª lugar	1ª lugar	2ª lugar
Família	39	15	44	16	38	14
Igreja	3	5	2	5	3	8
Escola	18	16	18	20	18	17
Amizades	4	13	3	11	2	7
Televisão	7	10	6	12	13	16
Rádio	0	3	0	3	2	4
Jornal impresso/Revista	8	13	5	8	8	10
Internet/ Redes sociais	22	25	22	26	17	23

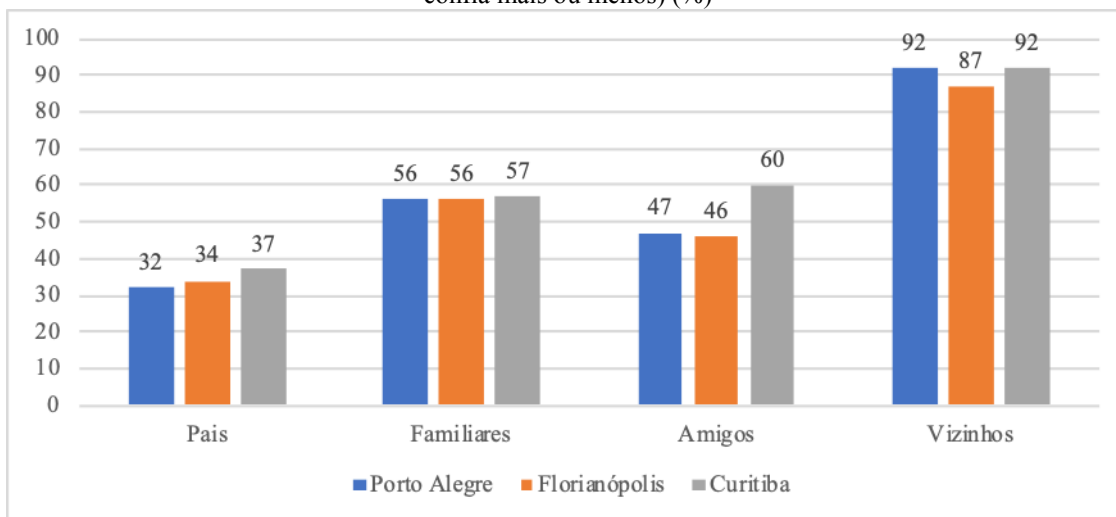
Fonte: NUPESAL 2015 e 2016.

Os dados da Tabela 1 indicam que a família permanece como a primeira agência socializadora da juventude nas três capitais investigadas, especificamente no que tange aos aspectos políticos. O principal destaque destes dados vai ao sentido da internet e as redes sociais ultrapassarem a indicação da escola, tida como a agência secundária em socialização dos jovens, que passa a ser a terceira agência citada. A internet mostra-se como o principal meio de busca de notícias em relação aos meios tradicionais de informação, como a televisão, jornais impressos e revistas. Esses dados vão ao encontro das afirmações de Paletz, Owen e Cook (2012) que consideram a internet como um novo agente socializador pelo fato de ser uma fonte de informação para os jovens, inclusive proporcionando a formação de opinião pública. A popularização da internet gerou expectativas da emergência de uma cultura política mais participativa entre a juventude, podendo possibilitar um novo campo de participação *online* que se tornaria efetivo *offline*. No entanto, a internet, a despeito de ser considerada um novo agente socializador, parece não ter impactado significativamente a cultura política juvenil brasileira (MORAIS, 2017, p. 129).

Para responder a segunda questão – em quem os jovens confiam? – dividimos as agências de socialização política em quatro tipos utilizando como critérios (1) o papel delas no processo de socialização dos jovens e (2) a proximidade delas com os jovens. A categorização foi a seguinte: instituições próximas (pais, familiares, amigos e vizinhos – Gráfico 3); instituições escolares (escola, movimentos estudantis, conselho escolar e grêmios estudantis – Gráfico 4); instituições formais (polícia, forças armadas, igreja, partidos políticos, judiciário,

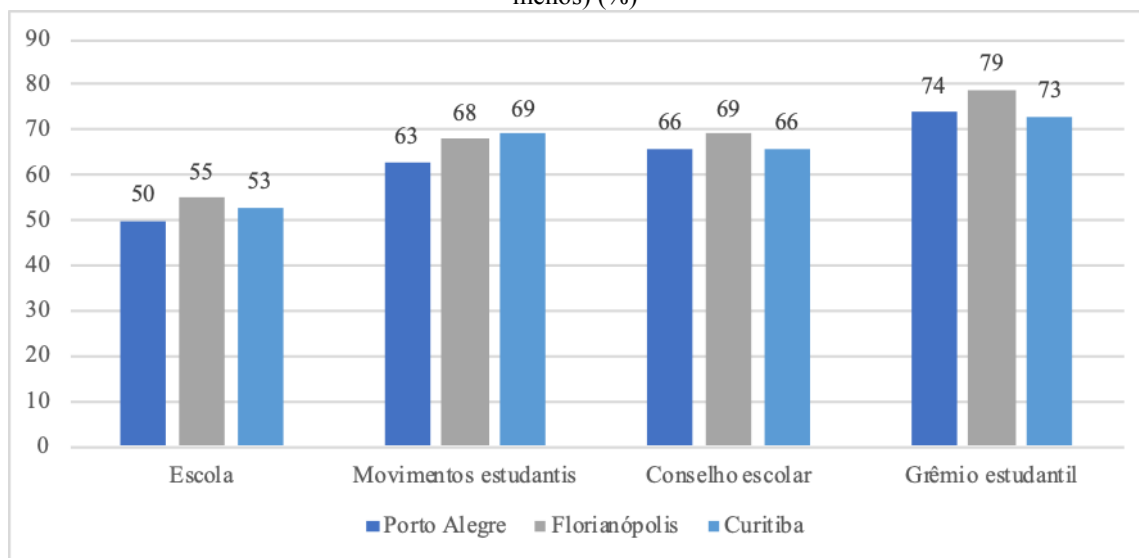
presidência, governo federal – Gráfico 5) e instituições de comunicação e informação (televisão, jornal escrito, rádio, internet – Gráfico 6). Os Gráficos abaixo apresentam os resultados das somas das categorias não confia e confia mais ou menos em relação a essas instituições.

Gráfico 3 – Desconfiança nas instituições de socialização próximas (soma das categorias não confia e confia mais ou menos) (%)



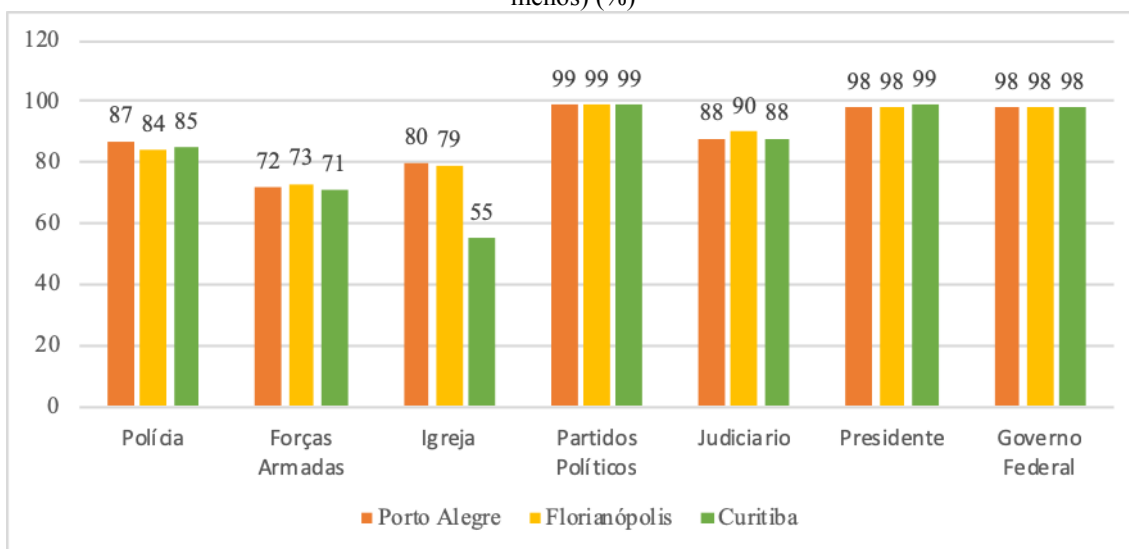
Fonte: NUPESAL, 2015 e 2016.

Gráfico 4 – Desconfiança nas instituições escolares (soma das categorias não confia e confia mais ou menos) (%)



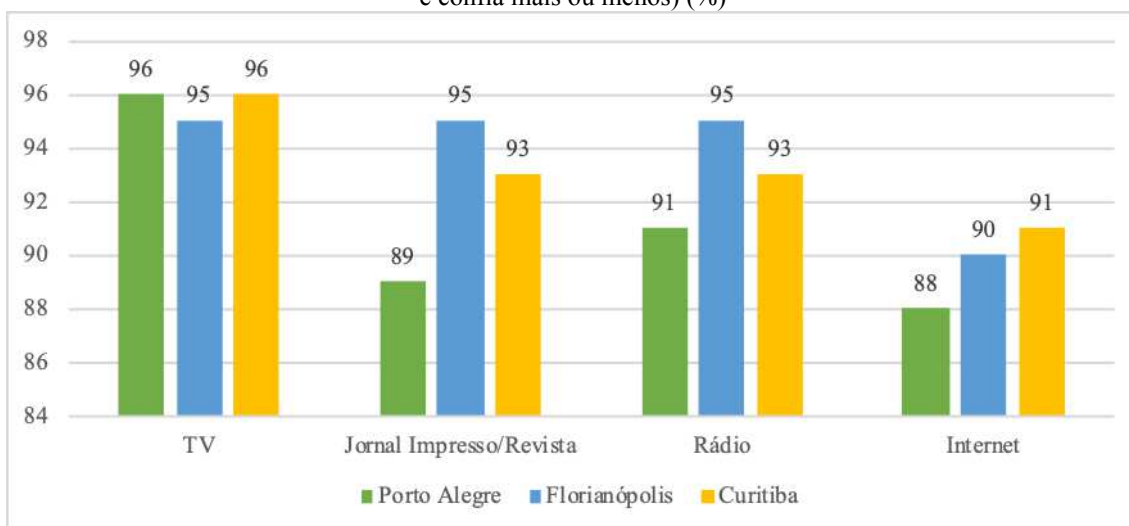
Fonte: NUPESAL, 2015 e 2016.

Gráfico 5 - Desconfiança nas instituições formais (soma das categorias não confia e confia mais ou menos) (%)



Fonte: NUPESAL, 2015 e 2016.

Gráfico 6 - Desconfiança nas instituições de comunicação e informação (soma das categorias não confia e confia mais ou menos) (%)



Fonte: NUPESAL, 2015 e 2016.

Os dados dos Gráfico 3 a 6 são contundentes em relação ao clima de desconfiança que assola o país desde 2005. A confiança é baixa e preocupa para uma nação que deseja fortalecer a democracia com o apoio normativo das novas gerações. Fundir as categorias “não confia” e “confia mais ou menos” e obter altas porcentagens de desconfiança pode ser um indício concreto de como se estruturam as atitudes num ambiente de ansiedade política e incerteza. Como já está amplamente documentado na bibliografia do campo da ciência política, a desconfiança institucional não é um fenômeno novo nem recente, assim, o que chama a atenção não é a existência da desconfiança e sim a magnitude dela, que transborda para todas as instâncias, inclusive as mais próximas dos jovens (BAQUERO; MORAIS, 2018). Dentro desse ambiente de incerteza, a busca de informação se dá por canais que são considerados mais

próximos e fidedignos. Os jovens cidadãos passam a confiar em determinados especialistas ou figuras consideradas relevantes na vida política em detrimento de outros que não são vistos como confiáveis.

Analisando os dados dos Gráfico 3 a 6, confirma-se o que foi observado na Tabela 1: os pais continuam a ser a principal instituição na qual os jovens confiam seguido de amigos, familiares e vizinhos. Um pressuposto comum da área de socialização é o de que a família é a fonte principal de transmissão cultural na sociedade. Sobretudo, que a crença dos adolescentes em relação à política espelha-se a partir dos seus pais (HYMAN, 1959; SIEGEL, 1989). Os dados aqui examinados tendem a confirmar esta hipótese. Além da família, as instituições identificadas como sendo as principais responsáveis pelo processo de socialização política são: a escola, os meios de comunicação e as instituições convencionais de representação política.

Na categoria referente a instituições escolares, mais da metade dos entrevistados não veem a escola como uma instituição confiável, seguida em percentagens ascendentes de desconfiança pelos movimentos escolares, conselho escolar e grêmio estudantil. Os meios de comunicação também são vistos pela maioria absoluta dos jovens como fontes não confiáveis, a despeito dos resultados da Tabela 1, que indicam a internet como uma importante fonte de informações sobre política. O fato mais grave, entretanto, diz respeito à confiabilidade que a juventude deposita nas instituições políticas de mediação política (partidos, judiciário, presidente, governo federal, polícia e Forças Armadas). Quase 100% dos jovens nos três estados pesquisados desconfiam das primeiras quatro instituições, enquanto que essa porcentagem cai, mas não significativamente, na média 85% para a polícia e 72% para as Forças Armadas.

Tais resultados indicam que as principais fontes geradoras de incerteza política são as próprias instituições de representação política, contribuindo para gerar atitudes de natureza antipolítica nos jovens. Quando isso ocorre os jovens cidadãos desenvolvem sentimentos de ansiedade política, que se manifestam na forma como se sentem em relação ao que acontece nas suas vidas quando o país enfrenta crises nas áreas materiais (saúde, educação, oportunidades, moradia e segurança). A Tabela 2 apresenta os dados referentes à questão sobre como os jovens se sentem com o estado das coisas no Brasil.

Tabela 2 – Como se sente em relação ao que acontece no Brasil (%)

	Porto Alegre	Florianópolis	Curitiba
Inseguro	24	24	22
Indignado	35	40	49
Assustado	6	8	5
Frustrado	22	17	17
Total	88	91	92

N = 2002

Fonte: NUPESAL, 2016.

Os sentimentos da juventude, que atualmente vive uma situação de crise política, econômica e social, não podiam ser outros a não ser de angústia e temor em relação ao futuro.

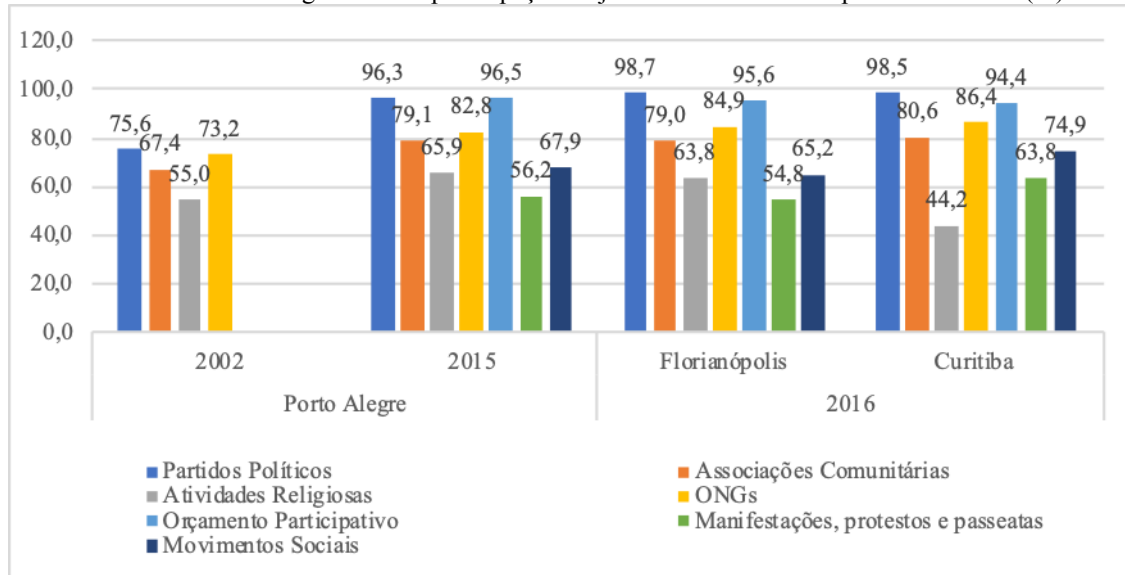
Os dados da Tabela 2 são ilustrativos dessa situação. Em média 90% dos entrevistados em Porto Alegre (88%), Florianópolis (91%) e Curitiba (92%) se enquadram nas categorias inseguro, indignado, assustado e frustrado.

Esses dados, em nossa opinião, atestam para o fato de que os estudos sobre o processo de socialização política têm superado as principais críticas formuladas no passado, principalmente aquelas que referem o seu componente necessariamente conservador. Esta crítica sugere que, embora os estudos sejam úteis para compreender os processos de manutenção de valores, eles não captam os processos de mudança. Consequentemente, o comportamento será sempre, segundo esta linha de análise, uma consequência parcial de estímulos situacionais e de disposições psicológicas das pessoas (GREENSTEIN, 1965). Uma segunda crítica diz respeito à impossibilidade de se utilizar dados de socialização para projetar comportamentos no futuro.

É importante salientar que os estudos de painéis têm resolvido o problema de captar mudanças ao longo do tempo. Acreditamos que o problema que ainda persiste é, no entanto, o do pouco interesse das Ciências Sociais no Brasil em realizar pesquisas de socialização política com crianças e adolescentes. Apesar do crescimento do número de pesquisas sobre o tema, não existem bases de dados que possibilitem previsões de atitudes longitudinais. Por exemplo, em 2009, segundo Sposito, Brenner e Moraes (2009, p.187), na Ciência Política somam-se oito os trabalhos com a temática cultura política, socialização política e capital social, tendo como objeto os jovens. A consequência tem sido o descaso da academia em examinar temas que revitalizam a questão do engajamento político dos jovens, como é o caso da cultura política e da participação social.

Assim, considerando a corrupção como o maior problema do país, sentindo-se frustrados, indignados, inseguros ou assustados em relação à política, é de se esperar que os jovens não tenham interesse em participar politicamente.

Gráfico 7 – Porcentagem de não participação de jovens em diferentes tipos de entidades (%)



Fonte: NUPESAL 2002, 2015 e 2016.

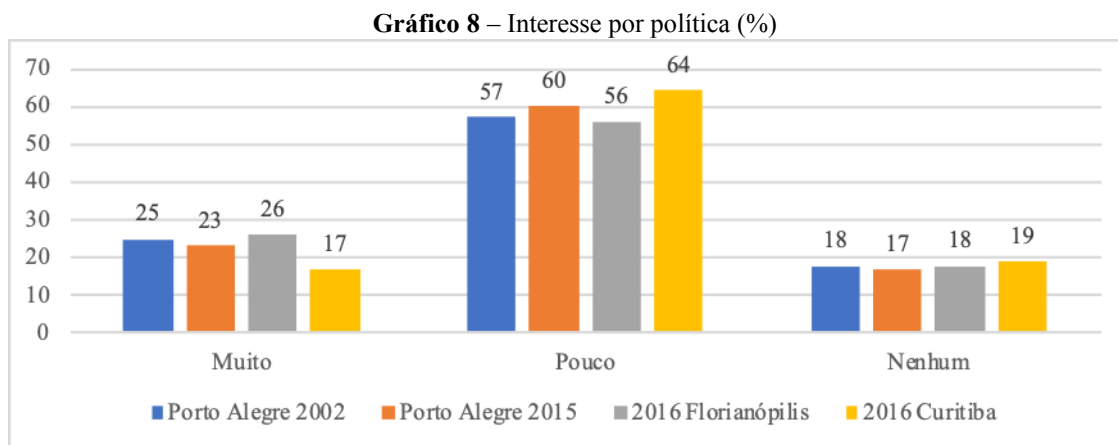
Os dados do Gráfico 7 revelam a baixa participação dos jovens em diferentes tipos de atividades de natureza social e política. A faixa de respostas que encontra menor nível de participação ainda são as atividades religiosas, que diminuiu em relação à pesquisa realizada em 2002 na cidade de Porto Alegre, aumentando a não participação de 55% para 65,9%, e em Florianópolis, atingindo 63,8% de não participação. O mesmo não se observa para a cidade de Curitiba, na qual os jovens, em sua maioria, afirmam participar ou haver participado em 55,8% em 2016.

A não participação em partidos políticos também cresceu em relação à pesquisa de 2002. Em Porto Alegre, 75,6% dos jovens afirmaram não participar de partidos políticos em 2002, já em 2015 este número aumentou para 96,3% na mesma cidade e atingiu 98,7% e 98,5% nas cidades de Florianópolis e Curitiba, respectivamente. De acordo com O'Donnell (1993) e Avritzer (2002), a construção de uma cultura política, seja ela responsiva ou não, depende dos hábitos estabelecidos na sociedade, principalmente aqueles que perduram por muito tempo. Os dados aqui analisados sugerem que o hábito de participação política da população brasileira em instâncias políticas convencionais (partidos) é mínimo e está longe de ser a base sobre a qual se poderia pensar em constituir uma cultura política cívica. Na verdade, não apenas nas esferas estritamente políticas, mas em todas as esferas de atividades que demandem envolvimento de grupo, como em ONGs e associações comunitárias, além das já citadas atividades religiosas, vemos um aumento de não participação por parte dos jovens.

Embora o número de não participação em protestos e passeatas não seja tão baixo em algumas cidades, vemos que este não se transforma em atitudes e ações concretas, o que assinala novamente a necessidade de estudos longitudinais com jovens. Em resumo, os dados nos gráficos sugerem que, em relação aos padrões de participação política nos últimos anos, os

jovens dificilmente diferem dos hábitos participativos dos adultos.

O Gráfico 8, ao questionar sobre o interesse que os jovens têm sobre a política, também revela índices preocupantes.



Fonte: NUPESAL, 2002, 2015 e 2016.

Os dados do Gráfico 8 demonstram que o interesse pela política entre os jovens continua baixo (25% em Porto Alegre 2002, 23% em Porto Alegre 2015, 26% em Florianópolis 2016 e 17% em Curitiba 2016). Apesar de se constatar um pequeno aumento na categoria de pouco interesse, em Porto Alegre 2015 (60%) e Curitiba 2016 (64%), não se pode concluir que esteja em andamento o surgimento de uma outra cultura política juvenil, uma vez que os números relacionados a “nenhum interesse” em política são muito próximos entre 2002 (18%) e 2015-2016 (17% Porto Alegre, 18% Florianópolis e 19% Curitiba). Desse modo, em média, os jovens demonstram apatia em relação aos assuntos políticos e 60% têm pouco interesse em se informar sobre a política. Quando os jovens não demonstram interesse por questões políticas e não são incentivados a participar de atividades que envolvam convivência em grupo, a construção de uma cultura política assertiva torna-se mais difícil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período atual do Brasil, pós-processo de *impeachment* e de uma série de reformas sociais contrárias ao interesse da população, podemos falar em democracia consolidada no país? O Governo Brasileiro tem respaldo político em frente dos seus cidadãos? Os dados da pesquisa realizada nas três capitais do Sul do Brasil e examinados neste artigo sugerem que o engajamento dos jovens cidadãos com a política continua a ser reduzido, e o apoio a princípios democráticos se localiza mais na retórica do que na prática (BAQUERO; MORAIS, 2018, p. 49). No dia a dia da juventude os dados indicam que o sentimento é de desconfiança absoluta com a capacidade das instituições de proporcionar políticas públicas eficientes para produzir transformações estruturais dos valores e crenças sobre a política e suas instituições.

Os altos níveis de desconfiança, aliados à percepção da corrupção generalizada no país, revelam jovens frustrados, indignados e inseguros em frente da (situação do país, entretanto, estes seguem demonstrando comportamentos apáticos quanto à possibilidade de mobilização para demandar modificações. Para além das atividades estritamente políticas, podemos observar uma individualização geral do comportamento entre os jovens, que não participam de associações ou atividades em grupo, de forma que os prognósticos para o futuro de uma juventude politizada e engajada socialmente se mostram distantes. As principais agências socializadoras destes jovens ainda são os pais e familiares, o que estimula, segundo a hipótese formulada neste trabalho, a reprodução de uma cultura política de caráter híbrido e com fortes traços de apatia – visto que este é o quadro geral da população brasileira.

No que diz respeito ao fenômeno do aumento da influência da internet no processo de socialização política dos jovens, cabe comentar o impacto da reprodução de *fake news*, em um contexto político cada vez mais polarizado, inclusive incitado por elevados índices de intolerância política – sobretudo em ano de eleições. Podemos perceber que esta indignação capsulada dos jovens pelo difícil momento político em que vivemos não encontra amparo no aumento nos níveis de informação e debate sobre política. Por essas razões, não surpreende que, a despeito da institucionalização de rejeição às práticas autoritárias – tais como a corrupção-, não se constate uma institucionalização de valorização da democracia no seu sentido substantivo.

Referências

- ALBERTSON, B.; GADARIAN, S. K. 2015. **Anxious Politics: Democratic Citizenship in a Threatening World**. New York: Cambridge University Press, 2015.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**. Princeton, EUA: Princeton University Press, 1963.
- AVRITZER, L. **Democracy and public space in Latin America**. Princeton, Princeton University Press, 2002.
- BAQUERO, M. **A dimensão oculta da democracia latino-americana: a inércia e formas para superá-la**. 122f. Tese para promoção a Professor Titular – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- BAQUERO, M. Um caminho alternativo no empoderamento dos jovens: capital social e cultura política no Brasil. In: BAQUERO, M. (Org.). **Democracia, juventude e capital social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p.120-146.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. V. A. Formação Cidadã dos Jovens no Contexto de um Regime Democrático Híbrido. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 50-82, 2014.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. V.; MORAIS, J. Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no sul do Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 37, n. 137, p. 989-1008, out./dez. 2016.
- BAQUERO, M.; CASTRO, H. O. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Org.). **Partidos, democracia e cultura política**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

- BAQUERO, M.; CUNHA, P. Desconstruindo a Cultura Política Juvenil no Brasil. In: BAQUERO, R. V. **O jovem na agenda**. Agenda jovem. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.
- BAQUERO, M.; MORAIS, J. Padrões de comportamento político juvenil com novas tecnologias de mídia: o papel da tv e da internet na construção da cultura política no Brasil. **Tempo da Ciência**. UNIOESTE, Cascavel, v. 21, p. 69-84, 2014.
- _____. **Desigualdade e democracia na América Latina**: o papel da inércia na construção de uma cultura política democrática. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política**, Porto Alegre, 9-11 set, 2015.
- _____. Está em andamento a construção de uma nova cultura política juvenil? In: BAQUERO, M. (Org.). **A juventude e os desafios da construção da democracia no Brasil**. Editora Escritos, p. 15-57. 2018.
- BECK, P. A. The role of agents in political socialization. In: RENSHON, S. A. **Handbook of political socialization: theory and research**. Nova Iorque/Londres: The Free Press, 1977.
- BERNARDI, A. J. B. **Competência cívica em uma democracia desigual**: analisando o impacto dos investimentos educacionais na cultura política juvenil porto-alegrense entre 2002 e 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- BERNARDI, A. J. B.; COSTA, A. L. Juventude(S) No Sul Do Brasil: Interpretações sobre a Democracia. In VEIGA, L. F.; RIBEIRO, E. A.; GIMENES, E. R. (Orgs). **Comportamento político e opinião pública**: estudos sobre Brasil e América Latina. Curitiba: CPOP, 2018.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3a ed. Rio de Janeiro:
- CATINI, C.R.; MELLO, G. M. C. Escolas de luta, educação política. **Educação e Sociedade**, v.37, n.137, p.1177- 1202, 2017.
- CHIRIO, M. **A política nos quartéis**: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- DALTON, R. J.; WELZEL, C. Political Culture and value change. In: DALTON, R. J.; WELZEL, C. **The civic culture transformed**: from allegiant to assertive citizens. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.
- DAHLBERG, Lincoln. 2011. **Re-constructing Digital Democracy**: An Outline of Four 'Positions'. *New Media and Society* 13, 6, 855-872.
- DIAMOND, L. **Political culture and democracy in developing countries**. Lynne Rienner, 1994.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.
- FERNANDES, M. **Millôr definitivo**: a bíblia do caos. São Paulo: L&PM Editores, 1999.
- GRAEBER, D. **The democracy project**: a history, a crisis, a movement. New York. Spiegel and Grau, 2013.
- GREENSTEIN, F. **Children and politics**. New Haven: Yale University Press, 1965.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio: José Olympio, 1992.
- HYMAN, H. **Political socialization**: a study of the psychology of political behavior. New York, NY, US: Free Press, 1959.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- INGLEHART, R. **The silent revolution**: changing values and political styles among western publics. Princeton: Princeton University Press, 1977.

- INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo: Ed. Verbena, 2009.
- LATINOBARÓMETRO. Banco de dados 2016: Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>, 2010. Acesso em: 10 de Junho, 2018.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1978.
- MERKEL, W. **Defective Democracies**. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados em Ciencias Sociales. Working Paper, 1999/132. Madrid, 1999.
- MOISÉS, J. A. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas**. São Paulo: EDUSP, 2010.
- MORAIS, J. A. **Cultura política e capital social: os efeitos do uso da internet na socialização de jovens no Sul do Brasil**. 286 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2017.
- NAZZARI, R. K. **Capital social, cultura e socialização política: a juventude brasileira**. 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- NORRIS, P. **A virtuous circle: political communications in post-industrial democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- NUPESAL, 2015. Democracia, mídias e capital social: Um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil. Porto Alegre: Núcleo de Pesquisa sobre América Latina/UFRGS, 2015. Dados Recolhido no 1º semestre de 2015.
- NUPESAL, 2002. Pesquisa Capital Social e Juventude: Porto Alegre: Núcleo de Pesquisa sobre América Latina/UFRGS, 2012.
- O'DONNELL, G. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: Latin America View with Glances at some Post-communist Countries. **World Development**, vol. 21, n. 8, pp1355-1369, 1993
- PALETZ, D.; OWEN, D.; COOK, T. **21st century American government and politics**. Disponível em: <<http://2012books.lardbucket.org/pdfs/21st-century-american-government-and-politics.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- POWELL, G. B. **Comparative politics today: a world view**. Pearson Higher Ed., 2015.
- RECUERO, R. **Redes Sociais na Internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.
- ROTHSCHILD, J. The Logic of a Co-Operative Economy and Democracy 2.0: Recovering the Possibilities for Autonomy, Creativity, Solidarity, and Common Purpose. **The Sociological Quarterly**, v.57, n. 1, p.7-35. 2016.
- SCHMIDT, J. P. **Juventude e Política nos Anos 1990: Um estudo de socialização política no Brasil**. 2000. 392 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- SCHMIDT, E.; COHEN, J. **The new digital age: reshaping the future of people, nations and business**. New York: Alfred A. Knopf, 2013.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SIEGEL, L. S. IQ is irrelevant to the Definition of Learning Disabilities. **Journal of Learning Disabilities**, v. 22, n. 8, p. 469 - 478, 1989.
- SILVEIRA, A. F. **Capital social e educação: perspectivas sobre empoderamento da juventude de Porto Alegre**. 2005. 114f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- SPOSITO, M.; BRENNER, A.; MORAES, F. Estudos sobre jovens na interface com a política. In: SPOSITO, M. P. (Org.). **Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira**:

educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006). Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009, p.175-212.

WEFFORT, F. C. **Qual democracia?** São Paulo: Cia das Letras, 1992.

_____. New democracy and economic crisis in Latin America. In: OXHOM, P.; DUCATENZELLER, G. (Org.). **What kind of democracy? What kind of market?** Pennsylvania: University Park, 1998.

ZORZI, F. **Cidadania Desigual**: socialização política comparada em escolas públicas e privadas de Porto Alegre/RS. 2016. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

Artigo recebido em: 29/06/2018

Artigo aceito para publicação em: 29/10/2018



ESFERA PÚBLICA VIRTUAL E REDES SOCIAIS: UM ESTUDO DAS INTERAÇÕES ENTRE USUÁRIOS E A PÁGINA DO PLANALTO NO FACEBOOK

VIRTUAL PUBLIC SPHERE AND SOCIAL NETWORKS: A STUDY OF INTERACTIONS BETWEEN USERS AND THE PLANALTO FACEBOOK PAGE

ESFERA PÚBLICA VIRTUAL Y REDES SOCIALES: UN ESTUDIO DE LAS INTERACCIONES ENTRE USUARIOS Y LA PÁGINA DEL PLANAL EN EL FACEBOOK

Priscila Ramos Reis¹

Resumo: Este artigo propõe-se a discutir as formas como os usuários do Facebook, utilizam-no em seu cotidiano, analisando como estes se apropriam e ressignificam este espaço, transformando-o num espaço público de discussão de demandas particulares e coletivas, focalizando seus comportamentos e manifestações virtuais em relação ao governo, tendo como base suas interações na página oficial do Palácio do Planalto, além dos mecanismos desenvolvidos para tal. Assim, busca-se analisar a construção e o desenvolvimento deste espaço relativamente novo e em constante modificação e popularização, como mecanismo, no qual, os usuários “ganham voz” e expõem suas opiniões sobre diversos assuntos da esfera social, pensando a rede social como lócus de uma esfera pública virtual que se desenvolve voltada para discutir assuntos da esfera política num momento de tensão gerado pós-impeachment que polarizou as redes sociais virtuais no país.

Palavras-chaves: Sociologia política; Política digital; Facebook; Esfera Pública Virtual; Política.

Abstract: This article proposes to discuss the ways in which Facebook users use it in their daily lives, evaluating how they appropriate and resignify this space, turning it into a public space for discussion of private and collective demands, focusing on their behaviors and its virtual manifestations in the page of the Palace of the Planalto of the federal government, besides the mechanisms developed for such. Thus, the aim is to analyze the construction and development of this space, relatively new and in constant modification and popularization, as a mechanism, in which users "gain a voice" and expose questions and opinions on various social issues, presenting a cut and thinking of the social network as the locus of a virtual public sphere that develops to discuss issues of the political sphere in a moment of post - impeachment generated tension that polarized the virtual social networks in the country.

Keywords: Political sociology. Digital policy. Facebook; Virtual Public Sphere; Policy.

¹ Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Graduação em Ciências Sociais e Mestrado em Sociologia Política. E-mail: priscilaramos-reis@hotmail.com

Resumen: Este artículo se propone discutir las formas en que los usuarios de Facebook lo utilizan en su cotidiano, analizando cómo estos se apropian y resignifican este espacio, transformándolo en un espacio público de discusión de demandas particulares y colectivas, enfocando comportamientos y manifestaciones virtuales en relación al gobierno, teniendo como base sus interacciones en la página oficial del Palacio del Planalto, además de los mecanismos desarrollados para ello. Así, se busca analizar la construcción y el desarrollo de este espacio relativamente nuevo y en constante modificación y popularización, como mecanismo, en el cual, los usuarios "ganan voz" y exponen sus opiniones sobre diversos asuntos de la esfera social, pensando la red social como un locus de una esfera pública virtual que se desarrolla orientada a discutir asuntos de la esfera política en un momento de tensión generado post-impeachment que polarizó las redes sociales virtuales en el país.

Palabras claves: Sociología política. Política digital. Facebook; Esfera Pública Virtual; La política.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as distâncias parecem mais curtas com o advento da internet e o desenvolvimento de novas tecnologias. As informações sobre diversos acontecimentos ao redor do mundo circulam com maior rapidez e o surgimento e aprimoramento de novos meios de comunicação como computadores, *tablets* e *smartphones* cada vez mais avançados, assim como, a criação de redes sociais virtuais, aumentaram o fluxo e o compartilhamento de informações que circulam na internet, alterando sensivelmente na última década a forma como os indivíduos se relacionam.

Nesse sentido, as redes sociais virtuais, tem se tornado um mecanismo cada vez mais popular de trocas de informações. Vale ressaltar, que os brasileiros são grandes usuários das redes sociais virtuais. Em relação ao Facebook², por exemplo, a maior rede social na internet atualmente, com mais de 2,2 bilhão de usuários no mundo, segundo declarações no portal da própria empresa em 2018, cerca de 127 milhões de brasileiros possuíam conta na rede, mais da metade da população do país, sendo o Brasil o 3º país no mundo em número de usuários, atrás de Estados Unidos e Índia. Já em relação ao número de acessos diários, o Brasil se encontra em 2º lugar com cerca de 60 milhões, ou seja, mais de ¼ da população brasileira acessa seu perfil no Facebook diariamente.

Segundo os dados gerais sobre a rede disponibilizados pelo Facebook³, a cada 60 segundos são postados cerca de 500 mil comentários, 290 mil atualizações de status e mais de 130 mil fotos e vídeos. Em se tratando do Brasil, oito em cada dez pessoas que acessam a internet possuem conta no Facebook, cerca de 67% dos usuários da rede social acessam-na diariamente, com um tempo médio de 22 minutos, o que gera uma quantidade surpreendente de informação em rede.

² <https://www.facebook.com/business/news>.

³ <https://www.facebook.com/business/news>.

As análises de informações em rede podem ser utilizadas para orientar desde propagandas publicitárias até pesquisas de popularidade e intenção de votos numa corrida eleitoral, pois analisam as reações, publicações, palavras repetidas, hashtags e demais comportamentos dos usuários, se transformando numa nova maneira de pesquisar e direcionar as propagandas eleitorais.

Mediante todas essas informações e das novas formas de interações estabelecidas entre os indivíduos, resultante das transformações provocadas pelas relações mediadas por dispositivos eletrônicos, a atenção recai sobre os aspectos que essas novas possibilidades de interação apresentam nas relações cotidianas de quem acessa esses mecanismos, especialmente, no que se refere ao uso da rede como lugar de exposição e discussão de problemas públicos e particulares.

Desse modo, a partir da análise da construção do conceito sociológico de rede social, que demonstra como os indivíduos constroem redes de relações e que antecede o advento da internet, assim como, a importante observância referente às relações que os indivíduos constroem em rede de interações, servirão de base para compreender como estas se desenvolvem nas redes sociais virtuais.

Destarte, vivemos um momento político atual bastante delicado que se intensificou a partir do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, processo no qual resultou em polarização política no país, e conseqüentemente que se manifesta e mobiliza as redes sociais, transformando-as num canal de comunicação, cujo, diversos temas do cotidiano são abordados, inclusive, as questões políticas desse momento. Desse modo, empreende-se a utilização das redes sociais digitais como mecanismos de expressão popular no Brasil que tem seu cerne nas manifestações de junho de 2013 – jornadas de junho – quando as redes sociais virtuais começam a servir de ferramenta para a mobilização e difusão de informações entre os usuários que apoiavam o movimento.

Nesse sentido, utiliza-se o conceito de esfera pública desenvolvido por Habermas para então estender a discussão sobre democracia, representação e mecanismos de controle na atualidade, como base para a apresentação da ideia de esfera pública virtual. Assim, procurando oferecer uma análise inicial que possibilite a introdução dessa discussão, este artigo se volta para a apresentação do estabelecimento dessas relações e os desdobramentos que estes acontecimentos acarretam dentro da rede social virtual, observando de que maneira os usuários passam a utilizá-las como mecanismo de exposição, pressão, debate e cobranças das suas insatisfações com o Governo em sua página oficial no Facebook, e os efeitos que essas manifestações acarretam.

2 REDES SOCIAIS: DOS ESTUDOS SOCIOLÓGICOS DAS INTERAÇÕES SOCIAIS ÀS VIRTUAIS

Desde a década de 1960, quando iniciaram os primeiros estudos que deram origem à rede mundial de computadores, ou seja, a internet, vimos surgir e se difundir, mesmo que de forma desigual ao redor do planeta, estas novas tecnologias. Nesse sentido, vivemos hoje, o que alguns teóricos denominam como a sociedade da informação ou sociedade do conhecimento⁴, em referência ao poder de difusão da informação e a capacidade de armazenamento que estas tecnologias proporcionam, transformando a maneira como nos relacionamos e nos comunicamos em sociedade nos últimos anos.

Porém, não se pretende aqui defender um ponto de vista ou apenas os aspectos positivos ou negativos do desenvolvimento tecnológico e das transformações resultantes destas, nem levantar a bandeira das maravilhas da tecnologia, mas promover uma análise que possibilite compreender de que maneira estas são utilizadas em nosso cotidiano.

Desse modo, todas as análises voltadas ao monitoramento de redes virtuais, seja em número de usuários, acessos, compartilhamentos ou qualquer outra maneira de interação dentro da rede, demonstram o crescimento⁵ da utilização deste meio de comunicação por grande parte da sociedade, destacando que as relações sociais têm sido cada vez mais mediadas por essas tecnologias de comunicação na última década.

Entretanto, análise de rede sociais⁶, ou seja, das interações entre os indivíduos em sociedade, não se constitui algo novo nas Ciências Sociais. Na microsociologia, esta foi realizada de forma a compreender como os indivíduos se relacionam em grandes e pequenos grupos, assim como, as dinâmicas e características do comportamento dos indivíduos em sociedade. Porém, quando se trata da análise de redes sociais virtuais ainda encontramos no campo das Ciências Sociais muitos desafios e ao mesmo tempo cada vez mais novos estudos que buscam a compreensão desse fenômeno crescente.

Simmel (2006, p. 59), por exemplo, definiu que a constituição de redes de interação entre os indivíduos se constrói mediante relações estabelecidas em sociedade. Ao analisá-la, o autor demonstra que esta resulta de uma complexa rede de interações – forma e conteúdo - entre os diversos atores sociais, motivados por diversos sentimentos decorrentes de ações e reações cotidianas, construindo o que este identifica como *sociabilidade*, destacando que a sociedade é o resultado das interações entre os indivíduos que este denomina, atores sociais.

⁴Gostaria de destacar que dentro das ciências sociais o termo sociedade da informação ou sociedade do conhecimento é alvo de críticas por diversos autores, como o próprio Castells (2006, p. 70), principalmente por considerar que mesmo que haja uma grande difusão de informações e mais democratização ao acesso a essas informações, ainda há muitos indivíduos excluídos dos benefícios proporcionados por essas tecnologias, assim como, sua utilização por grandes países capitalistas em prol de interesses políticos e econômicos.

⁵ Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/relatorio-aponta-brasil-como-quarto-pais-em-numero-de-usuarios-de-internet>.

⁶ Ver Recuero (2009, p. 21).

Portanto, classificando a sociedade como fruto das interações individuais, do contato e trocas estabelecidas entre os indivíduos, o autor desenvolve o conceito de *sociação* como mecanismo de compreensão dessas relações. Assim, o conteúdo da *sociação*, é “tudo que existe nos indivíduos”, (SIMMEL, 2006, p. 60). Enquanto, é a forma como esses indivíduos interagem que constitui os mecanismos da *sociação*.

Nesse sentido, a análise de Simmel (2006, p. 60), busca compreender a intersubjetividade entre os autores, ou seja, a reciprocidade de suas ações. Nas redes sociais virtuais, será esta troca entre os indivíduos, como eles se relacionam, suas motivações, o que os une em grupos, suas reações e os efeitos dessas interações, o objetivo deste trabalho.

Vale dizer, que as análises de Georg Simmel não são as únicas no campo da microsociologia. Outros autores também foram influenciados por sua abordagem. O sociólogo e antropólogo Canadense, Erving Goffman, por exemplo, motivado pelos estudos de Simmel, foi responsável por trazer a sociologia para uma análise mais minuciosa das interações entre os atores sociais.

De acordo com o autor, as interações sociais são comunicações desenvolvidas entre os agentes através de expressões recíprocas, ou seja, a vida em sociedade se desenvolve entorno de trocas de interações e diante disso se definem, na vida em sociedade, os papéis sociais que os indivíduos vão se colocar, mediante as variadas áreas da esfera social.

Em sua obra, *A representação do eu na vida cotidiana*, Goffman demonstra as estratégias que os indivíduos desenvolvem para se apresentarem socialmente e como estes se representam, como numa peça teatral, assumindo personagens e construindo um “eu”. Entretanto, “muitas vezes o indivíduo vai calcular suas ações numa determinada situação e em outras ele pode nem perceber que age calculadamente.” (GOFFMAN, 2002, p. 15).

Desse modo, vale ressaltar, que Goffman (2002, p. 15/17), ao analisar o comportamento humano e as particularidades das suas interações destaca aspectos como as comunicações não verbais, expressões e comportamentos face a face. Nesse sentido, o indivíduo que é o emissor, atua de maneira a controlar uma situação de acordo com interesses particulares com o objetivo de passar uma impressão para aquele que vai ser o alvo da sua interação, o observador/ receptor.

Nesse sentido, segundo Berger & Luckmann (2004, p. 31-34), autores igualmente importantes do campo da Sociologia, a análise das interações construídas no cotidiano nos ajuda a compreender até que ponto os indivíduos de uma determinada sociedade compreendem a realidade social não somente como algo institucionalizado, ou seja, como algo dado, onde estes agiriam de acordo com a realidade objetiva, mas por relações sociais, construídas pelo próprio homem, podendo ser ressignificadas por estes.

Assim, levando-se em consideração que na era digital o conceito de interação social precisa ser ampliado e redefinido para dar conta das novas formas de comunicação

desenvolvidas na contemporaneidade, pois, são nestas relações virtuais que as trocas sociais entre os indivíduos se constroem na internet, este será o ponto de partida.

Vale dizer, que mesmo nas relações face a face estas podem encontrar problemas, pois, podemos não compreender os signos, significados e as reações do outro. Parafraseando Geertz (2008, p. 5), se uma piscadela pode possuir muitos significados, dando margem a outras interpretações, com as redes sociais não é diferente, pois as palavras também podem não ser interpretadas da maneira como quem escreve gostaria e a comunicação dependerá também da interpretação de quem recebe.

Vale dizer, que a escrita imputa o surgimento de vários gêneros de discursos criados para organizar materialmente as necessidades do homem e a interação social apresentada aqui, são as estabelecidas via Facebook, não estando restrita à escrita, mas, aberta a outras formas de linguagem, como símbolos, imagens, vídeos, charges, reações, hashtags, memes e demais recursos disponíveis na rede e realizadas por meio do dispositivo eletrônico.

3 A REDE SOCIAL VIRTUAL COMO POSSÍVEL ESFERA PÚBLICA E MECANISMOS DE CONTROLE?

O conceito de esfera pública é sempre muito debatido quando se trata das instituições e práticas democráticas na atualidade. Em relação as tecnologias da informação e comunicação e o surgimento de uma possível esfera pública virtual, não é diferente.

Em junho de 2013, o país se viu em meio a uma onda de protestos de rua, algo que não ocorria com tamanha proporção desde o impeachment do ex-presidente Fernando Collor. Inicialmente, o protesto se deu contra o aumento das passagens de ônibus na cidade de São Paulo. Nesse contexto, o movimento “passe livre”⁷, movimento social que atua em favor do transporte público sem tarifa, reclamava o aumento da passagem em R\$0,20 centavos.

Desse modo, indo às ruas para protestar contra o aumento do transporte público na cidade, os manifestantes foram reprimidos com violência pela polícia⁸, o que chamou atenção e despertou em parte da população um sentimento de indignação, levando mais pessoas a se juntarem as manifestações que, mesmo com toda a violência, continuou nos dias que se seguiram pelas ruas da capital paulista, ganhando maior proporção e conseqüentemente, mais visibilidade na imprensa nacional.

⁷ O movimento passe livre (MPL), é um movimento social que se denomina autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito, para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. Foi fundado em uma plenária no Fórum Social Mundial em 2005, Porto Alegre, e ganhou destaque ao participar da organização, em 2013, dos primeiros protestos em São Paulo por causa do aumento da tarifa de ônibus, que culminaram em protestos por todo país.

Informações disponíveis em: <http://tarifazero.org/mpl/>

⁸ <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/policia-militar-utiliza-violencia-para-reprimir-protesto-em-sao-paulo.html> acesso em 01/02/2018.

Gestores públicos, políticos e até especialistas⁹ não esperavam tamanha adesão da população e a proporção dos protestos, assim como, a quantidade de pessoas que foram as ruas, o que efetivamente surpreendeu a todos. Pôde-se verificar, o que num primeiro momento se dera através do movimento social organizado, acabou ganhando a participação da população.

Entretanto, como essa não foi a primeira vez que a sociedade civil foi às ruas protestar no país, o que se destacou, e torna essa onda de manifestações de junho de 2013 bastante peculiar, principalmente para este trabalho, foi a participação da população pelas redes sociais virtuais. Denominadas como “jornadas de junho”, as manifestações estiveram na pauta das redes por um tempo. Os usuários passaram a usar as redes, principalmente, com as famosas *hashtags*¹⁰, para apoiar as manifestações e chamar mais pessoas para se juntarem as mesmas. Assim, “várias *hashtags* estão vinculadas ao repertório, mas é curioso notar que o uso dessas palavras-chave é feito na maior parte por indivíduos de fora da organização, sem estarem presentes em páginas ou perfis oficiais” (PRUDENCIO, 2014, p. 95).

Nesse sentido, após chamar atenção de diversos pesquisadores, as redes sociais virtuais passaram a serem cada vez mais monitoradas com o intuito de compreender como estas se apresentavam nesse contexto que originou novos comportamentos entre os usuários das redes no Brasil. A *hashtag* #vemprarua, por exemplo, esteve entre as mais postadas durante certo período por usuários do *Twitter* e *Facebook*.

Em pesquisa realizada por Antoun e Falcão (2015) demonstrou que a *hashtag* #vemprarua apresentou cerca de 500 mil *tweets*, demonstrando que o uso desse mecanismo de manifestação teve uma grande adesão que resultou na participação entre os usuários da rede nesse período. Esse tipo de manifestação através das redes sociais virtuais, embora tenha chamado atenção no Brasil, já havia ocorrido em outros países, a partir de 2008, como os protestos no Oriente Médio conhecido por Primavera Árabe, protestos na Espanha, Chile, entre outros. Ademais, ultimamente, temos presenciado o crescimento da utilização desse meio de comunicação para esses fins, com um papel importante tanto na mediação, quanto para a organização das manifestações sociais em várias partes do mundo, pois são utilizadas pelos movimentos sociais para se organizarem e denunciarem abusos das autoridades, como para a publicização de ações e manifestações públicas.

Nesse sentido, segundo Habermas (2011, p. 96), a participação dos indivíduos nas decisões e discussões cotidianas dos assuntos da esfera pública social, passa por um processo que se inicia efetivamente com o surgimento de uma esfera pública burguesa no estado

⁹ Ver NOBRE; marcos. Choque de democracia: Razões da revolta, editora Schwarcz s.a. São Paulo, 2013.

¹⁰ *Hashtag* é uma palavra-chave antecedida pelo símbolo cerquilha (#) muito utilizado nas redes sociais para identificar um tema compartilhado pelos usuários. As *hashtags* são muito comuns no *Twitter*, porém se disseminou para as mais populares redes sociais virtuais da atualidade. Cada *hashtag* criada é transformada em um hiperlink que irá direcionar a pesquisa para todas as pessoas que também postaram a mesma palavra-chave com aquela *hashtag* específica. Sendo possível através de softwares saber quais as *hashtags* mais utilizadas num determinado período de tempo.

moderno, porém que tem seu embrião na sociedade grega, na praça pública, que se desenvolve no seio da polis.

Entretanto, antes de definir conceitualmente esfera pública é preciso definir as diferenças entre o que o autor considera como esfera pública e opinião pública. De acordo com Habermas, “o sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública, a sua função crítica é a que se refere a publicidade” (HABERMAS, 2011, p. 94). Assim, existe diferença entre dar publicidade e tornar algo alvo de debate público.

Desse modo, considera-se a esfera pública um lugar de exposição de problemas comuns, democraticamente constituído por iguais, num contexto político, social e moral. Nesse sentido, Segundo Gomes (2008, p. 74), podemos considerar um público não como uma simples reunião de indivíduos, mas uma reunião de pessoas privadas, isto é, livres, capazes de apresentar posições discursivamente e de transforma-las em argumentos e de confrontar-se com as posições dos outros de forma racionalizada.

Porém, para caracterizar o conceito de esfera pública, Habermas (2011, p. 41-43), começa pela análise histórica do desenvolvimento desta a partir do que este define como “esfera pública burguesa” nascida no fim da idade média na Europa. Segundo o autor, a origem e evolução da esfera pública se dão num contexto de surgimento de ideias liberais, inicialmente negligenciando o processo de desenvolvimento de uma esfera pública plebeia, que se consolida a partir do modelo industrial. Assim, as duas “esferas” burguesa e plebeia, eram diferentes até atingirmos, de fato, uma sociedade industrial.

Destarte, Segundo Arendt (2007, p. 78-83) a concepção da esfera pública demonstrava duas características inerentes; a primeira era a separação entre a vida doméstica, que incluía a economia que era vinculada a mesma, e a subjetividade, pois a vida pública apresentava aspectos da vida privada, já que era no seio da família o qual se originava as questões relacionadas ao público. A segunda característica é a relação estabelecida entre a burguesia e o Estado, ou seja, uma classe que surgia e exigia do Estado a publicidade dos seus atos e a prestação a sociedade civil de suas decisões. Nesse sentido, “como resultado da reivindicação por parte da burguesia da prestação pública de contas, emergiu uma esfera constituída por indivíduos que buscam submeter decisões da autoridade estatal à crítica racional” (AVRITZER E COSTA, 2004, p. 707).

Entretanto, em suas formulações, Habermas (2011, p. 57), parte da concepção de uma esfera pública burguesa que se origina num determinado momento histórico, porém, seu modelo inicial precisou passar por revisões do próprio autor na medida em que se questionou que sua teoria sobre esfera pública não seria suficiente para dar conta das sociedades contemporâneas altamente plurais.

Desse modo, em *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas (2011, p. 423-424), ressalta que não há uma única esfera pública, mas várias. Assim, a esfera pública se caracteriza

como uma reunião entre pessoas livres e iguais, porém, é preciso problematizar a respeito da existência de desigualdade de posições dentro da mesma, pois determinados grupos de interesse podem usar a esfera pública para propagar suas ideias e estratégias de poder, visto que algumas pessoas possuem acesso privilegiado a determinadas informações.

Entretanto, os indivíduos terão e podem lidar com as dificuldades existentes dentro da elaboração das questões da esfera pública, pois não é possível assegurar que outros indivíduos ou grupos organizados na sociedade civil não tentarão promover suas demandas de acordo com seus interesses, visto que os indivíduos não podem ser considerados apenas interessados em promover o bem comum. Na teoria habermasiana, o cerne da legitimidade política não está na vontade dos cidadãos individuais, mas na capacidade do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva Avritzer e Costa (2004, p. 708).

Entretanto, ao associar as redes sociais virtuais a constituição de uma esfera pública virtual, não podemos defini-las apenas como um possível instrumento de democratização sem levar em conta que será a maneira como os indivíduos vão utilizá-las que vai delimitar isto, ou seja, as redes sociais virtuais apresentam vários aspectos que possibilitam a constituição de um espaço de comunicação e difusão de informação que fomenta o debate, a discussão de problemas comuns, onde os usuários apresentam opiniões, planejam e combinam entre si determinadas ações.

Nesse sentido, segundo a concepção habermasiana de democracia é necessário que esta apresente tanto a ação coletiva dos indivíduos, quanto a institucionalização de mecanismos que possibilite a realização desta. Assim como, para a constituição de uma esfera pública é necessário que o debate de ideias aconteça de maneira que favoreça a atividade livre e racional dos indivíduos, considerados como iguais moral e politicamente, onde possam criticar e confrontar as autoridades políticas e suas ações, fora das arenas formais do sistema político, pois, “é neste espaço que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns” (MAGRANI, 2014, p.19).

Portanto, as arenas deliberativas constituem-se de espaços de discussão e ampliação de mecanismos democráticos de expressão, nestas, indivíduos e grupos ganham visibilidade e possibilidade de apresentação das questões coletivas em sociedade. Nesse sentido, ao utilizar o conceito de esfera pública habermasiana para problematizar a possibilidade de surgimento de um espaço destinado a este fim, se faz importante estabelecer um paralelo a respeito da própria definição de esfera pública com o que gostaria de chamar de esfera pública virtual. Obviamente, embora tenha a premissa de estabelecer a participação dos indivíduos nas decisões e discussões cotidianas dos assuntos da esfera pública social, este conceito precisa ser remodelado para dar conta tanto da realidade democrática brasileira e o grau de participação política dos indivíduos, quanto das novas interações construídas na contemporaneidade com o advento da internet.

Nesse sentido, Dahl (1997, p.26-27) vai desenvolver o conceito de Poliarquia para explicar o grau de democratização existente entre os países observando entre outros aspectos, o grau de participação política da população, participação e liberdade de imprensa, entre outros, destacando que o direito de participação e contestação pública são dois importantes pontos para a democratização. Assim, dependendo do grau em que se apresenta dentro dos regimes democráticos tais características, o autor classifica os tipos de poliarquias existentes e se as mesmas são consistentes ou frágeis.

Desse modo, o debate contemporâneo se justifica sob a análise se o desenvolvimento de alguns mecanismos são capazes de promover a ampliação da participação política pelos cidadãos que vá além da formalidade descrita no modelo representativo, embora, este modelo seja importante para caracterizar os regimes democráticos. Entretanto, a saída para este problema, apontada por alguns autores estaria no aumento da participação popular sobre o Estado e seus representantes dada por mecanismos sociais de controle.

Segundo O'Donnell (1998, p. 28), os modelos de mecanismos de controle, definidos pelo conceito de *accountability*, ou seja, a possibilidade de fiscalização por parte de instituições de controle e da população para avaliação e ética no trato do bem público, se apresentam sobre duas formas de *accountability*, são eles: horizontal e vertical. Assim, para demonstrar como funciona os modelos de *accountability*, o autor parte do conceito de Poliarquia de Robert Dahl para designar os tipos possíveis deste mecanismo nestas democracias.

Segundo o autor, define-se por *accountability* horizontal as agências de controle, tribunal de contas, ministério público e demais agências reguladoras, responsáveis por uma atuação “entre iguais”, como num sistema de freios e contrapesos. O conceito de *accountability* horizontal faz referência a instituições que tem poder legal, especificado na constituição e outros mecanismos legais, capaz de punir os governantes. Os diferentes tipos de Tribunais são o exemplo mais comum.

Accountability vertical é denominada como a escolha dos governantes por meio do voto, periodicamente, mecanismo este presente em toda poliarquia e uma das características básicas desta. Entretanto, não é suficiente o voto dos cidadãos como mecanismo de controle, sendo importante a existência de outras agências de controle especializadas - judiciário, tribunais de contas, etc - não necessariamente eleitas, que possam controlar os desvios dos governantes que não são sempre possíveis por meio exclusivamente das eleições periódicas.

Porém, mesmo com esses mecanismos de controle apresentados acima, ainda há falhas na fiscalização da sociedade civil sobre o Estado, mostrando não serem suficientes para conter os abusos das autoridades governamentais. Mediante esta demanda, segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 1), em países da América latina, como Argentina e Brasil, por exemplo, nas últimas décadas após o período de redemocratização, tem se desenvolvido um novo modelo, que podemos denominar como *accountability* societal.

De acordo com os autores, tem se apresentado especificamente três estratégias de mecanismos de controle social sobre os agentes públicos, são elas respectivamente, ações judiciais - que buscam fomentar direitos negligenciados por agentes públicos; mobilização pelos movimentos sociais - que buscam ter suas demandas atendidas e a publicização dessas demandas, (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002, p.2).

Nesse contexto, busca-se medidas que possam ao mesmo tempo, promover uma maior participação política, controle dos cidadãos e mecanismos que possam impor limites as arbitrariedades do Estado na figura de seus governantes que vão além dos conceitos de *accountability* horizontal e vertical. Desse modo, o *accountability* societal surge como uma alternativa que visa preencher uma lacuna existente entre os dois modelos de *accountability* descritos anteriormente, pois “permite confrontar alguns dos problemas estruturais identificados por análises atuais do funcionamento dos mecanismos horizontais e verticais” (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002, p. 10).

Nesse sentido, as redes sociais virtuais se mostram como mecanismos de exposição, cobrança e debates de problemas públicos por seus usuários, que as transformam num canal de cobrança que vem cada vez mais sendo utilizado por estes sujeitos para este fim. Sendo possível detectar uma mudança de comportamento dentro dessas redes, responsáveis pela mobilização de movimentos sociais como no caso das manifestações de junho, e pela publicização de notícias sobre os atos dos governantes, ao mesmo tempo, que servem como canal de cobrança em páginas oficiais do governo.

Entretanto, vale enfatizar que ter acesso a meios de comunicação, informações e poder publicizá-las, não são suficientes para que haja garantia de democratização e mecanismos de controle eficazes, assim como, a garantia de que as mesmas não serão manipuladas ou utilizadas para diversos fins.

Nesse sentido, vale ressaltar que dentro desse cenário, muitas informações difundidas são distorcidas ou inventadas e se transformam em *fake news* dentro da rede, já que muitos indivíduos não checam as fontes das informações, o que pode levar a uma reação equivocada sobre as notícias que estão circulando dentro da rede, não garantindo assim, que a utilização destas, que embora estejam sendo utilizadas como mecanismos de exposição de problemas e cobranças sobre políticos, também não sejam utilizadas por diversos grupos e indivíduos com interesse em manipular parte da opinião pública, demonstrando um dos pontos vulneráveis deste mecanismo de difusão de informações, tornando equivocada caracterizar as redes sociais apenas sob o viés democratizador.

4 AS MANIFESTAÇÕES NAS REDES SOCIAIS VIRTUAIS EM MEIO AS MUDANÇAS POLÍTICAS ATUAIS

As mudanças políticas atuais resultantes de um controverso processo de impeachment articulado para a deposição de Dilma Rousseff, provocaram grande impacto em nossa democracia, resultando numa polarização que se manifesta entre os usuários das redes sociais virtuais. Desse modo, as atividades exercidas por políticos, representantes do governo, empresários, assim como, as decisões tomadas pelos atores que correspondem ao poder judiciário no Brasil, têm sido cada vez mais questionadas e monitoradas.

Assim, para fins de pesquisa, foi selecionada a página oficial do Palácio do Planalto no Facebook para análise entre a relação estabelecida entre usuários da rede social virtual e a página oficial do Poder Executivo Federal. Vale ressaltar, que o período que iniciou o monitoramento foi marcado pelo processo de impeachment e a posse de Michel Temer a presidência da república. Uma ação praticada nesse período por diversos internautas nas redes sociais, chamou atenção: o “vomitação”.

O vomitação praticado por diversos usuários na página pessoal do presidente Michel Temer em maio de 2016, na página do PMDB, atual MDB, e na página do G-20 (METROPOLIS, 2016), primeiro evento internacional que o presidente participou, demonstrou a utilização das redes sociais como mecanismo de protesto contra o presidente Temer, após o impeachment. Ademais, a utilização do vomitação (AMORIM, 2016), incomodou Michel Temer de tal maneira que circulou na imprensa que o presidente teria pedido ao Facebook que retirasse as reações dos usuários de sua página, demonstrando que os mesmos conseguiram exercer a pressão que gostariam.

Após esse período de tensão, iniciou-se o monitoramento da página do Planalto que se estendeu durante os meses de janeiro de 2017 a fevereiro de 2018. Em pouco tempo de governo, Temer apresentou Medida Provisória que alterava regras trabalhistas, e uma proposta de reforma da Previdência. Ambos os assuntos foram bastante discutidos e tematizados nos *posts* e comentários da página.

Atualmente, a página¹¹ oficial da presidência da república, conta com cerca de 910.760 mil seguidores, no momento em que foi concluído o monitoramento em 2018 havia cerca de 783.820 mil, em julho do ano de 2017 a página contava com cerca de 654 mil, demonstrando um crescimento no número de usuários que a seguem, pois estes recebem diariamente as notícias desse canal em seus perfis através dos *posts* publicados pela mesma.

Para monitorar o comportamento dos indivíduos, foi utilizado a netnografia ou etnografia virtual, Amaral et e tal (2008, p. 34), que permite fazer uma observação participante dos ambientes virtuais, como ferramenta metodológica em pesquisa digital, que se pauta as impressões iniciais sobre a pesquisa em rede social virtual, junto com programas matemáticos de análise de redes que monitoram desde a quantidade de acessos, palavras mais repetidas,

¹¹ <https://www.facebook.com/palaciiodoplanalto/>

vídeos, *hashtags* a assuntos mais comentados nas redes sociais virtuais.

Oriunda da teoria de grafos e fortemente ligada a matemática, existente já há algum tempo, a análise de redes se trata de uma forma de pesquisa que se configura como a interface de análise de redes com as humanidades, surgindo com o propósito de compreender o comportamento e as relações estabelecidas entre atores que compõem determinado grupo social. Já, a análise de redes em mídias sociais, passou a chamar atenção desde o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação com a popularização da internet e das mídias sociais.

Todavia, os dados gerados em rede de mídias sociais produzem uma quantidade extensa de informações e analisá-los depende de recursos que possibilitem a utilização de ferramentas quantitativas, programas e softwares que possam calcular um grande número de dados, permitindo elaborar conceitos, desenvolver técnicas e métricas de redes com o objetivo de analisar e compreender as conexões que acontecem nos ambientes digitais.

Entretanto, a utilização destes recursos e estudos em mídias sociais não eram muito comuns nas pesquisas em ciências sociais, sendo mais utilizado a partir da última década por alguns núcleos de pesquisa e diversos pesquisadores (RECUERO, 2009; PRUDENCIO, 2014; AMARAL, 2016; MALINI, 2016).

Vale dizer, que esta pesquisa, também utilizou-se do ponto de vista perspectivista desenvolvida por Malini (2016, p. 1). Neste, o autor, em seus estudos sobre redes sociais, infantiza a observação dos laços estabelecidos em rede. Assim, “o método perspectivista de análise de redes busca identificar, processar e interpretar os pontos de vistas que são expressos no espaço e tempo das interações em redes sociais” (MALINI, 2016, p. 1).

Desse modo, busca-se interpretar de que maneira os usuários utilizam as redes e o propósito de suas ações como sujeitos individuais dentro de uma rede de interações, ou seja, perfis que compõem a rede, mas que se somam neste espaço e possuem conexões que os interligam, observando o que os une entorno de determinado link, reações, curtidas e temas comuns que levam estes agentes a demonstrar pontos de vistas coletivos sobre determinados assuntos.

Assim, “a perspectiva do ponto de vista é o que faz atrair ou repelir os actantes, que se vestem de perfis ou canais nas redes sociais. Ter um ponto de vista é, então, antes, assumir uma perspectiva com o outro sobre uma realidade” (MALINI, 2016, p. 10).

Isso significa, que se baseando na ideia desse autor sobre pesquisas em rede digitais, não será apresentado apenas os resultados das estatísticas do monitoramento de redes, a soma puramente desses dados, mas uma análise que leva em consideração o que faz os indivíduos interagirem entre si e os administradores da página do Planalto, onde são apresentados pontos de vistas, discussões, reações, *hashtags*, entre outros.

Assim, partindo dessa perspectiva, associar essas interações com os resultados das análises de métricas de rede a respeito da quantidade de seguidores, reações e *clusters*¹², e as possibilidades que o uso da rede social virtual possui, pois, “do ponto de vista empírico, o método perspectivista de rede apresenta os conceitos de perspectiva topológica e perspectiva temporal nas análises de redes sociais, a partir da produção de mensagens escritas e imagens que os perfis fabricam em diferentes plataformas de redes sociais” Malini (2016, p. 2).

Sendo assim, em relação aos dados gerais recolhidos no decorrer de treze meses na página do Planalto, vale destacar que foram observados uma movimentação com cerca de 800 mil reações e um milhão de comentários, realizados em 700 posts da página. Um número significativo que demonstra a movimentação que ocorre entre os usuários e a página. Nesse sentido, foram escolhidos dois momentos distintos, considerados críticos para as discussões políticas atuais: a reforma trabalhista e a reforma da previdência.

Foi selecionado a opção de pesquisa pelo aplicativo Netvizz, disponibilizado pela própria rede Facebook, para obter os dados referentes as postagens realizadas entre 20 de junho e 20 de julho de 2017. Embora a discussão sobre a reforma trabalhista tenha se iniciado em fevereiro de 2017, na câmara dos deputados, o mês de junho e julho, foram selecionados por serem o ápice das discussões sobre a reforma trabalhista que teve sua votação final no senado dia 11 de julho de 2017.

Ademais, para fins de análise de redes, como estamos lidando com muitos dados, se tornaria inviável tabular treze meses de informações da página. Também utilizamos os dados resultantes da busca realizada pelo programa Netlytic entre 09 de dezembro de 2017 e 03 de fevereiro de 2018, sobre a discussão de proposta da reforma da previdência, que acabou perdendo apoio dos parlamentares e não foi votada.

4. 1. Dados e reações sobre a reforma trabalhista

Em relação a votação da reforma trabalhista, muitos usuários foram até a página do Planalto, no período verificado, para opinar sobre as propostas de mudança da legislação. Muitos questionando as mudanças a serem realizadas e manifestando a insatisfação com o governo, enquanto outros parabenizavam pela iniciativa.

Desse modo, verificamos que em 63 postagens capturadas pelo Netvizz, realizadas no período de 20 de junho a 20 de julho de 2017 pela página, foi possível constatar a movimentação referente a alguns recursos disponíveis¹³ na rede, são eles: 41.311 *likes*

¹² Comum em programas de análises de redes, este termo se refere a um grupo ou comunidade, entretanto, mesmo que uma área da rede esteja com muita conexão este pode representar um grupo e não uma comunidade como uma unidade social.

¹³ Esses mecanismos de reações na opção curtir foram disponibilizados na plataforma Facebook a partir de 2016 e tornou-se muito popular entre os usuários por demonstrarem sentimentos sem a necessidade de escrever um texto. Ademais, vale dizer que durante a popularização da rede, desde sua criação, vários recursos como fotos, vídeos, gifs (imagens animadas), emojis, entre outros, foram sendo implementados no site, mudando a forma como os usuários

(curtidas), 110.817 *reactions* (reações), 115.198 *comments* (comentários) e 15.575 *shares* (compartilhamentos).

Vale ressaltar que das 110.817 *reactions* (reações), 10.583 destas foram de *love* (amei), 10.711 reações de *haha* (risada), 566 reações de *wow* (uau), 974 *sad* (triste) e 46.585 reações de *Grr* (raiva). Reações do botão curtir.



Figura 1 – *emotions* de reações

Fonte:<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/02/facebook-libera-cinco-novos-botoes-alternativos-ao-curtir.html>

Desse modo, podemos constatar que a votação da reforma trabalhista provocou intensa movimentação dentro da página, mobilizando os usuários a exporem seus pontos de vista sobre essa questão, através da manifestação da opção reação, que demonstra um sentimento em relação aos temas abordados.

Embora tenhamos o número de comentários das postagens, não foi viável estabelecer que todas as postagens da página desse período fosse, exclusivamente, sobre a votação da reforma trabalhista, assim como, todos os comentários produzidos pelos atores, embora, uma boa parte das reações demonstrem um descontentamento dos usuários com o atual governo.

Entretanto, foi possível observar pelo número de reações negativas de grande parte dos que reagiram através dessa ferramenta, cerca de 42% dos usuários, que estes manifestaram raiva em relação ao assunto, embora possamos considerar que as reações de risada possam ser associadas a ironia dependendo do contexto, além das que se referem a espanto e tristeza.

Nesse sentido, foram realizados diversos *prints* de algumas conversações estabelecidas dentro da página para fins de demonstração de como os indivíduos as utilizam para manifestação de suas opiniões sobre os temas expostos na mesma, assim como, a troca de interações, entre os usuários e a administração da página que se propõe a responder os questionamentos dos usuários.

interagem.



Figura 2 - Print com as respostas dos usuários a postagem da página
Fonte: <https://www.facebook.com/palaciодоplanalto/> acessado em 06/07/2017

4.2.2 Dados e reações a proposta de reforma da previdência.

Em relação a reforma da previdência o programa Netlytic capturou cerca de 2.500 postagens referentes ao assunto em quase dois meses de monitoramento.

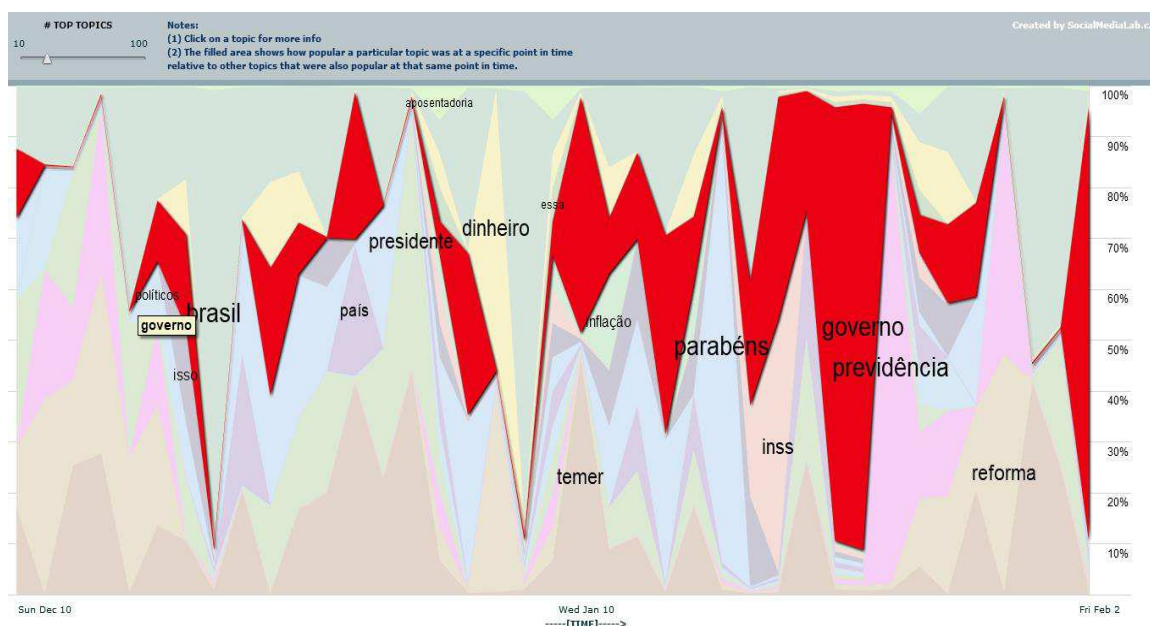


Figura 3 – Imagem de recuso do Netlytic sobre busca de palavras repetidas
Fonte: Netlytic

O programa disponibiliza em sua plataforma a análise dos dados coletados que demonstram alguns padrões como palavras mais mencionadas, ainda não se trata exatamente de análise de redes, porém, demonstram alguns padrões na busca das informações que auxiliam na observação e interpretação de alguns comportamentos. Selecionando uma palavra em destaque, das que segundo o aplicativo foram mais utilizadas no decorrer da pesquisa, como previdência, por exemplo, é possível visualizar a contabilização da ocorrência desta em algumas postagens de usuários.

A ferramenta, também disponibiliza outros recursos de análise como: quais foram os 10 maiores comentadores do período analisado e o dia em que houve maior quantidade de postagens, gerando movimentação dentro da página. Os dados apresentados pelo *dataset* demonstram que em 2500 trocas de mensagens, 1478 foram mensagens únicas, ou seja, algumas pessoas postaram mensagens mais de uma vez, configurando o estabelecimento de alguns indivíduos mais atuantes.

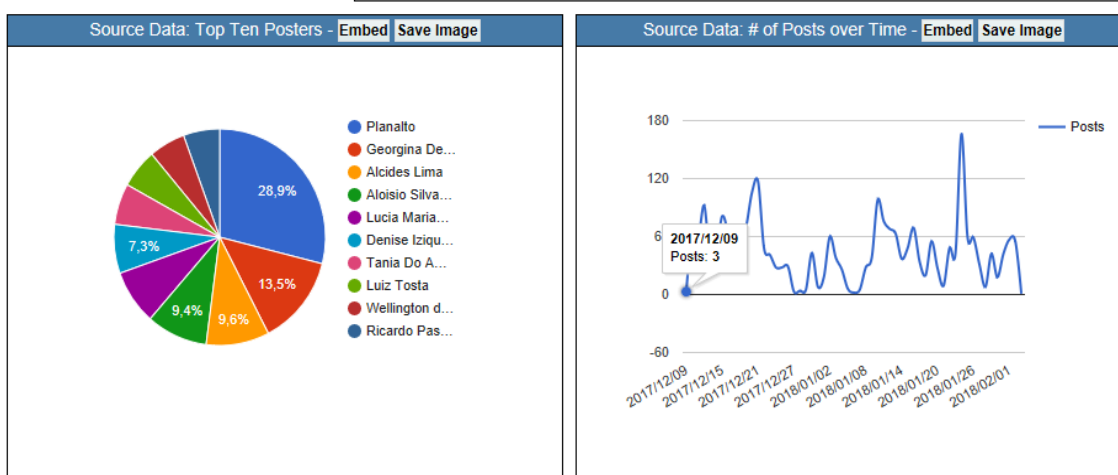


Figura 4 - Gráfico da movimentação da página
Fonte: Netlytic

Analisando os dados, podemos observar no quadro esquerdo, que a página do Planalto foi responsável pela maioria das mensagens, 28,9% cerca de 99 postagens, porém outros usuários também movimentaram a página no período analisado, que segundo o gráfico do lado direito teve sua maior movimentação dia 24 de janeiro.

Vale dizer, que o dia 24 de janeiro,¹⁴ foi o dia em que os desembargadores da 8ª turma do Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF-4), condenaram por unanimidade o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2ª instância, no caso do julgamento do tríplex, ampliando a pena do ex-presidente para 12 anos e um mês. Também, nesse mesmo dia, o vice-procurador-geral da República, Luciano Mariz Maia, se manifestou através de ofício ao Supremo Tribunal Federal (STF), favoravelmente a manter suspensa a posse da deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ) no ministério do Trabalho. Essa movimentação nos demonstra uma

reação nas redes sociais, dentro da página do Planalto, ou seja, do atual presidente da república que, possivelmente, foram influenciadas pelas notícias veiculadas pela grande mídia e redes sociais.

4.3. Análises de redes no programa Netlytic

Analisando os dados coletados pelo Netlytic, é possível ver as redes de conversas ou as redes de cadeias de mensagens a partir da opção *Name Network / Who Mentions Whom*. Nesta opção apresenta-se um laço para cada mensagem trocada pelos usuários que mencionou o nome Planalto. O Netlytic permite exportar os dados coletados para serem manipulados em outros programas que possuem formatos diferentes, entretanto, este possui em sua própria plataforma a possibilidade de visualização dos dados.

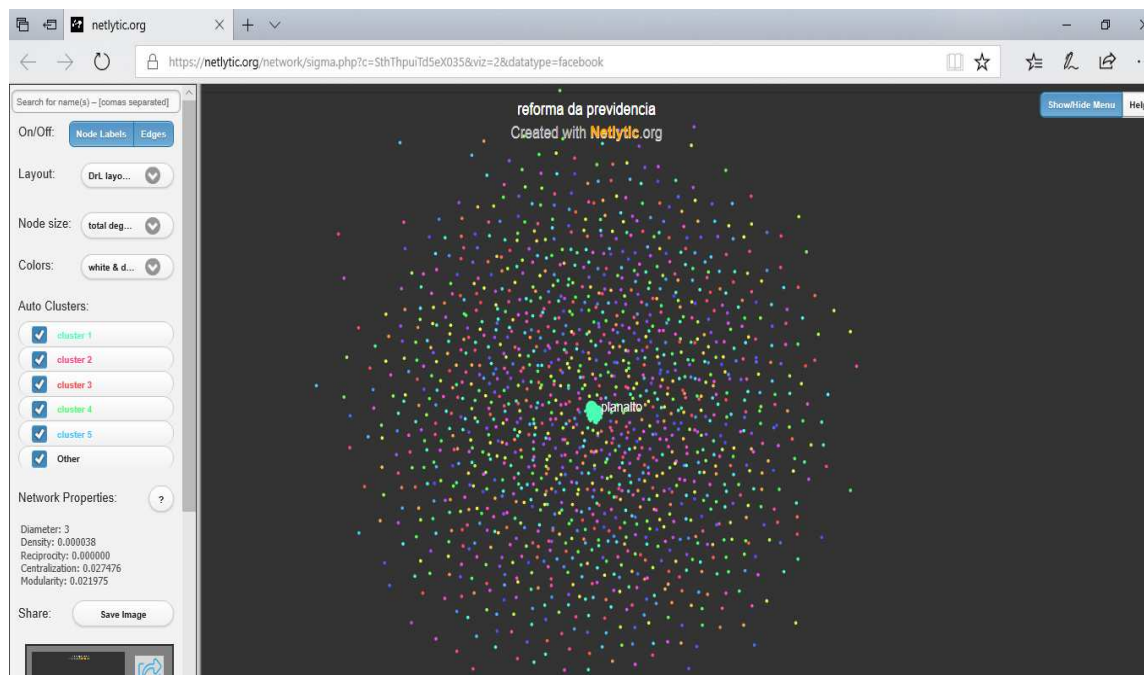


Figura 5 - Imagem da rede com a página do Planalto no centro e os nós em sua volta.
Fonte: Netlytic

Na imagem anterior, foi utilizado o *layout* de rede DRL (Long edges are hidden to highlight clusters), que se mostra mais interessante para fins de análise do Netlytic.

Assim, o programa retirou alguns laços das redes que não são tão importantes para mostrar os principais perfis identificados a partir da clusterização da rede, isto é, a partir do agrupamento de nós que estão mais próximos da página. Na próxima imagem de rede é possível ver os nomes dos usuários ao aproximarmos ainda mais a imagem dos nós.

¹⁴ https://g1.globo.com/resumo-do-dia/noticia/quarta-feira-24-de-janeiro-de-2018_ghtml

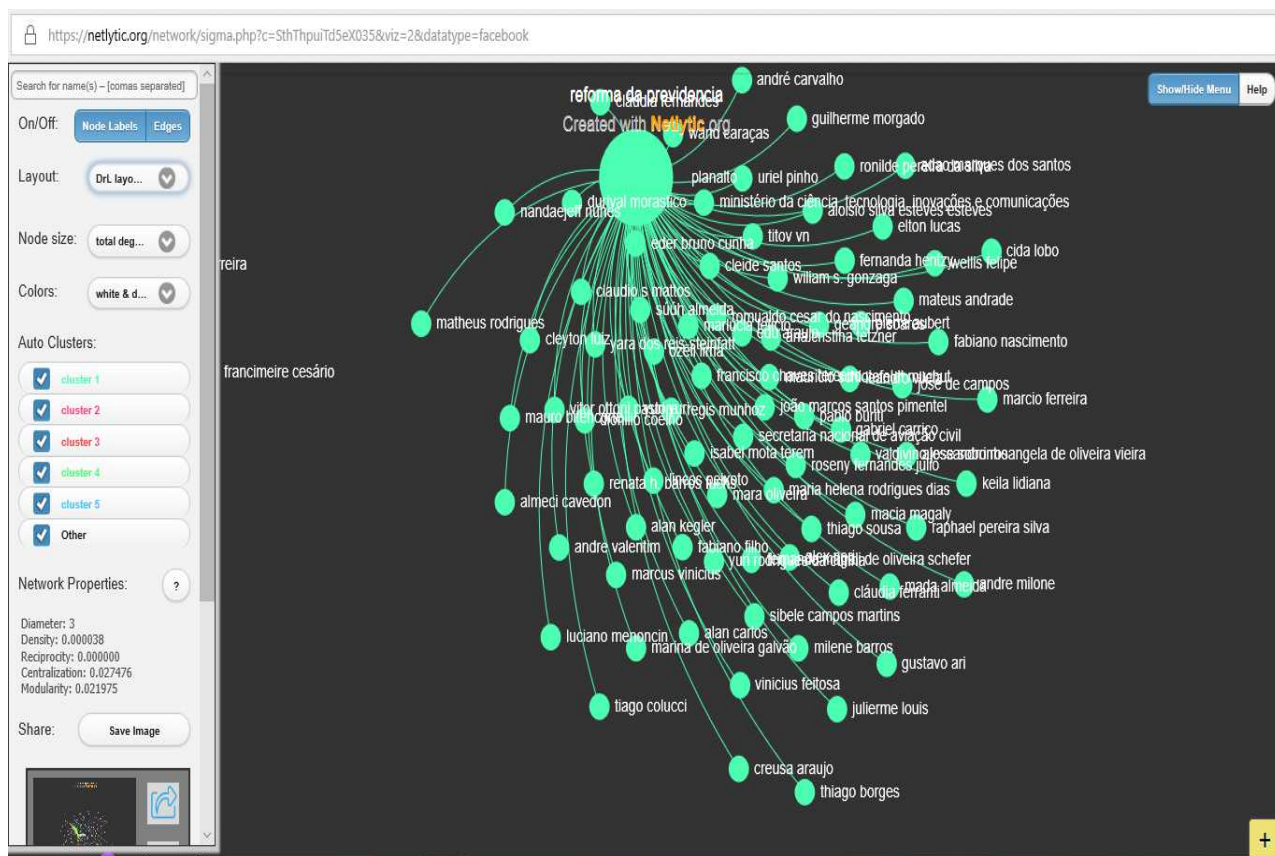


Figura 6 – Imagem aproximada da rede com os nós mais atuantes na página, os *clusters*.
Fonte: Netlytic

Observando a sequência apresentada, na primeira imagem temos a configuração da rede e seus nós, nestas foram identificados pelo programa inicialmente cerca de 1.475 nós e 3.100 laços, entretanto, os mais próximos, ou seja, o que chamamos de clusterização. Aproximando a imagem podemos ver esses nós mais próximos da página do Planalto que aparece no meio da rede. O programa identificou 81 nós mais próximos.

Na imagem seguinte, podemos ver os nomes dos indivíduos que correspondem aos nós mais atuantes ligados a página do Planalto. Observe que ao lado esquerdo do quadro podemos ver todas as conexões identificados por esta coleta de dados, podendo ver a métrica de *indegree* ou grau de entrada. Essa métrica corresponde a quantidade de conexões recebidas pela página do Planalto, ou seja, todos os perfis que mencionaram a página no momento de suas postagens.

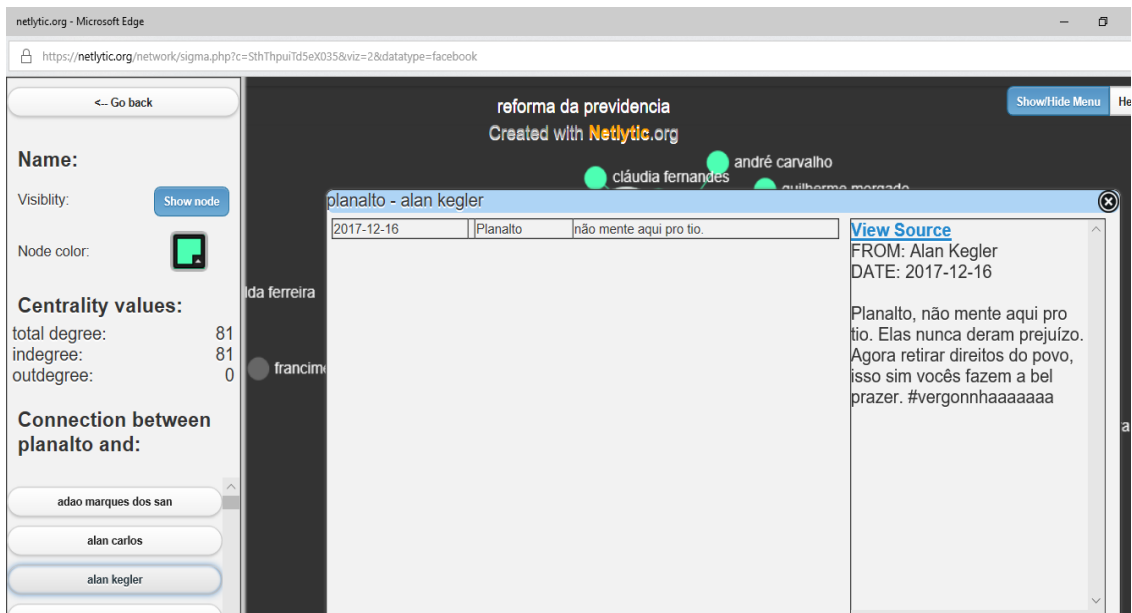


Figura 7 – Mensagem de uma usuária deixada na página do Planalto
Fonte: Netlytic

Assim, ao clicarmos sobre o nome que aparece ao lado esquerdo do quadro, podemos ver a mensagem deixada pelo usuário. Ao observar a rede completa, esta não demonstrou conexão entre os usuários, apenas entre usuários e a página, demonstrando um grupo de pessoas mais atuantes nesse período.

Ao utilizarmos outra maneira de coleta identificada *por Chain Network / Who Replies To Whom* – quem responde a quem, disponível no Netlytic. Podemos ter uma análise mais densa da rede, mostrando todos os usuários que interagem na página. Nessa opção será possível observar todas as conversas que surgiram.

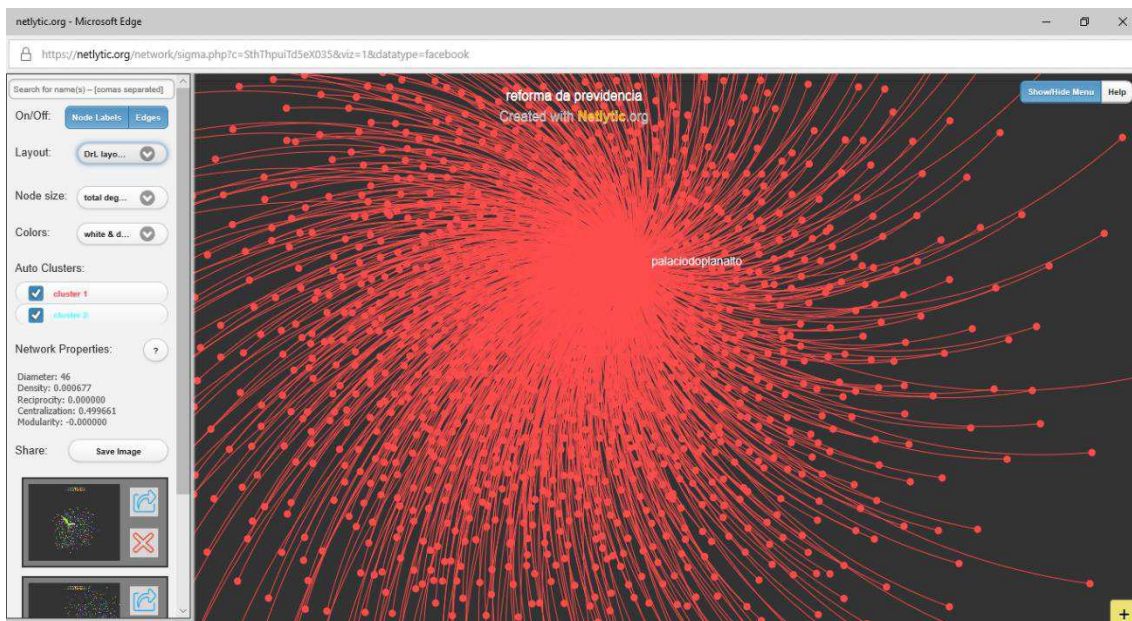


Figura 8 – Imagem da rede completa com todos os nós.
Fonte: Netlytic

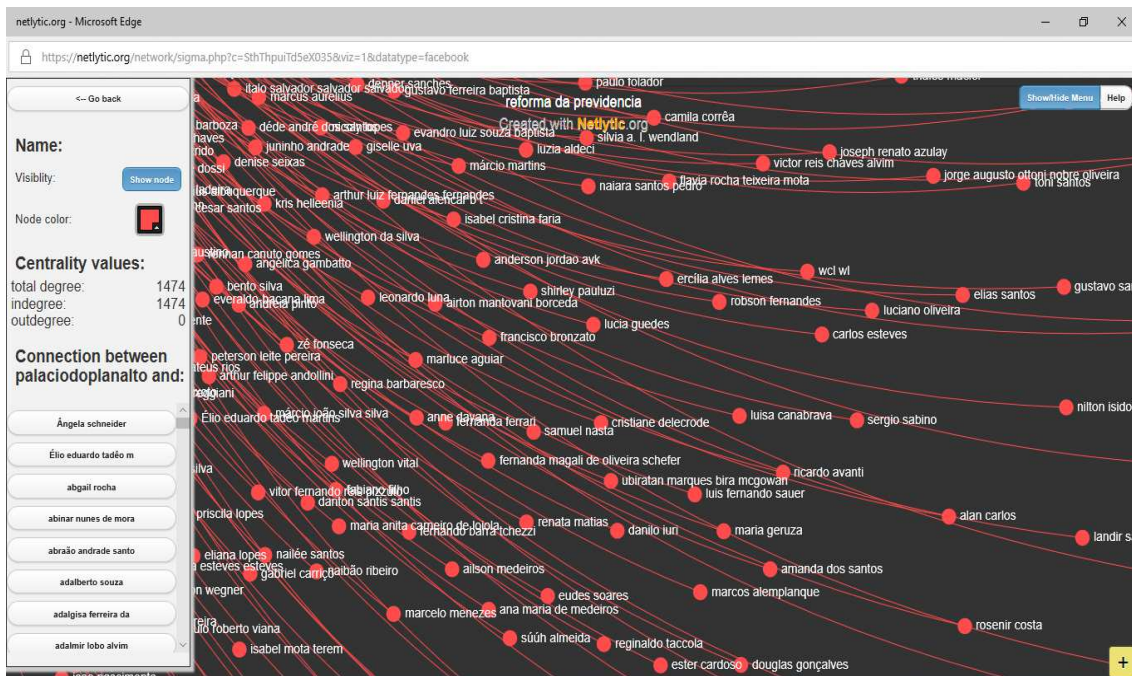


Figura 9 - Imagem aproximada da identificação dos nós.
Fonte: Netlytic

Novamente, assim que vamos aproximando a imagens, vamos observando seus nós. Ao comparar as imagens dessa rede com a rede apresentada anteriormente, pudemos perceber que está priorizou todas as conversações, ou seja, cada interação de cada nó apresentado no período pesquisado em relação a página. Esse tipo de análise nos demonstra que houve um maior grau de interação, sendo possível ao clicar em um único nó, saber qual foi a conversa. Em contraposição a rede geral mostrada anteriormente, onde prioriza os nós mais atuantes da página, ou seja, os *clusters*, esta última demonstrou que há milhares de pessoas conectadas e acessando a página, porém, com menor engajamento das outras 81 pessoas destacadas no primeiro gráfico.

Esta breve demonstração sobre redes visa exemplificar o constante fluxo de diálogos e relações existentes na página do Planalto que apresentou 1474 nós, interagindo com a página. Assim como, a existência de um grupo mais atuante que o primeiro gráfico evidenciou. Outro aspecto importante, é que embora haja um grupo de usuários que são mais atuantes, não há conexão entre os nós, demonstrando que não há ligação entre estes usuários.

5. CONCLUSÃO

Este artigo, é resultante de uma pesquisa que procurou analisar o uso dado às redes sociais, na atualidade, para manifestações dos usuários, ou seja, através do monitoramento e coleta de dados, pôde-se acompanhar durante determinado período, como esses agentes interagiram, ressignificando este espaço virtual, isto é, dando outro significado a ideia original

das redes sociais virtuais, transformando-as num espaço que também é utilizado para cobranças, publicização e exposição de questões econômicas, políticas e sociais.

Assim, mediante essa transformação no comportamento de quem utiliza a rede, refletiu-se sobre a possibilidade desta como um espaço público de discussão, ou seja, como o *locus* de uma esfera pública virtual, capaz de possibilitar uma maior participação dos indivíduos sobre as discussões de assuntos que circundam a esfera social.

Obviamente, trata-se de um recorte específico, dado o tamanho que o Facebook possui, realizado numa determinada página da rede pertencente ao executivo federal. Entretanto, através desta analisamos como a rede social e as novas possibilidades de interação produzidas na contemporaneidade pelas relações mediadas por dispositivos eletrônicos, produzem efeito em todos os aspectos da vida social, pois, ao analisar o comportamento dos brasileiros no Facebook em relação ao cenário político atual, foi possível detectar que os usuários ao perceber que a página oficial do executivo federal poderia se transformar num canal de cobrança e não apenas de propaganda do governo, passaram a utilizá-la para fiscalizar, confrontar e questionar as decisões governamentais.

Entretanto, o questionamento que se apresenta todas as vezes que se levanta a hipótese de as redes sociais virtuais serem consideradas como um novo espaço de discussão e democratização, é se essa rede se apresenta adequada a exposição de conteúdos políticos ou se podemos afirmar que há “racionalidade” no debate apresentados por esses indivíduos, assim como, se este se encaixa no modelo de *accountability* social, capaz de produzir a fiscalização e a pressão necessária sobre os governantes.

Desse modo, a discussão se manteve em compreender a utilização destes mecanismos de interação digital associadas com meios de tentativa de controle dos atores políticos e expressão das insatisfações e questionamentos da esfera política no universo mediado das interações no Facebook. Desse modo, ao analisá-las em dois momentos de tensão política - a reforma trabalhista e a tentativa de reforma da previdência, foi possível perceber que, o que levou os indivíduos que não possuíam laço entre si, ou seja, não eram amigos no Facebook a interagirem na página do Planalto, foi o interesse comum em discutir e expressar suas opiniões a respeito das questões políticas do país.

Sobremaneira, sabemos que não podemos afirmar que esse ambiente seja uma esfera pública digital, entretanto, demonstramos através dos dados apresentados, que a rede social virtual se torna cada vez mais utilizada como um canal de comunicação entre os usuários e os representantes do governo. Um lugar em que os indivíduos encontram a oportunidade de se manifestarem, expor suas insatisfações, tentar ser ouvidos, fiscalizar e pressionar os governantes.

Em meio a essas tentativas de estabelecer limites ao Estado e ampliar a participação democrática e a fiscalização sobre os governantes, temos o surgimento de novas formas de

comunicação que ganham aspectos de democratização a partir do momento que se tornam ferramentas capazes de serem usadas para esse fim. Assim, foi a partir de uma compreensão que os indivíduos são capazes de se mobilizarem e utilizarem as redes sociais como uma ferramenta, um meio pelo qual esses são capazes de agir mediante as questões políticas atuais, que este trabalho se pauta.

As análises iniciais apontam que houve um crescimento por esse tipo manifestação individual, assim como, a organização político/social de grupos que perceberam nas redes sociais virtuais a oportunidade de visibilidade social e um mecanismo no qual poderia dar voz àqueles que não possuíam tanto espaço na sociedade como gostariam, embora ainda exista milhares de pessoas excluídas desses espaços, principalmente por questões econômicas.

Desse modo, observamos que as interações da página ocorrem, principalmente, entre usuários e os administradores da mesma, que se propõe a responder alguns questionamentos, o que mostra certa preocupação por parte do governo sobre o que os usuários estão pensando. Assim, a mobilização destes sobre os atos dos governantes e suas decisões, podem resultar num mecanismo de pressão e numa nova via de interação que aqueles que pertencem a vida política precisarão manter, ao mesmo tempo, que a análise de redes permite descobrir tendências e intenções de votos, assim como, os políticos mais populares, servindo de mecanismo de monitoramento de quem está na vida pública, as redes sociais virtuais podem fornecer inúmeras possibilidades de pesquisas também na área de marketing eleitoral.

Portanto, mediante o cenário eleitoral que se estabeleceu em 2018, as redes se mostraram uma via de mão dupla, sendo muito utilizadas, não somente para pesquisas de intenção para saber as opiniões e manifestações dos usuários, como para a manipulação de informações. Palco das recentes *fake news*, os boatos correm em alta velocidade na rede, sendo utilizados também para a tentativa de manipulação da opinião pública. Assim, as redes sociais virtuais proporcionam algo nunca vivenciado pela sociedade.

Dessa maneira, essas mudanças na forma de nos relacionarmos, a quantidade de informações compartilhadas e todas as possibilidades de novos comportamentos que se desenvolvem é o que move a curiosidade de vários pesquisadores em desvendá-la. Portanto, a intenção dessa análise exploratória dos dados obtidos e do comportamento dos usuários em rede, em relação a situação política atual, visa aprofundar o debate a respeito de um novo comportamento que se apresenta em relação ao uso das redes sociais para fins diferentes para os quais esta foi criada e que pode mudar a maneira como se vivencia a política nas sociedades contemporâneas.

Referências

AMARAL, A.; NATAL, G; VIANA, L. Netnografia como aporte metodológico da pesquisa em comunicação digital. *CadEsc Comunic*, v. 6, n. 20, p. 34-40, dez. 2008.

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. posfácio de Celso Lafer. 10^o edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- BERGER, Peter; LUCKMAN, Tomas. **A construção social da realidade**: um livro sobre sociologia do conhecimento. 2^o edição. Coleção saber mais: Dinalivro, 2004.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 13^o reimpressão com novo prefácio. Tradução. Roneide Venancio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt: editora Paz e Terra, 2010.
- DAHL, Robert. A. **Poliarquia e Oposição**, 1^a ed. 1^a reimpressão. Editora USP: São Paulo, 2005.
- GAJANIGO & SOUZA. Manifestações sociais e novas mídias: a construção de uma cultura contra-hegemônica, **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 577-592, Set./Dez. 2014.
- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GOMES, W; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Editora Paulus, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: EdUnesp, 2011.
- MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**. A internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.
- MALINI, Fábio. **Um método perspectivista de análise de redes sociais**: cartografando topologias e temporalidades em rede. Rio de Janeiro: Compós, 2016.
- NOBRE, Marcos. **Choque de democracia**: razões da revolta. São Paulo: Companhia das letras, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, , n. 44. São Paulo: CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1998.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ. Accountability social: La otra cara del control". In PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. **Controlando la Política**, Ciudadanos y Medios em las Democracias Latino americanas. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PRUDÊNCIO, Kelly. Micromobilizações, alinhamento de quadros e comunicação política. **Revista Compolítica**, n. 4, p. 87-110, 2014.
- SIMMEL, Georg. **Questões fundamentais da sociologia**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. Ed.2006.
- RECUERO, Raquel. **Redes Sociais na Internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- SILVA, Tarcízio; STABILE, Max. Análise de Redes. In: _____ (Orgs.). **Monitoramento e pesquisa em mídias sociais**: metodologias, aplicações e inovações. São Paulo: Uva Limão, 2016.

Notícias

- VALENTE, J. Cresce o número de usuários de internet no Brasil. **Agência Brasil.com**, Brasília, 03 de out. 2017. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/relatorio-aponta-brasil-como-quarto-pais-em-numero-de-usuarios-de-internet>. acessado em 15 de jan. 2017.
- OLIVEIRA, F. Brasil tem o 3^o maior crescimento do Twitter em número de usuários. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de fev. 2017. Disponível em<<http://www1.folha.uol.com.br/tec/2017/02/1861175-numero-de-usuarios-do-twitter-no-brasil-cresce-18-em-2016.shtml> acesso em 27 de out. 2017.

Polícia Militar utiliza violência para reprimir protesto em São Paulo. **Globo.com. Bom Dia, Brasil.** São Paulo, 14 de jun. 2013. Disponível em < <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/policia-militar-utiliza-violencia-para-reprimir-protesto-em-sao-paulo.html> acesso em 01 de fev. 2018.

VILLELA, G. O Brasil foi às ruas em junho de 2013. **O Globo. Acervo Globo.** 16 de jun. 2014. Disponível em< <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090#acesso> em 25 de jan. 2018.

GRIPP, A. Retrospectiva: Manifestações não foram pelos 20 centavos. **Folha de São Paulo**, 27 de dez. 2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1390207-manifestacoes-nao-foram-pelos-20-centavos.shtml> acesso em 02 de fev. 2018.

PRISCO, L. Internautas fazem “vomitação” em página de Michel Temer no Facebook. **Metropolis**, 10 de mai. 2016. Disponível em< <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/internautas-fazem-vomitaco-em-pagina-de-michel-temer-no-facebook> acesso em 13 de mar. 2018.

PÁGINA DO G20 NO FACE RECEBE VOMITAÇÃO E COMENTÁRIOS 'FORA TEMER'. **Catraca Livre.** 05 de set. 2016. Disponível em< <https://catracalivre.com.br/geral/cidadania/indicacao/pagina-do-g-20-recebe-vomitacos-e-comentarios-fora-temer/> acesso em 13 de mar. 2018.

AMORIM, P. H. Temer contra o “vomitação”. **Conversa Afiada.** 20 de nov. 2016. Disponível em< <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/temer-contra-o-vomitaco>. acesso em 13 de mar 2018.

Sites

Notícias do Facebook para empresas. Disponível em<<https://www.facebook.com/business/news>. acesso 25 de nov. 2017.

Movimento passe livre. Disponível em <<http://tarifazero.org/mpl/> acesso em 01 de fev. 2018.

NETLYTIC. Making sense of online conversations. Disponível em<<https://netlytic.org/index.php> acesso em 10 de dez. 2017.

Artigo recebido em: 02/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 19/02/2019



STATISM BETWEEN BRAZILIAN FEDERAL LEGISLATIVE ELITES

ESTATISMO ENTRE ELITES LEGISLATIVAS FEDERALES BRASILEÑAS

Ednaldo Aparecido Ribeiro*
Anderson de Oliveira Alarcon**
Éder Rodrigo Gimenes***

Resumo: Partindo da abordagem culturalista, o objetivo da pesquisa foi averiguar como os parlamentares da 54ª legislatura do Legislativo Federal brasileiro se posicionaram acerca do papel do Estado no desenvolvimento geral da nação. Partindo da conjectura sobre a existência de uma indiferenciação ideológica entre elites políticas de diferentes partidos, propagada no senso comum, objetivou-se identificar como os parlamentares de legendas partidárias localizadas à esquerda e à direita do espectro ideológico se diferenciam em seus posicionamentos sobre estatismo. As análises apontam para a existência de correlação entre localização no espectro ideológico e posicionamento político acerca da concepção de Estado e seu papel. Blocos e partidos localizados mais à esquerda do espectro ideológico tendem a defender uma posição mais atuante do Estado, ao passo que blocos e partidos situados mais à direita tendem a defender um Estado menos interventor nestas questões.

Palavras-chave: Cultura política; Elites políticas; Parlamentares federais; Estatismo; Brasil.

Abstract: Starting from the culturalist approach, the objective of the research was to investigate how the parliamentarians of the 54th legislature of the Brazilian Federal Legislative have positioned themselves on the role of the State in the general development of the nation. From the hypothesis of the existence of an ideological undifferentiation between political elites of different parties, propagated in common sense, the objective was to identify how the partisan legends of left and right ideological spectrum differ in their positions on statism. The analyzes point to the existence of a correlation between location in the ideological spectrum and political positioning about the conception of the State and its role. Blocks and parties located farther to the left of the ideological spectrum tend to defend a more active position of the State, while blocks and parties situated to the right tend to defend a less intervening State on these issues.

* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Universidade Estadual de Maringá e da Universidade Federal do Paraná. Contato: ednaldoribeiro@icloud.com

** Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Contato: contato@andersonalarcon.com

*** Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Centro Universitário de Maringá e da Universidade Estadual de Maringá. Contato: ergimenes@uem.br

Keywords: Political culture; Political elites; Federal Parliamentarians; Statism; Brazil.

Resumen: A partir del enfoque culturalista, el objetivo de la investigación fue averiguar cómo los parlamentarios de la 54ª legislatura del Legislativo Federal brasileño se posicionaron acerca del papel del Estado en el desarrollo general de la nación. A partir de la hipótesis de la existencia de una indiferenciación ideológica entre elites políticas de diferentes partidos, propagada en el sentido común, se objetivó identificar cómo los parlamentarios de leyendas partidistas ubicadas a la izquierda ya la derecha del espectro ideológico se diferencian en sus posicionamientos sobre estatismo. Los análisis apuntan a la existencia de correlación entre localización en el espectro ideológico y posicionamiento político acerca de la concepción de Estado y su papel. Bloques y partidos ubicados más a la izquierda del espectro ideológico tienden a defender una posición más actuante del Estado, mientras que bloques y partidos situados más a la derecha tienden a defender un Estado menos interventor en estas cuestiones.

Palabras clave: Cultura política; Elites políticas; Parlamentares federales; estatismo; Brasil.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em democracias consolidadas, discute-se a emergência de uma cidadania crítica ou assertiva, que contempla elevado grau de apartidarismo e antipartidarismo, acompanhada da dificuldade em diferenciar legendas partidárias. Já em democracias em processo de consolidação, tal como a brasileira, esse fenômeno se manifesta com mais gravidade e está constantemente presente em discursos de atores políticos e na imprensa (RIBEIRO; BOLOGNESI, 2018). Essa percepção resignada, em alguma medida, tem lastro na realidade sócio-política, pois, como apontam Tarouco e Madeira (2013), os partidos se movem no espectro ideológico formulando propostas políticas em busca de votos, fazendo com que as posições assumidas pelas respectivas legendas variem significativamente.

Para além do nível programático e das estratégias e campanhas das legendas, entretanto, a análise sobre diferenças e semelhanças deve se debruçar também sobre as atitudes e valores dos membros dessas instituições, considerando de forma especial aqueles que são detentores de um cargo eletivo. Como destacaram importantes pesquisadores da abordagem culturalista, investigar os valores das chamadas elites políticas é tarefa fundamental em razão do impacto que tais atores geram na qualidade e estabilidade da democracia (DIAMOND, 1994; DAHL, 1997)¹.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo foi investigar as elites políticas do Legislativo Federal brasileiro, a fim de verificar seus valores e atitudes políticas a respeito de um tema central para qualquer país, o estatismo, e as opções políticas por um Estado máximo ou

¹ Reconhecemos a relevância do constructo teórico de Almond e Verba (1989 [1963]), da discussão dos autores do elitismo clássico e sobre a crença dos ativistas (GIMENES, 2014), de modo que não nos detemos a tal intento neste artigo. Destacamos ainda que, para além dos autores abordados neste artigo, há ampla literatura que discute o conceito de elites políticas, referente à qual mencionamos Boschi, Diniz e Santos (2000), Perissinotto *et al* (2007), Messenberg (2008) e Perissinotto (2009).

mínimo na agenda nacional.

Levantamos a hipótese de que, ainda que a polarização ideológica tenha cedido lugar ao pragmatismo eleitoral, diferenças fundamentais distinguem as lideranças que se posicionam mais à esquerda e mais à direita do espectro ideológico. Partindo desse cenário, a pesquisa procurou identificar se os posicionamentos de lideranças políticas de diferentes legendas partidárias do Legislativo Federal apresentam ou não diferenças fundamentais com relação ao estatismo, aqui compreendido como a maior participação e/ou intervenção ou não do Estado na sociedade, testando a pertinência das ventiladas hipóteses de indiferenciação ideológica.

Para tanto, além desta seção introdutória, o artigo é composto ainda por outras cinco seções. Nas próximas duas seções discorremos acerca dos constructos teóricos que permeiam, por um lado, a relação entre ideologia partidária e cultura política e, por outro lado, o estatismo enquanto dimensão da cultura política, respectivamente. A quarta e a quinta seção deste artigo tratam de nossas análises empíricas, sendo uma destinada à descrição dos indicadores de estatismo entre os parlamentares federais brasileiros agrupados em blocos ideológicos e outra à identificação de relacionamento entre os referidos indicadores e as ideologias de esquerda, centro e direita. Por fim, abordamos as considerações finais acerca dos resultados e de sua inserção no campo de estudos sobre o tema.

2 IDEOLOGIA PARTIDÁRIA E CULTURA POLÍTICA

Compreender os valores e as atitudes das elites políticas mostra-se relevante exatamente porque são elas que controlam a formulação de políticas. Nas eleições brasileiras de 2014, os partidos e candidatos ao Legislativo e Executivo foram confrontados com o predomínio de debates sobre questões que Gatto e Power (2016) denominam “novas políticas”, tais como direito dos homossexuais se casarem, descriminalização do aborto e legalização da maconha, visto que as campanhas eleitorais não se restringiram apenas aos temas tradicionais relacionados economia, saúde e segurança. Pouco se sabe sobre as preferências das elites políticas sobre essas “novas políticas” e tal fato se dá tanto pela ausência de dados quanto pela disjunção teórica, posto que os estudos sobre cultura política focam majoritariamente no público massivo, para os quais há maior riqueza e diversidade de dados de opinião pública disponíveis.

Dentre as iniciativas cuja unidade de análise foram elites políticas, destaca-se a Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), um projeto de *survey* desenvolvido pelos professores Timothy Power, da Universidade de Oxford, e Cesar Zucco Jr., da Fundação Getúlio Vargas-FGV, que dispõe de sete edições desde 1990, nas quais membros do Congresso Nacional brasileiro recebem um questionário, cujo preenchimento não é obrigatório, no qual constam questões que englobam temas diversos, dentre os quais o do papel do Estado. O *survey* tem sido aplicado a cada legislatura

a partir da 48ª em 1990, proporcionando edições em 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013². Essa última corresponde à 54ª legislatura do Congresso Nacional - período de fevereiro de 2011 a fevereiro de 2015.

Gatto e Power (2016), baseados nos dados da PLB realizada em 2013, evidenciaram a distribuição e as consequências das orientações de valores pós-materialistas entre os legisladores do Brasil. Em tal onda, 148 parlamentares foram entrevistados, dentre os quais 138 responderam questões sobre o referido tema, o que permitiu inferir que 63% apresentaram valores mistos, enquanto 21,7% foram classificados como pós-materialistas e 15,2% como materialistas. Os dois mais importantes partidos de “esquerda”, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), apresentaram pontuações mais altas de pós-materialismo, enquanto partidos de “direita”, como o Democratas (DEM) e Partido Republicano (PR), apresentaram as pontuações mais baixas.

Os autores analisaram pioneiramente o pós-materialismo entre membros da legislatura nacional na América Latina, mapeando a distribuição desses valores na classe política brasileira entre 2011 e 2015 e o quanto essas prioridades podem prever as orientações das elites com relação a várias questões políticas importantes. Além disso, compararam os valores das elites políticas com os do público brasileiro, utilizando dados do *World Values Survey* (WVS) de 2014 e identificaram que as elites políticas são desproporcionalmente mais pós-materialistas que o público em massa, mesmo considerando as variáveis de renda e escolaridade.

Ademais, Gatto e Power (2016) identificaram que, entre os membros do Congresso, a clivagem materialista/pós-materialista se sobrepõe à clivagem esquerda-direita e corroboraram que o pós-materialismo antevê as atitudes e o comportamento dos legisladores, além de prever, com êxito, o posicionamento individual de uma elite sobre diversas questões das “novas políticas”, tais como aborto, casamento homossexual e proteção ambiental.

Tratando-se do comportamento parlamentar, muitas são as variáveis que interferem no voto, como grupos de pressão, interesses eleitorais e estratégias organizativas. De acordo com Scheffer (2016), são condicionantes destacáveis o posicionamento ideológico (esquerda/direita) e estratégico (governo/oposição), que seriam incisivas para o comportamento dos partidos no Congresso Nacional. O autor, partindo dessa indicação, coloca em evidência a importância de saber até que ponto o presidencialismo de coalizão sobrevém ou não às diferenças ideológicas em temas polêmicos e em que grau tais diferenças entre os partidos acarretariam distintos comportamentos dos atores políticos.

Scheffer (2016) alega que apesar de alguns autores afirmarem que a clivagem ideológica vem perdendo força, não se pode descartar a valia das categorias direita e esquerda e o fato de que elas garantem certa previsibilidade na arena legislativa e na atuação partidária, ainda que o

² Banco de dados disponível no repositório do Instituto para Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard (IQSS): <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>>.

sentido dos termos hoje não seja o mesmo que foi considerado na Revolução Francesa, devido às diversidades de temas que compõem o cenário político atual³.

O impacto da ideologia perpassa a discussão clássica de Estado *versus* mercado, se conectando a questões de bem-estar e pós-materialismo, como as propostas por Inglehart (1988), que evidencia essa mudança de valores humanos a partir da segunda metade do século XX. As clivagens entre esquerda e direita vão além da questão de intervenção econômica e social do Estado e a pauta de “novos” temas compõem a arena legislativa, de modo que, de acordo com Scheeffter (2016), são justamente as diferenciações ideológicas presentes nessas pautas que impactam consideravelmente o comportamento eleitoral. Sendo assim, não se pode desconsiderar as diferenças ideológicas dos partidos, que são nítidas nos “novos” temas e até mesmo nos “velhos”, ainda que em menor grau.

Segundo Borba (2005), há um consenso na literatura de que considerável parcela do eleitorado brasileiro possui baixo grau de informação, com opiniões políticas pouco estruturadas. Para o autor, a racionalidade da grande maioria do eleitorado brasileiro baseia-se em imagens “fluidas e difusas” a respeito dos partidos e dos políticos, sendo que a diferenciação ideológica estaria presente entre uma parcela mínima, de modo que afirma ainda que a personalização da política é um fenômeno universal das democracias contemporâneas, enquanto que em países com democracias consolidadas se apresenta como um fenômeno recente. No Brasil, a referida personalização acaba, na prática histórica, mais se afigurando enquanto regra do comportamento eleitoral.

Conforme destaca Aieta (2017), é perceptível um desencanto popular com relação à democracia representativa por conta da desmoralização do compromisso partidário entre o candidato eleito e a legenda que promove a eleição, o que significaria que o eleitor tem dificuldade em identificar os ideais que impulsionam a cidadania. Nesse sentido, Ribeiro, Carreirão e Borba (2011) apontaram que os sentimentos partidários dos eleitores brasileiros, em 2010, estavam relacionados com as atitudes e comportamentos, havendo distinções entre aqueles que manifestavam sentimentos pelos principais partidos nas disputas presidenciais desde 1994: o PT e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Contudo, em análise recente baseada em dados pós-eleições de 2014, os mesmos autores verificaram um cenário de indiferenciação atitudinal crescente com relação às variáveis igualitarismo, estatismo e democracia entre eleitores com sentimentos positivos pelos referidos partidos (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2016).

Em se tratando de elites políticas, no âmbito federal destacam-se diferenças no comportamento legislativo de parlamentares do PT e PSDB, o que se verifica em menor medida entre o eleitorado por conta de fenômenos como clientelismo e patronagem, além do personalismo

³ A discussão acerca da construção dos conceitos de “esquerda” e “direita” não compete a este artigo, cujo objetivo é distinto, conforme explicitado anteriormente. A tese de Scheeffter (2016) pode ser indicada como material de revisão acerca do tema.

em eleições municipais (RIBEIRO; BOLOGNESI, 2018). A indiferenciação eleitoral e programática dos partidos políticos brasileiros também seria consequência do sistema de lista aberta, que possibilita a formação de coligações, e do presidencialismo de coalizão, que leva a uma fragmentação partidária no Legislativo. Por outro lado, os partidos destacados seguem pautando a vida política nacional, em combinação ou conflito com o atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB)⁴ já há mais de duas décadas (GIMENES, 2017).

Baseados em dados decorrentes do censo dos Legislativos municipais catarinenses, Ribeiro e Bolognesi (2018) constataram que, se entre a população prepondera a ausência de percepção acerca das diferenças ideológicas entre os partidos, entre os parlamentares é possível afirmar que sabem posicionar o seu partido de forma coerente⁵ nos polos ideológicos. Dentre os testes realizados, os autores selecionaram três temas que marcam e diferenciam programas político-partidários e de gestão ao se comparar esquerda e direita, via de regra - participacionismo, estatismo e liberalismo econômico – e seus resultados permitem inferir que: [1] com relação ao participacionismo, os vereadores dos partidos de esquerda apresentaram média mais elevada; [2] a respeito do estatismo, todos os grupos registram médias altas, concordando que o Estado deve ter forte atuação; e [3] em se tratando do liberalismo no plano econômico, as diferenças são relevantes entre os grupos, sendo os partidos de direita mais liberais e os de esquerda em sentido contrário, com partidos de centro aproximando-se da direita.

3 ESTATISMO COMO DIMENSÃO DA CULTURA POLÍTICA E COMO TENDÊNCIA IDEOLÓGICA

Já que o recorte empírico sobre a cultura política das elites do Legislativo Nacional adotado nesse artigo recai sobre o que se convencionou chamar de estatismo, julgamos necessária uma contextualização geral sobre alguns importantes sentidos relacionados a esse termo.

Estatismo ou estadismo (numa tradução literal do inglês *statism*) foi um termo cunhado em 1962 pela filósofa Ayn Rand para descrever a defesa política ou ideológica da autoridade do Estado e sua intervenção em atividades econômicas, individuais e coletivas, em contraste conceitual com o liberalismo, defensor de ampla liberdade nessas atividades e ceticismo em relação às ações do Estado, o que autorizava a utilização do termo, inclusive, para designar concepções de Estado mesmo em regimes autoritários, ditatoriais ou não democráticos. Nesse sentido, cumpre esclarecer e estabelecer, desde já, que os termos “estatismo”, “liberalismo” e congêneres, serão aqui adotados numa contextualização moderna e em regimes essencialmente democráticos.

⁴ O MDB retirou o termo “Partido” de seu nome em dezembro de 2017, sendo que o período referente ao qual as análises deste artigo dizem respeito correspondem ao PMDB.

⁵ Coerência aqui compreendida na correlação entre a percepção da diferenciação ideológica anunciada, para com os programas partidários executados tanto internamente no partido, quanto externamente quando da realização e gestão via mandato, a par da observação histórica da prática política.

No que tange a visões acerca do Estado, Garretón *et al.* (2007) caracterizam-no como a combinação de instituições concretas e simbólicas que - dependendo de como as esferas sociais interagem - exercem funções coercitivas, reguladoras, redistributivas e integradoras, não podendo, portanto, o Estado ser resumido a apenas uma função. Os autores destacam que é importante diferenciar “estatismo” de “estaticidade”, sendo que o último se refere aos princípios e funções do Estado e o primeiro são as políticas governamentais específicas, como aquelas que estabelecem a intervenção do Estado na economia. Como objetivamente define Capistrano (2008, p. 47):

De maneira prática, a definição do Estado utilizada incorpora tanto instituições formais e concretas reconhecidas como autoridades detentoras de poder de coerção, regulação e intervenção, como o Governo, os Partidos Políticos, o Congresso, o sistema judiciário, as Forças Armadas, quanto instituições simbólicas como a integração nacional, a classe política, entre outras.

Com o processo de modernização e globalização da economia que vem ocorrendo desde a Revolução Francesa e da Revolução Industrial, é frequente o questionamento sobre a importância do Estado, juntamente com as hesitações sobre seu grau de interferência na economia. Após a Grande Depressão de 1929, houve um aumento da intervenção econômica estatal nos países ocidentais com a formação de Estados comprometidos com a garantia do bem-estar social, por meio de políticas que assegurassem a diminuição da desigualdade, além do progresso da saúde e da educação. O *Welfare State* (Estado de bem-estar social) surgiu baseado nas políticas keynesianas, sendo uma das marcas da “era dourada” de prosperidade pós-guerra, o qual significou mais do que a inclusão de políticas sociais, mas também um esforço de reconstrução econômica, moral e política.

No Brasil, o *Welfare State* foi consolidado institucionalmente entre os anos de 1930 e 1970 (ESPING-ANDERSEN, 1991). No início, sob o governo Vargas, houve aumento estratégico do papel do Estado na regulação da economia e das políticas nacionais, sob contexto conservador e autoritário, que representou a passagem de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial (MEDEIROS, 2001).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as formalidades que determinam um Estado de bem-estar social no Brasil, trazendo à tona os direitos sociais⁶ como dimensão dos direitos fundamentais do homem, com o objetivo de garantir as condições materiais imprescindíveis aos indivíduos na sociedade, exigindo do Estado uma intervenção de ordem social para a garantia de tais direitos por meio da criação e implementação de políticas públicas a fim de diminuir as desigualdades sociais.

Segundo Capistrano (2008), a instituição do *Welfare State* garantiu segurança física e

⁶ No artigo 6º da Constituição Federal consta que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2001).

econômica à população e impulsionou uma mudança de valores. Em alguns países ocorreu também o aumento do nível educacional, fator significativo ou mesmo determinante à mudança de valores em direção ao pós-materialismo. Uma das razões do desaparecimento gradual do *Welfare State* em diversos países, seguido de uma diminuição da intervenção do Estado, seria a expansão desses valores, pois conforme o grau de escolaridade aumenta em um país, o apoio ao Estado tende a diminuir.

Entre os anos 1960 e 2000, ocorreu uma transformação nos Estados Unidos e na América Latina, por meio da qual os Estados desenvolvimentistas e de Bem-Estar Social se transfiguraram em Estados neoliberais. Na América Latina, a propagação da ideologia neoliberal foi consequência do Consenso de Washington, ocorrido em 1989. De acordo com Ferrer (2006), toda estratégia econômica das economias latino-americanas ficava submetida ao paradigma central, que requeria a abertura da economia e a redução do papel do Estado.

Em consequência das mudanças estruturais, como o avanço da informação e comunicação, internacionalização da economia e globalização, ocorreu uma transformação nos valores, atitudes políticas e orientações das populações de diversos países ocidentais, inclusive nos países latino-americanos. Para Inglehart (1988) o aspecto central da cultura política na virada do século XX para o XXI é o que chama de “desenvolvimento humano”, caracterizado pelo aumento do individualismo e da autonomia individual. A transformação da cultura política acompanharia uma tendência global que favorece o individualismo em detrimento de um apoio à intervenção do Estado.

Segundo Capistrano (2013), o Estado é um forte indutor da formação da cultura política de qualquer sociedade. Sendo assim, tem papel como formador de política ou como produto de uma estrutura econômica, social e política estabelecida. A cultura é um “importante fator para se compreender as práticas políticas reinantes na sociedade e, mais especificamente, a forma como a sociedade se posiciona frente à imagem do Estado” (CAPISTRANO, 2013, p. 144).

Em países latino-americanos, por exemplo, é predominante uma cultura política clientelista e patrimonialista, ideias que são sustentadas pelo Estado, ao passo que a sociedade civil a reproduz. Nesse sentido, as ações do Estado relacionam-se diretamente a questões de classes sociais e desigualdades de renda, educacionais, raciais e de gênero. No início deste século, segundo Scalón e Salata (2016), o tema tem ganhado maior visibilidade com a elevação da renda, superação da pobreza extrema e inclusão por meio de crédito e do consumo. Entretanto, elementos fundamentais de justiça social e equidade não foram alcançados.

Nos estudos sobre desigualdades é essencial que se analise a estrutura social, já que “[...] uma sociedade será tanto mais justa e igual quanto melhor for a distribuição dos indivíduos pelos diversos estratos que a estrutura” (SCALÓN, 2007, p. 135). Existe uma dicotomia entre igualdade social e liberdade individual, uma vez que a liberdade individual está atrelada ao individualismo, meritocracia, competitividade e características individuais adquiridas, ao passo que a igualdade

social se refere à defesa de políticas sociais e redistributivas e Estado de bem-estar.

Em se tratando da relação entre estatismo, desigualdades e economia, as tendências ideológicas se destacam como possibilidade explicativa. A despeito da discussão acerca da conformação histórica dos termos “esquerda” e “direita”⁷, é importante destacar que, de acordo com Giddens (2000), a direita e a esquerda ainda representam forças distintas e divergentes quanto ao futuro do *Welfare State*, sendo que os socialdemocratas defendem um Estado com dispêndio elevado e os neoliberais um Estado mínimo. O autor pondera que a direita aceita melhor a existência das desigualdades do que a esquerda e está mais inclinada a apoiar os poderosos, sendo que os neoliberais veem na desigualdade um princípio motivador da eficiência econômica.

Scheffer (2016) organizou as abordagens teóricas acerca do debate da díade esquerda-direita nas ideologias clássicas, as quais focam na divergência em relação à intervenção social e econômica, conforme replicamos no quadro 1.

Quadro 1. Divergências em relação a temas ligados às ideologias clássicas

Esquerda	Direita
A intervenção econômica deve dar-se sempre que se julgar necessário.	O Estado deve abster-se de questões econômicas, já que o mercado se autorregula, como se houvesse uma “mão invisível” orientando esse processo.
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.	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”.
A criminalidade pode ser explicada, essencialmente, pela inserção em um contexto social que oferece desigualdade de oportunidades.	A criminalidade, em grande parte, é responsabilidade dos indivíduos.
A carga tributária deve ser extensiva para financiar o Estado e oferecer serviços de qualidade para os que precisarem.	Os tributos são maléficos, pois sobrecarregam as empresas e desfavorecem o crescimento econômico.
Defesa de uma ampla legislação trabalhista que normatize o mundo do trabalho.	O mercado de trabalho deve ser desregulado, visto que o mercado autorregula as relações de trabalho.
Os serviços, sobretudo aqueles estratégicos, devem ser oferecidos pelo Estado.	Buscando diminuir o tamanho do Estado, uma boa estratégia é passar para a iniciativa privada serviços que são estatais - privatização.

Fonte: Adaptado de Scheffer (2016, p. 49).

De acordo com Tarouco e Madeira (2013), a crise fiscal do *Welfare State* e a proliferação do neoliberalismo aproximaram do centro tanto a esquerda quanto a direita, mas no sentido geral a luta pelo socialismo e a defesa do capitalismo ainda faz parte de extremos opostos. Os autores isolam categorias que se referem às acepções econômicas contemporâneas de esquerda e direita, incluindo questões políticas e históricas.

A tendência é que as políticas redistributivistas sejam preferidas pelos governos de esquerda, enquanto as de ajuste sejam preferidas pelos governos de centro e de direita. As

⁷ Autores como Bobbio (1995) e Tarouco e Madeira (2013) discorreram de maneira competente sobre o tema.

diferenças político-ideológicas entre os partidos são variáveis independentes que explicam as coligações eleitorais e prioridades orçamentárias, já que as preferências políticas dos partidos podem explicar os gastos sociais do governo, assim como os resultados macroeconômicos.

Quando tratamos de questões relacionadas à igualdade e inclusão, não se faz tão relevante se há mais ou menos intervenção estatal, mas sim como o Estado atua a respeito de tais questões. Eleva-se, assim, o fenômeno chamado “multiculturalismo” (HEYWOOD, 2010), sendo um processo que se originou a partir da necessidade de reconhecimento dos grupos subalternos e de políticas públicas que busquem promover a diversidade cultural.

De acordo com Singer (2000), no Brasil, a questão de igualdade não divide a esquerda e a direita como ocorre em países capitalistas centrais. O que diferencia os polos são os meios para alcançar a igualdade, já que a direita reforça que a autoridade do Estado para tal objetivo não cause prejuízo da ordem e a esquerda contesta a autoridade do Estado quando reprime políticas igualitaristas e movimentos sociais, embora demande da sua função redistributiva.

Downs (1999) tem visão mais “pessimista” de que os partidos políticos se movem no espectro ideológico conforme os interesses eleitorais, buscando formular políticas que atendam aos interesses do eleitor mediano sem se apegar a questões ideológicas com relação aos temas, por uma questão de estratégia eleitoral.

Sendo assim, para construir uma escala de valores de esquerda e de direita no Brasil deve-se considerar todas as ambiguidades sobre as expectativas com relação ao papel do Estado. Considerando os paradoxos da conjuntura do Brasil, Tarouco e Madeira (2013) criaram categorias que indicam posicionamentos à esquerda e à direita.

Quadro 2. Categorias indicativas de posicionamento ideológico

Categorias indicativas de posicionamento à esquerda	Categorias indicativas de posicionamento à direita
<ul style="list-style-type: none"> • Regulação do mercado; • Planejamento econômico; • Economia controlada; • Análise marxista; • Expansão do <i>Welfare State</i>; • Referências positivas à classe trabalhadora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menções positivas às forças armadas; • Livre iniciativa; • Incentivos; • Ortodoxia econômica; • Limitação do <i>Welfare State</i>; • Referências favoráveis à classe média e grupos profissionais (para contrastar com as referências à classe operária).

Fonte: Adaptado de Tarouco e Madeira (2013, p. 159).

Destaque-se ainda que, de acordo com Zucco Jr. (2011), a ideologia relacionada a velhos temas, tais como carga tributária e intervenção social e econômica tem sido um determinante fraco para prever o comportamento legislativo no Congresso Nacional, visto que a tendência é de que os partidos do governo busquem uma maior arrecadação para facilitar o desempenho, o que não é necessariamente esperado da oposição.

Todas essas pesquisas orientam a pergunta aqui fundamental: há diferenças significativas

nos valores e atitudes dos parlamentares brasileiros de esquerda e de direita no que diz respeito especificamente ao papel do Estado? Em nossas próximas seções apresentamos os resultados da investigação.

4 ESTATISMO ENTRE ELITES LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

Para testar a relação entre estatismo e a ideologia dos parlamentares federais brasileiros foram utilizados os dados produzidos no âmbito da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) referentes ao ano de 2013, já apresentada. É importante considerar, assim como Power e Zucco Jr. (2014), que as preferências declaradas podem informar melhor a respeito da interpretação dos dados comportamentais. Sendo assim, a declaração dos parlamentares acerca dos seus posicionamentos possui ressalvas, considerando que os mesmos podem proferir aquilo que acreditam que é o esperado, o que não garante que em seus comportamentos não surjam atitudes contraditórias.

A PLB revela-se uma base de dados importante dentro das opções de *surveys* produzidos por institutos de pesquisas reconhecidos em razão da particularidade em aplicar questionários diretamente ao Legislativo Federal, podendo-se considerar até aqui a mais completa pesquisa acerca do pensamento dos parlamentares brasileiros. Ainda que o desenho de pesquisa da PLB não corresponda a uma amostra probabilística e que, por conseguinte, o conjunto de dados não represente de forma estatisticamente rigorosa a legislatura em que foi aplicada, a amostra nos permitiu conhecer os valores, posicionamentos e a cultura política da população estudada⁸.

Inicialmente, destacamos que, com relação à distribuição dos partidos no espectro ideológico segundo os próprios parlamentares, os resultados da PLB apontam blocos ideológicos com pequenas dissonâncias com relação às classificações de especialistas. Em média, os parlamentares não se classificaram à extrema direita ou à direita, sendo que o atual Democratas (DEM) apresentou a maior média (6,4) o que o posicionou como centro-direita. Em vista disso, a média geral dos parlamentares federais brasileiros encontrou-se no campo de centro-esquerda do espectro ideológico (MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017).

Uma das explicações possíveis para esta ausência de pertencimento declarado mais à direita, segundo especialistas, refere-se à chamada “direita envergonhada” (PIERUCCI, 1987). Nesse sentido, existiria uma tendência comum aos partidos políticos de se localizarem mais ao centro por questões eleitorais, evitando assim as extremidades das escalas que indicam posicionamentos mais radicais e extremados (RIBEIRO; BOLOGNESI, 2018).

No que tange ao estatismo, o questionário da PLB contemplou uma bateria de cinco questões referentes a aspectos orçamentários, duas questões sobre o intervencionismo na

⁸ A coleta de dados da edição de 2013 da PLB foi realizada por meio de questionários auto-respondidos enviados a todos os parlamentares brasileiros, sendo posteriormente devolvidos 148 questionários aos pesquisadores, o que corresponde à participação de 23,2% dos parlamentares (Deputados e Senadores) da 54ª legislatura.

economia e uma acerca de modelos de sistemas econômicos, cujas redações seguem abaixo.

Quadro 3. Questões selecionadas da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

O orçamento federal determina os gastos do governo em diferentes áreas. Para cada item abaixo, indique se o(a) Sr.(a) acha que o nível atual de gastos deveria ser diminuído, mantido, ou aumentado? (Marque um X em cada item)

	Diminuir o nível atual de gastos para possibilitar uma diminuição de impostos	Diminuir o nível atual de gastos, sem alterar impostos	Manter o nível atual de gastos	Aumentar o nível atual de gastos, desde que não seja necessário aumentar impostos	Aumentar o nível atual de gastos, ainda que seja necessário aumentar os impostos
Serviços de saúde pública					
Ensino fundamental e médio público					
Ensino superior público					
Infraestrutura					
Programas de assistência social					

Nos itens abaixo, dez (10) significa que o(a) Sr.(a) concorda inteiramente com a frase do lado direito e um (1) significa que o(a) Sr.(a) concorda inteiramente com a frase do lado esquerdo. Usando qualquer ponto na escala entre 1 e 10, indique com um X sua posição acerca de cada item:

Deveria haver mais iniciativa privada na indústria e no comércio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Deveria haver mais participação do governo na indústria e no comércio
O governo precisa se responsabilizar mais para garantir o sustento de todos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	As pessoas precisam se responsabilizar mais para garantir seu próprio sustento

Na sua opinião, que tipo de sistema econômico seria mais adequado para o Brasil? (Marque apenas uma opção).

- Uma economia predominantemente de mercado com a menor participação possível do Estado
- Um sistema econômico em que houvesse uma distribuição equitativa entre uma parte de responsabilidade das empresas estatais e outra das empresas privadas
- Uma economia em que as empresas estatais e o Estado constituíssem o setor principal mas sem que a participação da economia do mercado fosse eliminada
- Uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal
- Uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal

Fonte: Adaptado de Pesquisa Legislativa Brasileira (2013).

Para a análise das respostas, consideramos a distribuição dos partidos no espectro ideológico com base em resultados de pesquisas de Tarouco e Madeira (2015) e de Maciel, Alarcon e Gimenes (2017), de modo que os blocos foram compostos da seguinte maneira: PDT, PSB, PCdoB, PT e PSOL à esquerda; PMDB, PSDB, PPS e PV ao centro; e DEM, PP⁹, PR, PTB, PRB e PSC à direita.

Neste artigo, considerando nosso interesse em explorar a relação entre estatismo e ideologia, nos deteremos apenas à apresentação de dados e análises relacionadas aos blocos¹⁰. A tabela abaixo reúne resultados acerca da relação entre orçamento público e políticas públicas.

⁹ Em 2017, o Partido Progressista (PP) alterou seu nome para Progressistas. Considerando o período de nossa análise, consideramos PP.

¹⁰ Dados descritivos e análises referentes aos partidos constam em Alarcon (2018).

Tabela 1. Percentuais médios de posicionamento dos parlamentares com relação ao orçamento destinado a políticas públicas, por blocos ideológicos

	Saúde pública					Ensino fundamental e médio públicos					Ensino superior público					Infraestrutura					Programas de assistência social				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Esquerda	.	.	2	42	56	.	.	2	65	33	.	.	33	54	13	.	.	10	80	10	.	4	35	46	15
Centro	.	2	2	82	14	.	.	2	73	25	.	2	21	69	8	.	2	7	87	4	2	7	36	53	2
Direita	.	.	4	73	23	.	.	2	76	22	7	7	39	43	4	.	.	16	60	24	7	4	45	39	5

Onde: 1 = Diminuir o nível atual de gastos para possibilitar uma diminuição de impostos; 2 = Diminuir o nível atual de gastos sem alterar os impostos; 3 = Manter o nível atual de gastos; 4 = Aumentar o nível de gastos, desde que não seja necessário aumentar os impostos; e 5 = Aumentar o nível atual de gastos, ainda que seja necessário aumentar os impostos.

Ns: esquerda = 52; centro = 45; direita = 44.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da PLB (2013).

A atuação do Estado com relação a determinados temas é reconhecida conforme aspectos como o ciclo e estágio de desenvolvimento econômico e democrático, a cultura política vivenciada e a maneira como população e elites manifestam suas prioridades ou preferências (DAHL, 1997). Em países emergentes, diferentes matizes ideológico-partidárias tendem a concordar quanto a uma atuação mais forte do Estado em áreas sensíveis ao desenvolvimento da nação e seu povo (SCALON, 2007; CHANG, 2018).

Nesse sentido, com relação à saúde pública, observamos que todos os blocos ideológicos tendem a acordar que é necessário um aumento no nível de gastos na área. Contudo, as diferenças se revelam quanto às condicionantes destes gastos. Para os blocos de direita e de centro, gastos com saúde pública só devem ser elevados caso não impliquem em aumento de impostos, enquanto o bloco de esquerda não se condiciona a essa limitação, ao defender que os gastos com saúde em favor da população devem ocorrer mesmo que isso implique em elevação de impostos.

Essa diferença se mostra relevante ao considerarmos as preferências e prioridades que diferentes blocos ideológicos podem conferir ao tema da saúde pública em contextos de regularidade ou mesmo de escassez de recursos. Em cenários que demandem o incremento de gastos com a área, o que se espera com o regular crescimento e desenvolvimento populacional de um país, partidos de centro e de direita tendem a anuir diante do necessário incremento de gastos, mas somente se isso não implicar em elevação de impostos.

Tal condicionante não é adotada pelo bloco de esquerda, à luz da literatura claramente mais estatista, tanto sob o ponto de vista coletivo do oferecimento de mais recursos para a saúde pública, quanto sob o impacto da economia e da interferência na esfera privada e individual, ao anuir com a elevação de impostos para fazer frente à necessidade coletiva (BOBBIO, 1997).

Com relação às políticas para ensino fundamental e médio públicos, entre os três blocos a opinião majoritária é a de que se deve investir mais na área, porém desde que não seja necessário aumentar os impostos. Relacionamos tal posicionamento com o fato de que ao apoiar um Estado

mais provedor em relação à educação fundamental e média, base para o desenvolvimento nacional, a tendência revelada por estudos de cultura política é a de que a elevação dos níveis de educação está atrelada à redução do apoio ao papel provedor do Estado num cenário mais pós-materialista (ALMEIDA, 2007; CAPISTRANO, 2008), cuja ideia de “desenvolvimento humano” acaba por reverberar um aumento do individualismo e da autonomia individual (INGLEHART, 1988).

Já no que se refere ao ensino superior público, os dados revelam-se mais discrepantes entre as opiniões de parlamentares dos distintos blocos ideológicos em termos comparativos com a área anteriormente exposta. Os resultados demonstram que o bloco de centro é mais favorável à elevação de gastos com a educação superior pública do que aqueles de esquerda, contudo se verifica diferença entre as condicionalidades para esse aumento: enquanto centristas são aqueles que mais entendem que pode ser elevado o orçamento para a área desde que não haja aumento de impostos, à esquerda está a maioria dos parlamentares que defende o aumento dos gastos com educação superior ainda que baseado em maior carga tributária.

Nesse sentido, não se confirmou a expectativa teórica de maior comprometimento do bloco de esquerda com a área, o que poderia, em alguma medida, contribuir para reforçar os critérios de desigualdade potencializados pela falta de acesso ao ensino de grupos sociais menos favorecidos. Por outro lado, com relação à direita, o somatório das opiniões de que não deve ocorrer elevação dos gastos (manifestações de necessidade de redução do investimento e de manutenção do montante) é coerente com a literatura, pois denota visão negativa do bloco ideológico com relação à expansão da política pública de educação em nível superior.

Com relação à infraestrutura, de modo geral, os blocos de esquerda, direita e centro tendem a apoiar o aumento do orçamento para investimentos, desde que não aumente os impostos, para o que novamente percebe-se maior disposição do bloco de centro e menor concordância entre a direita. No que se refere àqueles cuja percepção é de que os investimentos devem ser elevados mesmo diante do aumento da carga tributária percebemos o destaque à direita, cujos parlamentares defendem em maior medida a necessidade de alargamento da infraestrutura do país, ainda que isso signifique imputar ao contribuinte o suporte deste ônus por meio de mais impostos.

Nossa interpretação é de que mesmo partidos mais liberais em termos econômicos podem defender um Estado mais regulador e interventor quando se trata de investimentos em infraestrutura, o que, em parte, pode ser explicado por demonstrações históricas de que todo país tido como rico e liberal foi, antes, protecionista e interventor, justamente para criar condições de riqueza que o levasse ao liberalismo (CHANG, 2018). Por sua vez, Capistrano (2013) observou que em países emergentes, notadamente os latino-americanos, a existência de um pragmatismo tem convivência complementar nestes cenários, a ponto de ideologias liberais defenderem o papel provedor e controlador do Estado para o fomento de determinadas áreas, numa simbiose pragmática.

Por fim, destacamos a política pública de assistência social, para a qual verificamos maior predisposição para aumento de orçamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de centro e menor concordância com a possibilidade entre aqueles de direita, sendo a esquerda mais favorável ainda do que o centro com relação à elevação dos impostos para maior destinação de recursos à área.

O tema social e a responsabilização do Estado estão intrinsecamente vinculados a concepções sobre igualitarismo, meritocracia, redistributivismo e acesso a direitos fundamentais e sociais. Uma visão de Estado mais presente e responsivo socialmente, aqui amplamente considerado, estaria diretamente atrelada à ideia de “estatismo social”, enquanto que a defesa de um Estado necessário, mas divorciado do atendimento em caráter prioritário das questões sociais, melhor se amoldaria a uma espécie de “estatismo liberal”.

Assim, ainda que o debate contemporâneo demonstre que as clivagens entre a diáde esquerda-direita no sistema partidário sobressaem à polarização política entre conservadores e progressistas e estão pautadas para além da defesa ou não de políticas distributivistas e de ajuste fiscal (SCHEEFFER, 2017), é possível perceber que os parlamentares se posicionaram de maneiras diferentes com relação à importância de aumentar ou não os gastos com os programas de assistência social.

No que diz respeito ao intervencionismo estatal para a garantia do sustento da população e nas atividades industriais e comerciais, de modo geral, os partidos de esquerda tendem a defender que o governo se responsabilize mais pelo sustento de todos, enquanto parlamentares de centro e de direita mostram-se mais inclinados à posição de que as pessoas precisam se responsabilizar mais para garantir o próprio sustento.

Tabela 2. Médias de posicionamento dos parlamentares com relação ao intervencionismo estatal, por blocos ideológicos

	Maior responsabilização das pessoas do que do Estado pela garantia de sustento	Maior atuação do governo do que da iniciativa privada na indústria e no comércio
Esquerda	4,64	3,89
Centro	6,28	3,23
Direita	5,8	3,8

Ns: esquerda = 50; centro = 43; direita = 41.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da PLB (2013).

Nesse sentido, é oportuno lembrar a síntese de Bobbio (1995) ao defender a necessidade de atualizar os termos por um viés que envolva os conceitos de igualdade e liberdade. O autor distingue que a esquerda prioriza a igualdade, ao passo que a direita preza por liberdade e considera que as desigualdades seriam naturais. Assim, “a antítese não poderia ser mais radical: em nome da igualdade natural, o igualitário condena a desigualdade social; em nome da desigualdade natural, o inigualitário condena a igualdade social” (BOBBIO, 1995, p. 122).

De acordo com Singer (2012), a experiência pretérita recente no governo federal,

comandado por partidos de esquerda e centro-esquerda, buscou dar materialidade aos preceitos sociais determinados na Constituição de 1988 como instrumento para a construção de um Estado de bem-estar social. Segundo o autor, a preocupação com o sustento coletivo, a eliminação da faixa da extrema miséria e combate à pobreza, o aumento de empregos, a transferência de renda, o investimento em sistemas públicos de saúde e de educação, entre outros, se apresentaram como prioritários na agenda de esquerda, ainda que a interferência estatal encontre limites e equilíbrio complementar no trato com as demais questões individuais, privadas, financeiras, fiscais e coletivas, como destaca Chang (2018).

No que tange à determinação de responsabilidade com relação às indústrias e ao comércio, os resultados chamam a atenção no sentido de que os parlamentares de partidos de esquerda e de direita tendem a ser estatistas em medida semelhante, o que pode ser explicado pelas opções pragmáticas de democracias emergentes em que os grupos de esquerda, ao mesmo tempo em que se preocupam com questões marcadamente sociais e redistributivas, também estimulam o desenvolvimento econômico e a livre iniciativa (CHANG, 2018), o que pode reverberar em convite para a iniciativa privada com garantias e protecionismos estatais voltados ao fortalecimento do mercado interno privado em si, numa relação de simbiose e complementaridade.

Estas mesmas constatações podem explicar a relativa homogeneidade das médias identificadas para os distintos blocos, incluído o centro, especialmente diante da perspectiva de que, nos contextos latino-americanos contemporâneos, a ideia da importância do Estado e da iniciativa privada não são, necessariamente, temas excludentes e ou concorrentes (CAPISTRANO, 2013), o que evidenciamos ao analisar a predisposição com relação à elevação de investimentos na área de infraestrutura.

Por fim, nossa oitava variável trata do sistema econômico que seria mais adequado ao Brasil. Para além da concentração de respostas majoritariamente em duas alternativas, cabe destacar também que nenhum parlamentar assinalou a alternativa cujo enunciado diz respeito a “uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal”, o que significa que o total controle da economia pelo Estado não se coloca como modelo de organização econômica plausível aos parlamentares. Assim, em nossa tabela constam apenas informações relacionadas a três distintas formas de sistema econômico.

Tabela 3. Percentuais médios de posicionamento dos parlamentares com relação a formas de sistema econômico, por blocos ideológicos

	Sistemas econômicos		
	1	2	3
Esquerda	18	63	19
Centro	49	47	4
Direita	38	57	5

Onde: 1 = Uma economia predominantemente de mercado com a menor participação possível do Estado; 2 = Um sistema econômico em que houvesse uma distribuição equitativa entre uma parte de responsabilidade das empresas estatais e outra das empresas privadas; 3 = Uma economia em que as empresas estatais e o Estado constituíssem o setor principal mas sem que a participação da economia do mercado fosse eliminada.

Ns: esquerda = 48; centro = 45; direita = 37.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da PLB (2013).

A grande maioria das respostas reflete o esperado para os blocos de acordo com sua localização no espectro ideológico: quase dois terços dos parlamentares de partidos de esquerda vislumbram um sistema econômico com distribuição equitativa entre Estado e mercado e dentre os demais há dispersão entre os que entendem que deveria ocorrer maior responsabilização de um dos setores; parlamentares de centro e de direita concentram suas respostas entre divisão de responsabilidades e predominância do mercado sobre a estruturação do sistema econômico, sendo que os parlamentares de partidos centristas apoiam tais formas de maneira praticamente equânime e são mais favoráveis ao maior papel do mercado do que a direita.

Nesse sentido, a evolução da cultura política pós-materialista e seus novos temas parece reconhecer a impossibilidade de retirada total da regulação do Estado e de sua participação nos modelos econômicos, conforme evidenciado por Chang (2018). Contemporaneamente, por mais que se reconheçam diferenças significativas entre esquerda e direita em novos e velhos temas (SCHEEFFER, 2016), imaginar a ausência de uma economia de mercado, ainda que em menor grau, não apenas interfere num dos fundamentos da própria democracia (DAHL, 1997), como ainda passaria a ser o Estado, ele próprio, um agente violador de regras e promotor de desigualdades (BOBBIO, 2000).

5 ESTATISMO E IDEOLOGIA NO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

A fim de mensurar o relacionamento entre estatismo e ideologia por parte dos parlamentares brasileiros, construímos um índice que reuniu as medidas apresentadas no Quadro 3. Nesse sentido, o indicador de estatismo contemplou:

[a] As variáveis que mensuram a disposição dos parlamentares em aumentar os impostos e os gastos públicos nas áreas de saúde, educação fundamental e média, educação superior, infraestrutura e assistência social, com escalas que variam de 1 a 5 pontos, onde 1 = “diminuir os

gastos para reduzir impostos”, 2 = “diminuir os gastos e manter o nível de impostos”, 3 = “manter o nível atual de gastos”, 4 = “aumentar os gastos, sem aumentar os impostos” e 5 = “aumentar os gastos e os impostos”. As variáveis dessa bateria foram reunidas em um índice preliminar e padronizadas conforme a fórmula 1, formando uma escala de onze pontos, com amplitude de 0 a 10, onde 0 corresponde a diminuir o nível atual de gastos em todas as áreas de políticas apresentadas para possibilitar uma diminuição de impostos e 10 corresponde a aumentar o nível atual de gastos em todas as áreas de políticas contempladas nas questões, ainda que seja necessário aumentar os impostos;

[b] As questões sobre intervencionismo econômico, ambas com escalas de amplitude de 1 a 10, de modo que a primeira variável (sobre responsabilização pelo sustento das pessoas) teve sua codificação invertida para 1 = “as pessoas deveriam ser responsáveis pelo seu próprio sustento” até 10 = “o governo deveria se responsabilizar mais” e a segunda variável (sobre atuação na indústria e no comércio) manteve a codificação original na 1 = “mais iniciativa privada” e 10 = “mais Estado”; e

[c] A pergunta sobre sistema econômicos, cuja escala original de quatro pontos apresentava 1 = “economia de mercado”, 2 = “participação igualitária entre Estado e Iniciativa privada”, 3 = “Setor estatal dominante” e 4 = “controle total do Estado na economia”. As respostas foram agrupadas em outro índice preliminar e padronizadas utilizando a fórmula 1, o que gerou uma escala de onze pontos, com amplitude de 0 a 10, onde 0 corresponde a maior economia de mercado e menos intervenção do Estado e 10 diz respeito ao controle total do Estado sobre a economia.

Os quatro indicadores acima expostos (os índices preliminares descritos em “a” e “c” e as duas variáveis expostas em “b”) foram agrupados no índice de estatismo, o qual foi também padronizado conforme cálculo determinado na fórmula 1, a seguir:

$$\left(\frac{\text{Valor Observado} - \text{Valor Mínimo da Distribuição}}{\text{Valor Máximo da Distribuição} - \text{Valor Mínimo da Distribuição}} \right) * 10$$

A tabela 4 apresenta o coeficiente de correlação entre o índice de estatismo e o auto-posicionamento ideológico dos parlamentares por bloco. O resultado apresenta uma correlação significativa e negativa entre estas duas medidas, o que indica que quanto mais à esquerda os partidos dos parlamentares, mais favoráveis tendem a ser ao estatismo.

Tabela 4. Correlação entre estatismo e blocos ideológico

	Rhô de Spearman	Sig.
Índice de estatismo	-,59	< 0,01

N= 130.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da PLB (2013).

Em se tratando da magnitude da relação, percebemos que existe uma forte correlação entre os parlamentares, agrupados em blocos de acordo com seus posicionamentos ideológicos e partidos políticos, acerca das questões sobre estatismo. O resultado próximo a -0,6 é relevante e demonstra tratar-se de forte correlação, uma vez que o teste retorna valores entre -1 e 1, sendo que quanto mais distante forem de 0 e mais próximos de -1 ou 1, maior a força da correlação entre as duas variáveis.

Assim, parlamentares que se agrupam mais à esquerda tendem a responsabilizar mais o Estado e o governo por questões básicas de saúde, educação, infraestrutura e programas sociais, pelo sustento das pessoas e pela importância de iniciativas estatais na sociedade. Do mesmo modo, o contrário é verdadeiro, ou seja, quanto mais à direita está o grupo parlamentar, maiores são as chances de que se posicione a favor de um Estado menor e menos responsável por tais questões, muito embora a análise individual dos dados e resultados apontem especificidades, convergências e complementaridades próprias de realidades heterogêneas.

Para além da correlação, analisamos descritivamente as médias de estatismo para cada um dos blocos ideológicos, considerando ainda a existência de respostas de quatro parlamentares de partidos sem classificação definida (conforme composição dos blocos destacada na seção anterior deste artigo).

Tabela 5. Média de estatismo por blocos ideológicos

	Esquerda	Centro	Direita	Outros	Total
Média	5,38	3,62	3,22	3,75	4,10
Desvio Padrão	2,17	1,71	2,12	2,27	2,24

Notas: Anova = 199.898, $p < 0,01$.

Ns: esquerda = 46; centro = 33; direita = 47; outros = 4; total = 130.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da PLB (2013).

Os resultados permitem verificar que parlamentares de partidos de esquerda se apresentam como mais estatistas, seguidos por aqueles de centro, sendo políticos de direita os que menos manifestam opiniões favoráveis ao maior papel do Estado em questões sociais e econômicas. Cabe destacar que tal resultado corrobora a expectativa da literatura que trata dos conteúdos ideológicos de esquerda e direita, bem como reforça nossos achados anteriores, expostos nas tabelas 1 a 4.

A par desses resultados, é possível inferir que ainda existe um impacto da ideologia com relação às questões clássicas de clivagem esquerda-direita e Estados *versus* mercado, o que não exclui a ideia de que em maior grau o debate esteja vinculado às questões de bem-estar e pós-materialismo. Embora os novos temas sejam relevantes para a diferenciação ideológica na arena legislativa, os temas clássicos que se relacionam com a intervenção econômica e social do Estado ainda são relevantes.

Conforme Ribeiro e Bolognesi (2018), estatismo e liberalismo econômico diferenciam a

gestão político-partidária ao se comparar partidos de esquerda e direita. A expectativa inicial era a de uma direita mais liberal economicamente e a de uma esquerda mais estatista e participacionista, independentemente do tamanho do partido. Os resultados mostram que há uma diferenciação ideológica, ainda que o grau varie conforme os temas e contextos, opondo-se à afirmação de que os partidos não se diferenciam programaticamente.

Considerando como expressões da cultura política a opinião das elites políticas sobre questões que compõem a perspectiva de Estado, pode ser percebido que há a predominância de uma cultura política estatista, assim como Capistrano (2008) havia identificado em seu estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o debate sobre a (in)diferenciação ideológica entre partidos políticos no Brasil - o que inclui as dificuldades consequentes da alta fragmentação partidária e do pragmatismo eleitoral - buscou-se verificar, a partir da cultura política das elites legislativas, notadamente as pesquisadas acerca dos temas -, em que medida os partidos se diferenciam com relação a concepção de estatismo, devidamente compreendido em sistemas democráticos assim reconhecidamente considerados.

A partir do recorte do estatismo, foi verificado em que medida os parlamentares - distribuídos em blocos ideológicos conforme aspectos teóricos específicos - apoiam o aumento ou a diminuição de gastos com saúde pública, educação, infraestrutura e programas sociais, bem como o quanto o Estado deve se responsabilizar pelo sustento das pessoas, o quanto defendem a iniciativa privada na indústria e no comércio e qual o melhor sistema econômico para o Brasil.

Com base na hipótese inicial de que existem diferenças nos posicionamentos com relação ao papel do Estado entre os parlamentares de esquerda, centro e direita no Brasil, foi possível inferir a partir dos resultados que, embora haja um debate no senso comum e até mesmo na literatura especializada de que a ideologia tem perdido o sentido nos posicionamentos dos parlamentares, verifica-se ainda uma diferenciação ideológica significativa entre os blocos de partidos com relação a temas clássicos. Realizados os testes, identificou-se que existe uma forte correlação entre as percepções, opiniões e comportamentos com o posicionamento ideológico dos parlamentares.

Ainda que haja uma demonstração mediana e geral de que diferentes blocos partidários concordem com a importância do papel do Estado no desenvolvimento do país, fruto daquilo que a literatura inclusive já demonstrou como esperado e até mesmo complementar em países emergentes e com o histórico da América Latina (uma espécie de “estatismo liberal”, por assim dizer), existem evidentes diferenças de posicionamento acerca deste papel estatal ao se comparar alguns temas, notadamente o da assistência social, o da redistribuição de renda e o da economia de mercado.

Partidos de esquerda, majoritariamente, tendem a ter uma compreensão mais abrangente

e inclusiva no que diz respeito ao dever do Estado em prover o sustento e a assistência social à população, bem como no que diz respeito à regulação e participação estatal no mercado, economia e iniciativa privada. Já dentre o conjunto de parlamentares de partidos de centro, verificamos posicionamentos condizentes com tal classificação, sendo possível verificar manifestações oscilantes em favor de posições de centro-esquerda e de centro-direita, a depender do aspecto analisado.

Por fim, chamam a atenção os partidos localizados mais à direita do espectro ideológico, ao se posicionar, em regra, de forma oposta quanto aos quesitos elencados, atribuindo a responsabilidade pelo sustento a razões individuais pessoais e estritamente técnicas, meritocráticas, liberais, menos regulação, ampla concorrência, menor interferência e livre iniciativa, ainda que signifique a sedimentação de maiores desigualdades no plano coletivo e individual.

A identificação dos resultados, o reconhecimento destes posicionamentos e o teste de correlação se revelam importantes diante do grande número de partidos e correntes existentes no cenário aceitável, com contexto de coalizão e fragmentado, crescentemente enfraquecido por uma cultura política pós-material cada vez mais dissolvida em tempos fluidos e interesses líquidos, recrudescidos pela apatia sólida de participação cidadã nos processos democráticos e pautados, não raro, por culturas mais paroquiais e sujeitas do que propriamente participantes no Brasil, assim como na América Latina.

Esta carência de sentimentos partidários, reforçada por grande indiferenciação num universo cada vez mais heterogêneo, fisiológico, de coalizão e pragmático, pode ser um dos componentes importantes nos estudos sobre gargalos técnicos e éticos no funcionamento do sistema. Pode estimular, ainda, na compreensão parcial de outros fenômenos, como o da judicialização da política e a politização da justiça.

Desconectados das agremiações e sem maior clareza sobre seus eixos, ideologias e propostas, aliados aos descontentes que já não mais atribuem a mesma legitimidade e aceitação representativa própria do jogo político-democrático aos partidos, tem sido crescente o número de cidadãos e grupos, inclusive políticos e partidários, que recorre ao Poder Judiciário para fazer valer esta ou aquela política pública nem sempre levada a efeito pelos grupos eleitos.

Em certa medida, essa cultura pragmática e essa prática fisiológica, por vezes oportunista, acabam por prestar um desserviço de enfraquecimento da própria democracia, que, a despeito de responsiva, encontra no equilíbrio de poderes e funções e no exercício da representatividade dos grupos eleitos a legitimidade para o exercício soberano de poder em nome do povo, para o povo e pelo povo.

Neste cenário, conhecer a localização ideológica de cada partido ou bloco, bem como seu posicionamento com relação a temas importantes acerca do papel do Estado são essenciais para o processo racional de escolha dentre as opções que o eleitor deseja expressar e receber. Os

resultados se revelam importantes na medida em que o resgate ao reconhecimento e identificação das diferentes localizações no espectro ideológico possibilita ao cidadão avaliar que ao fazer sua opção por um candidato, partido ou campo ideológico, em regra e ao menos quanto à visão do papel do Estado, estará claramente optando por uma gestão mais estatista ou menos estatista, mais social ou menos social, cuja realização de direitos e políticas públicas, ao menos conceitualmente, pode seguir por diferentes caminhos e com diferentes ênfases, prioridades e gradações a partir das diretrizes e contornos já estabelecidos pela Constituição que se convencionou chamar de “cidadã”.

Referências

- AIETA, V. S. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política”** como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ALARCON, A. de O. **Estatismo entre elites legislativas federais** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.
- ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALMOND, G. A., VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. 3. ed. New York: Sage, 1989 [1963].
- BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- _____. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.
- BORBA, J. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, 2005. p. 147-168.
- BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 mar. 2018.
- CAPISTRANO, D. J. **A imagem do Leviatã: orientações culturais sobre o papel do Estado em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- _____. **Argentinos e brasileiros frente ao Estado: um estudo de cultura política comparada**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- CHANG, H. O Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia. *El País*, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/economia/1515177346_780498.html>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 1997.
- DIAMOND, L. *Causes and effects*. In: _____. (Org.). **Political culture and democracy in developing countries**. London: Lynne Rienner, 1994. p. 425-428.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: USP, 1999.

- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, n. 24, 1991, p.85-116.
- FERRER, A. **A economia argentina**. São Paulo: Campus/Elsevier, 2006.
- GARRETÓN, M. A. *et al.* **América Latina no Século XXI**. Em direção a uma nova matriz sociopolítica. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- GATTO, M. A. C.; POWER, T. J. *Post materialism and political elites: the value priorities of Brazilian Federal Legislators*. **Journal of Politics in Latin America**, v. 8, n. 1, 2016. p. 33-68.
- GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GIMENES, É. R. Partidarismo, mobilização cognitiva e participação política no Brasil. *In*: MARTELLI, C. C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. (Orgs.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. Araraquara: Cultura Acadêmica, 2018. p. 111-150.
- _____. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. **Agenda Política**, v. 2, n. 2, 2014. p. 119-151.
- HEYWOOD, A. **Ideologias políticas**: do feminismo ao multiculturalismo. São Paulo: 2010.
- INGLEHART, R. *The renaissance of political culture*. **American Political Science Review**, v. 82, n. 4, p. 1203-1229, 1998.
- MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. de O.; GIMENES, É. R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017. p. 72-88.
- MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.
- MESSENBERG, D. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, jun. 2008. p. 17-28.
- PIERUCCI, A. F. As bases da nova direita. **Novos Estudos – CEBRAP**, v. 19, 1987. p. 26-45.
- PERISSINOTTO, R. **As elites políticas**: questões de teoria e método. Curitiba: Ibpex, 2009.
- PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; FUKS, M.; BRAGA, S. **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007.
- POWER, T.; ZUCCO, C. **O Congresso por ele mesmo**: auto percepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- RAND, A. *Introducing objectivism*. **The Objectivist Newsletter**, 1962. Disponível em <<https://www.aynrand.org/novels/the-objectivist-newsletter>>. Acesso em 23 mar. 2018.
- RIBEIRO, E. A.; BOLOGNESI, B. Ideologia e Representação: valores e atitudes de legisladores municipais. *In*: GIMENES, É. R.; BORBA, J. (Orgs.). **Poder legislativo e cultura política**: valores, atitudes, trajetória e comportamento político dos vereadores e vereadoras do Estado de Santa Catarina. Curitiba: Comunicação Política e Opinião Pública, 2018. p. 131-181.
- RIBEIRO, E. A.; CARREIRAO, Y.; BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, 2016. p. 603-637.
- RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, 2011. p.333-368.
- SCALON, C. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. **Sociologias**, v. 9, n. 18, jun./dez. 2007. p. 126-149.
- SCALON, C.; SALATA, A. Desigualdades, estratificação e justiça social. **Civitas**, v. 16, n. 2, abr./jun. 2016. p. 179-188.
- SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados**: faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis,

2016

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. V. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: USP, 2000.

TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, 2015. p. 24-39.

_____. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, 2013. p.149–16.

ZUCCO JUNIOR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: POWER, T.; ZUCCO, JUNIOR, C. (Ed.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 37-60.

Artigo recebido em: 11/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 21/09/2018



DEPUTADOS DO ESPÍRITO SANTO: PERFIL SOCIOECONÔMICO E TRAJETÓRIA POLÍTICA, 1987-2011

DEPUTIES OF THE ESPÍRITO SANTO: SOCIO-ECONOMIC PROFILE AND POLITICAL TRAJECTORY, 1987-2011

DIPUTADOS DEL ESPÍRITO SANTO: PERFIL SOCIOECONÓMICO Y TRAYECTORIA POLÍTICA, 1987-2011

Luana Puppim Pratti¹
Paulo Magalhães Araújo²

Resumo: Este artigo tem como propósito principal revelar o perfil socioeconômico e político dos parlamentares estaduais capixabas. Para isso, inicialmente será feita uma discussão sobre elites no plano federal e nos estados, de modo a estabelecer parâmetros de análise do caso capixaba. Afinal, em que os deputados do Espírito Santo se assemelham a seus pares de outras casas legislativas e o que isso pode informar sobre a profissionalização e a institucionalização do campo parlamentar no estado? A análise se refere ao período entre 1987 a 2010, que abrange da 11ª à 17ª Legislatura. O estudo permitiu identificar o perfil social dos parlamentares, no qual se destacam elevada predominância masculina, alta escolaridade, presença acentuada de empresários e profissionais liberais, em especial advogados. Em relação ao perfil político, nota-se um crescente acúmulo de experiência do parlamentar médio, supostamente incompatível com os baixos níveis de organização interna e institucionalização da Casa.

Palavras-chave: Elites; Parlamentares Estaduais; Perfil Socioeconômico; Carreiras Políticas; Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES).

Abstract: This article has the main purpose of revealing the socioeconomic and political profile of state legislators from the state of. For this, initially a discussion will be made on elites at the federal level and in the states, in order to establish parameters of analysis of the case of Espírito Santo. After all, in which the deputies of Espírito Santo resemble their peers in other Legislative Houses and what can this inform about the professionalization and institutionalization of the parliamentary field in the state? The analysis refers to the period between 1987 and 2010, which covers the 11th to the 17th legislatures. The study allowed to identify the social profile of the parliamentarians, in which they stand out a high masculine predominance, high schooling, a marked presence of entrepreneurs and liberal professionals, especially lawyers. In relation to the political profile, there is a growing accumulation of experience of the average

¹ Mestre em Ciências Sociais. Doutoranda em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). E-mail: luacso@gmail.com

² Doutor em Ciência Política (UFMG). Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: pmagal@uol.br

parliamentarian, supposedly incompatible with the low levels of internal organization and institutionalization of the House.

Keywords: Elites; States Parliamentary; Socio-Economic Profile; Political Career; Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES).

Resumen:

Este artículo tiene como propósito principal revelar el perfil socioeconómico y político de los parlamentarios estatales capixabas. Para ello, inicialmente se hará una discusión sobre elites en el plano federal y en los estados, para establecer parámetros de análisis del caso capixaba. Al final, en que los diputados del Espírito Santo se asemejan a sus pares en otras Casas legislativas y lo que esto puede informar sobre la profesionalización y la institucionalización del campo parlamentario en el estado? El análisis se refiere al período entre 1987 a 2010, que abarca desde las 11 a la 17ª legislaturas. El estudio permitió identificar el perfil social de los parlamentarios, en el que destacan elevada predominancia masculina, alta escolaridad, presencia acentuada de empresarios y profesionales liberales, en especial abogados. En relación al perfil político se nota una creciente acumulación de experiencia del parlamentario medio, supuestamente incompatible con los bajos niveles de organización interna e institucionalización de la Casa.

Palabras-clave: Élites; Parlamentarios Subnacionales; Perfil Socioeconómico; Carreras Políticas; Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES).

1 Introdução

A discussão sobre elites políticas é relativamente antiga e conectada com o debate sobre profissionalização. Desde fins do século XIX, o termo *elites políticas* se consagrou como referência a um segmento da sociedade que adota a política como profissão e acessa os postos de poder para desempenhar funções representativas e de governo (MILLS, 1975; ALCÁNTARA, 2016). A chamada teoria das elites, inicialmente considerada uma crítica à democracia entendida como governo do povo, hoje vai além de presumir a impossibilidade da soberania popular direta. Na medida em que governos representativos necessitam de elites governantes – de profissionais da política –, os estudos nesse campo se voltaram para a composição social e política dos representantes e suas implicações sobre a qualidade da representação e sobre o desenvolvimento das instituições.

No Brasil, no bojo dessa discussão, houve nas últimas duas décadas um grande aumento da literatura sobre elites políticas e temas conexos – perfil parlamentar, padrões de carreira, profissionalização, institucionalização legislativa, etc (CODATO, 2008; CODATO E PERISSINOTTO, 2009; PERISSINOTTO, 2009). Um foco inicial foi posto nas elites parlamentares federais. Neste trabalho apresentamos algumas questões do debate, visando

mostrar divergências entre os especialistas em relação ao campo parlamentar brasileiro enquanto sujeito à profissionalização e à consolidação institucional do legislativo federal.

Tendo esse debate como parâmetro, serão abordadas em seguida discussões e dados sobre as elites parlamentares estaduais, em especial sobre a composição das legislaturas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) de 1986 a 2011. Os dados sociopolíticos foram coletados nos repertórios biográficos da ALES, nos jornais, nos *sites* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES), entre outras fontes reputadas como confiáveis.

O trabalho está dividido em quatro tópicos, além desta introdução e dos comentários finais. No tópico inicial, é discutida a literatura pertinente aos deputados federais, suas origens sociais e trajetórias políticas, com o intuito de mostrar visões diferentes, às vezes contraditórias, sobre a relação entre o perfil das elites e a institucionalização do campo político nacional. Em seguida, para situar a Assembleia capixaba, é feita uma análise similar sobre as elites parlamentares de alguns estados brasileiros. Além de confirmar o traço elitista das legislaturas nas dimensões social e política, a bibliografia revela diferenças e similaridades dos estados entre si e com o nível federal. O terceiro tópico avalia o perfil dos deputados capixabas, expondo a composição social das legislaturas e as distâncias entre os representantes e os cidadãos comuns. O quarto aborda os dados políticos, desvelando a trajetória dos mandatários do período em foco. Sobre este ponto, o estudo conclui que, no geral, trata-se de agentes com acúmulo crescente de experiências políticas nos diversos cargos disponíveis à competição: nos municípios, nos estados e na federação. O que parece contraintuitivo é que, embora a ALES seja cada vez mais visada por parlamentares dedicados à profissão política, ela aparentemente não viveu, no intervalo estudado, um desenvolvimento organizacional e institucional compatível.

2 Sobre as elites e a profissionalização política no Brasil: um panorama

O presente artigo tem por foco principal a profissionalização parlamentar, de modo que não se pretende desenvolver aqui uma discussão aprofundada sobre elites políticas. No entanto, é inevitável fazer referência ao tema, tendo em vista que a discussão sobre profissionalização política tangencia o debate acerca do elitismo e da elitização. Autores como Weber, Michels e Schumpeter chamam a atenção para o fato de que os partidos e os parlamentos são organizações marcadas por indivíduos que tendem a se profissionalizar na atividade política, compondo, assim, uma elite³. O fato é que profissionalização política e formação de elites são fenômenos

³ Vale observar que o funil da elitização opera também *no interior* do parlamento e dos partidos políticos, constituindo o que se pode chamar de uma *elite da elite* – formada, por exemplo, pelos dirigentes partidários e líderes parlamentares, pelos presidentes de comissões legislativas e pelos membros das mesas diretoras das casas legislativas. Estes atores controlam a dinâmica interna dos partidos e dos parlamentos, e alcançar seus postos é parte da ambição daqueles que escolhem a política representativa como campo de atuação profissional. Mas alcançando ou não tais postos, os representantes compõem uma classe política e se constituem numa elite, pelo fato de ocuparem cargos aos quais apenas uma minoria na sociedade tem acesso. Para um importante trabalho cujo autor entende elites

correlatos, de modo que tratar de um tema implica, em alguma medida, lidar com o outro (vide ALCÁNTARA, 2016).

No Brasil, os estudos neste âmbito têm buscado analisar a composição socioeconômica das elites parlamentares, sua trajetória política, seu desempenho no âmbito do parlamento, sua relação com partidos e outras organizações políticas, entre outras coisas. Como se pode prever, os dados atestam os argumentos dos teóricos das elites, revelando que o perfil geral dos representantes nacionais é distante do perfil do cidadão mediano, o que caracteriza a elitização do parlamento federal. Isso acontece a despeito da ampliação do acesso ao poder decorrente da reabertura democrática pós-1980 (RODRIGUES, 2002).

Os indicadores empíricos desse distanciamento são conhecidos na literatura. A despeito das diferenças entre blocos ideológicos, as profissões mais representadas no conjunto dos membros da Câmara dos Deputados (CD) ainda são empresários e industriais, dotados de alto patrimônio, e profissionais liberais, como médicos, engenheiros e advogados (RODRIGUES, 2002; 2009). São segmentos ligados a uma elite tradicionalmente “politizada”, cujos membros contam com habilidades retóricas e (ou) com tempo e autonomia para se engajar na política, podendo retornar à profissão de origem, se necessário, sem muitos custos (WEBER, 2006).

A julgar pela associação entre escolaridade, profissão e renda, os níveis de riqueza também marcam um afastamento entre deputados e cidadãos. O nível de escolaridade das legislaturas na CD é muito alto, ficando em torno dos 80% a cota de membros com diploma universitário. No tocante à questão de gênero, apesar de um aumento gradativo da participação das mulheres nas últimas legislaturas, os homens ainda ocupam 90% das cadeiras na Casa. Da mesma forma, categorias étnico-raciais – em especial os negros – são severamente sub-representadas (JOHNSON, 2000). Em termos de idade, a média nas últimas legislaturas foi de 48 anos, com tendência de aumento. Sendo 21 anos a idade mínima, a média observada sugere que o tempo para o acúmulo de experiência é um fator elitizante. Noutros termos, o aumento da média de idade reflete a elitização na Câmara, na medida em que está associado a conquistas pessoais e ascensão social.

Além dos sinais sociais do elitismo parlamentar, há os indicadores políticos. Informações sobre o perfil e a trajetória política dos deputados federais mostram que muitos deles são familiarizados com o poder político em um ou vários níveis da federação (ARAÚJO, 2013). Os dados apontam a persistência de um número razoável de políticos no poder, seja atuando seguidamente no mesmo cargo, seja se revezando em postos eletivos e administrativos, nos três níveis de governo. O fato é que – a despeito da discussão em torno dos *outsiders* na elite política nacional – a trajetória e os atributos sociopolíticos dos representantes fazem deles

como um segmento social que forma “uma minoria seleta ou governante”, ver Alcântara, Manoel. *A profissionalização da Política*. Curitiba: CPOP-PPGCP/UFPR, 2016, p. 18 e seguintes.

uma categoria diferenciada, privilegiada na hierarquia social e nas estruturas institucionais do poder político (ARAÚJO, 2013).

As pesquisas sobre o perfil das elites políticas nacionais não se esgotam no mapeamento de sua morfologia sociopolítica. Elas têm sido um ponto de partida para análises sobre as relações entre o perfil das elites e o estágio de consolidação de instituições políticas centrais, como os partidos e o Poder Legislativo. Mas, se é consenso que a classe de representantes no Brasil compõe uma elite, o mesmo não ocorre quando se discute a relação entre as qualidades desta elite e a consolidação (ou não) do campo político nacional. Afinal, a profissionalização e institucionalização da representação estão avançando ou não?

No Brasil, essa discussão parte do suposto de que um campo político institucionalizado se caracteriza por uma linha demarcatória que resulta na autonomia da política frente a outros campos sociais, como a economia e a religião (POLSBY, 1968; WEBER, 2006). Isso significa que instituições como os legislativos e os partidos políticos, uma vez consolidadas, contam com uma independência formal e prática frente às pressões de organizações não-políticas ou de indivíduos empoderados por fatores extrapolíticos, como riqueza pessoal, tradição, prestígio ou fama. Num ambiente político institucionalizado, o recrutamento dos representantes e as disputas pelo poder se pautam por critérios definidos no próprio campo da política, cuja estrutura é complexa e demanda tempo dos interessados para o aprendizado necessário ao exercício do poder.

À medida que evolui, a institucionalização inibe a entrada dos *outsiders* – “paraquedistas” – no campo da política, favorecendo os indivíduos dedicados ao parlamento, aos partidos e outras organizações políticas. Tal dedicação tende a resultar em acúmulo de experiência em estruturas partidárias ou em instâncias representativas no Estado. Com tempo, os parlamentos passam a ser dominados por indivíduos com longa trajetória política, notória experiência, dedicação integral e interesse profissional pelo parlamento. Como resultado dessa profissionalização, certos atributos pessoais e competências acumuladas na trajetória passam a ser decisivos para acessar e manter os cargos, as taxas de renovação legislativa caem, a entrada dos novatos à elite torna-se cada vez mais difícil. De modo geral, é o que Polsby aponta no estudo pioneiro de 1968 sobre a institucionalização da *House of Representatives*, nos EUA.

Mas, na contramão da descoberta de Polsby sobre a *House*, parte da literatura sobre o Brasil aponta para o baixo compromisso dos políticos com suas cadeiras no Congresso. Segundo a crítica, os padrões de carreira observados aqui não são propícios à profissionalização. Um número considerável de políticos “zigue-zaguearam” entre as casas legislativas nos três níveis da federação; outros interrompem suas carreiras parlamentares para ocupar postos na chefia do Executivo em qualquer nível da federação ou em algum escalão da administração pública, como ministérios, secretarias e grandes estatais. Nesta visão, o Poder Legislativo é tido como politicamente fraco, sendo cobiçado, no mais das vezes, apenas como entreposto para se

chegar a instâncias tidas como mais influentes, que planejam obras e gastos públicos (AMES, 2001; SAMUELS, 2003). O resultado é um círculo vicioso: o Legislativo não atrai membros dedicados porque é frágil como instância de representação e decisão, e não se fortalece como instância de representação e decisão porque não atrai membros dedicados à instituição.

Essa perspectiva é reforçada por estudos sobre o recrutamento eleitoral e a relação entre políticos e partidos no País. A cada eleição, uma parte significativa dos candidatos é de novatos – calouros não só nas eleições, mas também na vida partidária. São personagens que despontam na política da noite para o dia. Empresários e “famosos”, por exemplo, conseguem inscrever suas candidaturas (com mais frequência em partidos de centro e direita) sem terem acumulado experiência relevante na política institucional ou construído um vínculo sólido com organizações partidárias (MARENCO, 1997; SANTOS, 2010). Os empresários conseguem espaço nas listas por disporem de dinheiro e outros recursos materiais para bancar suas próprias campanhas e a de seus partidos; já os famosos obtêm vantagem por serem amplamente conhecidos e dotados de carisma – carisma este a ser convertido em capital político nas campanhas eleitorais. Argumenta-se que *outsiders* tendem a ser destituídos de compromisso com as organizações pelas quais concorrem, aderem a partidos apenas por conveniência eleitoral e se desvinculam pelo mesmo motivo.

A vulnerabilidade do sistema partidário a essas práticas, somada aos incentivos institucionais do sistema eleitoral (AMES, 2003), torna as campanhas centradas em atributos e recursos pessoais dos concorrentes. Os vitoriosos, cientes de seu cacife pessoal, tendem a levar o personalismo para a arena legislativa. Os partidos parlamentares se mostram ineficientes para disciplinar os deputados, os líderes são desobedecidos, os interesses distritais se sobrepõem às articulações entre as lideranças e o Executivo. O clientelismo e o personalismo dominam o processo legislativo em detrimento dos programas de governo, que, em tese, melhor expressariam os interesses nacionais (AMES, 2003, SAMUELS, 2008). Perdem os partidos, como estruturadores da representação, perde o Legislativo, como arena institucional de negociações coletivas.

Mas há contrapontos a essa leitura (vide Santos, 2010; Di Martino, 2010; CODATO *et al.*, 2015). Se de um lado a literatura evoca a alta incidência de novatos, o individualismo eleitoral e parlamentar, a fraqueza institucional dos partidos e a baixa institucionalização da atividade legislativa, de outro, existem estudos que indicam tanto o aumento da profissionalização da elite representativa quanto a crescente institucionalização do campo político no Brasil (CODATO *et al.*, 2015). Para sustentar essa visão “otimista”, encontram-se as taxas relativamente altas de busca da reeleição para a Câmara e o aumento paulatino da presença de *seniors* na Casa.

Santos (2010) avaliou o período 1950-2010 e mostrou que o percentual de deputados federais que tentaram se reeleger variou entre 70% e 80%. Além de indicarem maior insistência

pela carreira parlamentar federal, os dados mostram que as taxas de reeleição para Câmara também são altas. Entre os que buscam se reeleger, o índice de sucesso segue numa curva histórica ascendente, de 61% a 73%, entre 1986 e 2010 (SANTOS, 2010). Segundo dados do TSE, os candidatos que se definiram como políticos profissionais, especialmente como deputados federais, apresentaram desempenho eleitoral melhor do que os de todas as demais profissões que concorreram às eleições de 2010: a taxa de sucesso das candidaturas foi de 72% (CERVI *et alli*, 2015).

A esses indicadores se somam outros sobre a evolução da idade e do tempo de experiência prévia na Câmara, que também podem ser considerados sinais da consolidação do interesse pela carreira. Entre 1987 e 2015, a média de idade dos deputados subiu de forma regular a cada legislatura, passando de 47 para 52 anos; além disso, no mesmo período, o tempo médio de experiência prévia na Câmara subiu, de forma igualmente regular, de 3,5 para 6,1 anos (ARAÚJO, 2013). A correlação entre essas duas variáveis é de 0,453, com *sig.* 0,000. Posto isso, é razoável concluir que o envelhecimento gradativo das legislaturas está associado à adoção de estratégias bem-sucedidas de permanência no cargo por parte dos deputados federais.

Se alguns sinais sobre os padrões de carreira apontam para a profissionalização parlamentar e para a consolidação do Legislativo como arena cada vez mais restrita aos *experts*, dados sobre a trajetória dos membros da elite parlamentar e sua relação com os partidos revelam que o sistema não é um simples aglomerado de legendas. Rodrigues (2002; 2009) e Marengo e Serna (2007) analisaram o perfil socioeconômico dos deputados federais e concluíram que os partidos organizam as clivagens sociais de forma previsível e coerente com as ideologias que professam: os partidos de esquerda, frente aos demais, agregam percentuais maiores de deputados das classes trabalhadoras e dotados de pouco patrimônio material; partidos de centro e direita, por seu turno, concentram números mais elevados de representantes de setores empresariais que são grandes proprietários.

Dados sobre a trajetória dos parlamentares e sua conexão com os partidos também sugerem um sistema razoavelmente estruturado e previsível. Deputados recrutados na esquerda cultivam trajetórias mais longas de filiação e atuação partidária antes de se lançarem candidatos pela primeira vez. Previamente à atuação política formal, suas trajetórias se pautam, com mais frequência, pelo ativismo junto a sindicatos de trabalhadores, associações civis e movimentos sociais. O capital político tende a ser de origem coletiva e resulta da capacidade dos candidatos e suas legendas para ativar redes e mobilizar forças sociais. O centro e a direita, por sua vez, costumam arregimentar tipos sociais distintos. São mais comuns indivíduos sem história de engajamento social ou partidário anterior à primeira candidatura. A relação com os partidos se dá mais tardiamente na vida e de forma mais descontínua, diferente do que ocorre na esquerda. Para fomentar a competitividade política, são mobilizados tipicamente recursos e capitais sociais individuais. O uso de capital associativo não é comum entre os políticos desses blocos

(MARENCO E SERNA, 2007). É possível alegar que esses traços podem ser vistos como expressão da vulnerabilidade do sistema partidário brasileiro, ao menos à direita do espectro ideológico. No entanto, Marengo e Serna (2007) chegam às mesmas conclusões em relação ao Chile e ao Uruguai, cujos sistemas partidários são melhor avaliados pelos especialistas. Parece razoável supor, portanto, que esses traços podem não se referir a fraqueza institucional, mas a estratégias ideologicamente orientadas de cada legenda para arregimentar candidatos e disputar eleições.

Há ainda uma linha de argumentação sobre a profissionalização política no Brasil que questiona a adoção do referencial dos EUA para o caso brasileiro. Nos EUA, o modelo “ideal” de profissionalização implica o esforço do representante pela permanência no cargo e o domínio crescente sobre os meios de detê-lo contra a pressão dos desafiantes. Mas a questão é que essa pode não ser a melhor estratégia em outros países, com arranjos institucionais distintos. Supondo que os atores são racionais e ajustam suas estratégias ao contexto, não se pode esperar por similaridades sistemáticas entre ambientes político-institucionais que produzem incentivos a diferentes padrões de carreira.

Segundo Borchert (2011), as escolhas dos políticos em relação a suas trajetórias resultam da combinação das ambições individuais com a estrutura de oportunidades posta pelo arranjo institucional. O autor argumenta que os representantes fazem suas escolhas com base em considerações sobre a disponibilidade, acessibilidade e atratividade dos cargos, visando superar as incertezas políticas frente a um leque amplo de opções e consequências esperadas. Por essa lógica, muitas vezes, a consolidação profissional depende não da insistência em um cargo, mas da tomada de posição mediante oportunidades relativas, por exemplo, aos calendários eleitorais ou aos convites para ocupar cargos não eletivos que surgem durante o exercício das legislaturas – sem o risco da perda de mandato. Esse argumento se adequa ao sistema brasileiro e sugere interpretações mais positivas da dinâmica de formação das elites representantes no País.

Di Martino (2010) argumenta que a profissionalização da carreira parlamentar nem sempre implica a exclusividade da atuação no Legislativo. A autora invoca o conhecido estudo de Best e Cotta (2000) sobre as elites legislativas em onze países da Europa ao longo de 150 anos. É demonstrado que cerca de 30% dos políticos dos países em foco passaram por cargos subnacionais, sinalizando que o entendimento das carreiras legislativas federais carece de parâmetros distintos daqueles produzidos nos EUA e modelados pela *seniority* e pelas taxas de reeleição legislativas (DI MARTINO, 2010: 25-26). Enquanto estudos ao modo de Polsby (1968) põem foco na dimensão “intraparlamentar” da profissão política, a autora chama a atenção para a atuação dos políticos e o acúmulo de experiências externas ao parlamento, mas conectadas às pretensões de atuação no âmbito parlamentar. Por essa visão, o interesse pelo parlamento pode se desenvolver no bojo de um processo mais amplo de profissionalização política, no qual os políticos acumulam experiências diversas que podem ser mobilizadas para

acessar e atuar em cargos legislativos. Os legisladores seriam, assim, interessados em sua profissão, mas demonstram isso por sinais distintos, por exemplo, dos deputados dos EUA.

Ao comentar a afirmação de Samuels (2003) sobre o desdém dos políticos brasileiros à Câmara dos Deputados, Borchert (2011) diz que o autor falha ao não observar que 75% dos deputados federais buscam a reeleição e, destes, dois terços são reeleitos. Além do mais, o alto percentual dos que voltam à Casa depois de pausas ou afastamentos circunstanciais prova que a legislatura federal é atrativa e desempenha um papel importante nas carreiras políticas no Brasil.

As visões acima expostas exploram sinais e interpretações contraditórias sobre a profissionalização política das elites parlamentares e institucionalização das atividades legislativas no Brasil. Ambas têm seus fundamentos empíricos e suas lógicas interpretativas. Um diagnóstico convergente sobre a questão está longe de ser alcançado. Segundo Santos (2002 *apud* Di Martino, 2010), as pesquisas sobre a Câmara dos Deputados ainda não foram capazes de inserir essa discussão em uma agenda comparativa, seja devido a preocupações em oferecer resposta para problemas específicos ou conjunturais, seja em função da dificuldade em operacionalizar conceitos analíticos comuns.

Naturalmente, com o atual estado da arte da discussão em foco, este artigo não pode alcançar uma síntese da questão. Aqui, visa-se apenas mapear o debate sobre o âmbito nacional, de modo a tê-lo como parâmetro nas considerações sobre as elites parlamentares estaduais e, particularmente, sobre as legislaturas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo no período em análise.

3 Elites parlamentares estaduais e suas trajetórias políticas: diagnósticos a partir de alguns estados e análise da Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Na esteira da produção acima comentada, tem-se desenvolvido o debate sobre a evolução da representação nos sistemas subnacionais, sobretudo nos estaduais. Nesse caso, além da variação interpretativa sobre um mesmo estado, há variação real entre os estados no tocante à trajetória e ao perfil de suas elites, bem como à profissionalização dos legisladores.

Dois livros pioneiros sobre legislativos e elites políticas estaduais foram organizadas por Andrade (1998) e Fabiano Santos (2001). No primeiro, que põe foco no estado e na cidade de São Paulo, o capítulo de Costa e Oliveira (1998) conclui que a Assembleia Legislativa paulista é política e institucionalmente débil, incapaz de se colocar na interação com o Executivo como força suficiente para influenciar a elaboração de políticas públicas. De forma complementar, o capítulo de Abrúcio, no mesmo livro, chama a atenção para o ultrapresidencialismo estadual vigente em São Paulo, espécie de exacerbação do modelo federal em termos da concentração de poderes no Executivo. Segundo Abrúcio, o governador detém prerrogativas institucionais e recursos políticos tais como o controle sobre cargos da Administração, sobre os recursos orçamentários e sobre a execução de obras. Com tais

dispositivos, o governador interfere no destino político dos deputados, favorecendo ou não certos redutos políticos, viabilizando ou não as reeleições. Assim constrangido, o Legislativo se vê cooptado e tem influência quase nula sobre o governo. Os legisladores aparecem mais como figurantes nos planos governamentais do que como representantes efetivos dos interesses mais amplos da sociedade.

O livro organizado por Santos (2001) aborda o Legislativo em seis estados, revelando heterogeneidade entre os casos, com destaque positivo para as Assembleias de Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS). A ALMG se destaca pela inovação organizacional que viveu na década de 80 em direção à profissionalização da assessoria parlamentar e à universalização de procedimentos referentes à produção legislativa. Com tais mudanças, a Assembleia de Minas foi reforçada como instituição e aprimorada como organização, tornando-se uma referência de inovação institucional tanto no meio acadêmico quanto no político (ANASTASIA, 1998). A ALRS, por sua vez, se destacou por sua força política, pelos fundamentos partidários de sua organização, pela simetria em relação ao Executivo e, por consequência, por sua capacidade de forçar o governo a negociar e conceder. Ambas as Casas, por suas características, seriam estimulantes para a profissão legislativa nos respectivos estados.

Sobre os demais estados, a obra manteve a imagem de assembleias marcadas pela atuação individualista de seus membros e (ou) apática em relação às imposições do Executivo. Um indicador contundente disso é a fraca produção dos legislativos estaduais, que se concentra em homenagens ou declarações de utilidade pública; outro seria a baixa disposição ou capacidade do parlamento para intervir – com emendas, por exemplo – nas propostas do governo.

Em estudo mais recente, Tomio e Ricci (2012) comparam 12 estados e, como em Santos (2001), identificam variações nas relações de força entre as assembleias e o Executivo. No entanto, os autores verificam que na produção de leis ainda predomina a legislação de impacto restrito, em contraposição às de amplo impacto, que são propostas, mas enfrentam dificuldades de aprovação. Tendo em vista as considerações acima sobre o caso federal, pode-se derivar que parlamentos com tão pouca influência política despertam escasso interesse nos legisladores no tocante à permanência na casa e à profissionalização – entendida como dedicação integral, persistente e exclusiva à atividade representativa. A falta de incentivos poderia tanto desestimular a dedicação profissional exclusiva à política, quanto levar ao vaivém dos representantes entre a assembleia e outras instâncias de poder – câmaras de vereadores, prefeituras, secretarias, governadorias e os vários cargos administrativos da Federação. O resultado dessa dinâmica seria o círculo vicioso citado no tópico anterior: os parlamentos são fracos porque pouco atraentes e pouco atraentes porque são fracos.

Uma frente complementar de pesquisas sobre as assembleias tem analisado as origens sociais e os atributos dos deputados em vários estados, visando avaliar suas qualidades sócio -

ocupacionais e experiências políticas. Afinal, o que esses traços sugerem sobre a profissionalização parlamentar e o perfil das legislaturas estaduais enquanto instituições? Logicamente, são detectadas variações entre os estados pesquisados no que se refere aos indicadores. Tais discrepâncias podem resultar de diferenças reais, de base histórico-social, ou metodológicas, decorrentes do uso de várias fontes de dados, dos métodos de agregação das categorias empíricas e dos diferentes recortes temporais adotados pelos pesquisadores. Além do mais, dificilmente ou nunca os estudos adotam o mesmo foco, de modo que as ênfases dadas em uns não se encontram em outros, tornando impossível comparar os resultados de forma sistemática. É impossível, portanto, apresentar aqui uma síntese consistente do cenário federativo. É suficiente destacar que, de maneira geral, a composição social nas assembleias estaduais reflete, como no Congresso, um corte social nítido entre os representantes e a massa da população, marcando o perfil elitista dos representantes estaduais. Os comentários abaixo se baseiam nos seguintes autores: Moraes Filho (2001), sobre o Ceará; Perissinoto *et al.* (2007), sobre o Paraná, Perissinoto *et al.* (2009) e Sampaio *et al.* (2012), sobre Minas Gerais e Rio de Janeiro; Ziegmann (2011) sobre São Paulo, Minas Gerais e Paraná – além de outros estudos cidadãos oportunamente.

Nos aspectos sociais, a hegemonia masculina nas assembleias estaduais se confirma, como no plano federal, ficando em torno de 90% a presença dos homens. A faixa dominante de idade gira em torno dos 40 anos. A maior parte dos parlamentares estaduais têm curso superior completo, variando, de acordo com o estado, de 54% (Ceará, conforme MORAES, 2001) a 86% (Minas Gerais, conforme SAMPAIO, 2012). No tocante ao perfil profissional, dominam os profissionais liberais e os diplomados em direito, mostrando, mais uma vez, que o controle sobre o próprio tempo e o domínio de habilidades politicamente vantajosas, como a retórica, são atributos das elites políticas, inclusive das estaduais.

Em relação aos aspectos políticos, nota-se que os deputados estaduais em sua maioria têm alguma experiência prévia em cargos não eletivos ou eletivos, inclusive como deputado estadual. Vide, nos capítulos respectivos do livro de Santos (2001), informações sobre as Assembleias do Rio de Janeiro (RJ) e de São Paulo (SP): na primeira, 40% não eram mais calouros na Casa; na segunda, o percentual é de 45% (Santos, 2001). Em estudo comparado sobre as elites estaduais no RJ e em MG, Sampaio (2012) mostra que, nos dois estados, os deputados tinham, em média, quatro anos de experiência prévia quando atuaram nas Assembleias, entre 2002 e 2010.

Em suma, seja pelos atributos sociais ou pelas experiências políticas acumuladas de seus membros, as assembleias estaduais (considerando-se as aqui mencionadas) são ocupadas por indivíduos cujo tipo médio destoa do cidadão em geral. Trata-se de pessoas dotadas de atributos, herdados ou adquiridos, que viabilizaram a ascensão para a classe política e, dela, para a elite representativa. Assim como se dá com os deputados federais, a atuação exclusiva no

parlamento estadual é apenas uma possibilidade. Em muitos casos, as experiências políticas se dispersam entre as várias possibilidades colocadas pelo sistema, mas isso não invalida o argumento de que os políticos estaduais de fato constituem uma elite e investem na profissão política. No tocante à profissionalização e institucionalização da representação legislativa, assim como no caso da Câmara dos Deputados, os dados permitem conclusões paradoxais, em parte porque os recortes teórico-analíticos e metodológicos dos estudos variam, e em parte porque os estados são diferentes entre si quanto ao padrão de desenvolvimento político-institucional.

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) não foge ao perfil geral acima apresentado. Mas é objetivo deste trabalho investigar as especificidades que podem lançar luz sobre o perfil e a trajetória das elites parlamentares no Estado. Domingues (2001), tendo em vista o arranjo institucional estadual e um conjunto de dados sobre produção legislativa, estuda a relação entre Legislativo e Executivo no ES e mostra que a ALES é limitada como instituição, tem uma estrutura funcional pouco profissionalizada e é subserviente ao Executivo. Da parte dos deputados, a dinâmica legislativa é pautada pelo individualismo e pela produção clientelista – em grande parte honoríficas e (ou) de impacto individual ou local.

Essa leitura é confirmada em trabalhos mais recentes, como em Rainha (2012), Pessine (2013) e Pessine e Pratti (2015). Nesses três trabalhos, as autoras destacam o largo uso do poder de urgência por parte do Executivo (97%), a baixa disposição dos legisladores para intervir no processo legislativo, a incapacidade ou indisposição da ALES para aprovar legislação complexa, deixando-as a cargo do governador. Pessine (2013) destaca, ainda, a inoperância das comissões permanentes na lida com as propostas do governo. Embora tenha como função precípua o estudo dos projetos de lei e a produção de informações para instruir as decisões legislativas, as comissões na ALES não cumpriram esse papel. Os projetos dos deputados receberam propostas de alteração (emendas) nas comissões em apenas 1% dos casos; os do Executivo, em cerca de 3%. Cerca de 97% das tramitações iniciadas pelo Executivo se deram em regime de urgência, retirando das comissões a oportunidade para apreciar o conteúdo das matérias (PESSINE, 2013).

A julgar pelos estudos citados, nada mudou na postura institucional da Assembleia Capixaba desde o fim dos anos 1990 até hoje. Qual seria o efeito da debilidade e da estagnação legislativa na composição da elite parlamentar estadual ao longo do tempo? Que qualidades sociais e políticas os deputados do ES têm acumulado? Elas confirmam ou negam um processo de profissionalização e institucionalização no campo da política estadual? Se considerado um dos argumentos aventados na literatura, isso deveria se refletir num baixo incentivo para a profissionalização parlamentar no Estado. Surpreende, portanto, que os indicadores analisados a seguir, referentes ao período da 11^a à 17^a legislaturas, apontem em direção contrária: uma elite cada vez mais seleta em termos de seus atributos sociais e de suas experiências políticas formais.

4 Dados socioeconômicos sobre a elite parlamentar da ALES

Entre as variáveis relacionadas ao perfil social dos membros da ALES, a primeira a ser analisada é o gênero. O direito à presença feminina em espaços políticos já não é recente no Brasil, pois, desde a Era Vargas, com o código eleitoral de 1932, foi permitido às mulheres disputar cargos eletivos no país. Embora faça 81 anos, as pesquisas mostram a sub-representação feminina reiterada nos cargos eletivos, tanto no plano federal quanto nos demais.

A Tabela 1 corrobora a ideia de que a elitização da ALES expressa a realidade dos legislativos no país. A Assembleia é perpassada por um corte de gênero que indica obstrução do acesso feminino ao poder político e que não tem relação lógica com as (in)capacidades das mulheres para a função representativa. Não se trata de um elitismo “funcional”, ao modo de Weber, mas de uma seleção pautada pela imposição diferenciada, e prejudicial às mulheres, de obstáculos à atuação política. Mas, a despeito da hegemonia masculina em todo o período, nota-se uma curva ascendente (de 0% a 13%) no contingente feminino na ALES. Apesar das dificuldades, parece que as mulheres têm, aos poucos, potencializando as oportunidades decorrentes da democratização e dos avanços no debate sobre relações de gênero na sociedade como um todo.

Tabela 1 - Representação parlamentar de acordo com o gênero (%)

	Legislaturas							Total
	11 1987-90	12 1991-94	13 1994-97	14 1998-02	15 2003-06	16 2007-10	17 2011-14	
Mulheres	0.0	6.7	6.7	3.3	16.7	10.0	13.3	8.2
Homens	100	93.3	93.3	96.7	83.3	90.0	86.7	91.8
N (100%)	27	30	30	30	30	30	30	207

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

Em relação à idade dos deputados e deputadas, não obstante os altos e baixos ao longo do período, nota-se uma tendência ao aumento da média, da casa dos 40 para a dos 50 anos. Interessante observar que a média de idade das mulheres é mais alta, indicando que elas entram um pouco mais tardiamente que os homens na política institucional ou, pelo menos, têm mais dificuldade para ser bem-sucedidas em seus intentos eleitorais.

Tabela 2 - Média de Idade dos Parlamentares de acordo com o gênero

Legislatura	Mulheres		Homens	
	Média	N	Média	N
11	-	-	43,26	27
12	44,00	2	41,56	27
13	40,00	2	42,44	27
14	43,00	1	47,55	29
15	52,00	5	45,12	25
16	52,00	3	45,89	27
17	51,25	4	49,96	26
Total	48,94	17	45,11	188

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

No que diz respeito à tendência geral de aumento da idade, pode-se, em parte, interpretá-la como resultado das reeleições de parlamentares que vão se consolidando na carreira legislativa e ficando velhos(as) no cargo. Em princípio, trata-se de um dado positivo referente à profissionalização, pensada em termos dos conceitos de *seniority* e *expertise* mobilizados por Polsby (1968). É plausível postular que a idade e a experiência que ela traz são fatores que pesam positivamente na competição pelas cadeiras na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, mostrando, como requer a teoria da institucionalização legislativa, certo “fechamento” da ALES em relação a políticos novatos e inexperientes. Adiante essa questão será retomada.

A escolaridade também é uma variável relevante. Já foi dito que no Congresso a escolaridade dos representantes expressa um corte elitista, indicando um alto grau de instrução formal, com uma parcela de 80% com curso superior completo (MARENCO, 2000; RODRIGUES, 2002; ARAÚJO, 2013). Também já foi mencionado que, no caso dos legislativos estaduais, os níveis de escolaridade são, em média, um pouco mais baixos, mas ainda elevados se comparados à média da população.

Tabela 3 – Nível de Escolaridade dos parlamentares (%)*

Escolaridade	Número da legislatura							Total	
	11	12	13	14	15	16	17	N	%
	1987-90	1991-94	1994-97	1998-02	2003-06	2007-10	2011-14		
Superior	80,8	69,2	69,2	65,5	66,7	80,0	89,7	146	74,5
Médio	3,8	11,5	26,9	27,6	30,0	16,7	6,9	35	17,9
Fundamental	15,4	19,2	3,8	6,9	3,3	3,3	3,4	15	7,7
Total (100%)	26	26	26	29	30	30	29	196	100

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

* Os casos “sem informação” não foram considerados no cálculo dos percentuais.

A Tabela 3 indica que o ES não foge à regra nacional. Por volta de 75% dos representantes capixabas possuem ensino superior completo. Ao longo das legislaturas, pode-se

perceber a tendência ao aumento do “volume de capital escolar”, o que, segundo Freire (1998), tende a favorecer a carreira parlamentar e proporcionar a especialização em funções legislativas. Ao contrário da elitização por gênero, que expressa a dominação masculina na Assembleia, o corte por escolaridade é de algum modo positivo, pois aponta para uma qualificação crescente dos parlamentares para lidarem com a complexidade do fazer legislativo. Em tese, a obtenção de níveis elevados de escolaridade e as experiências sociais afins qualificam melhor os representantes para se estabelecer na profissão política (PERISSINOTO *et al*, 2009).

A ressalva a ser feita, em relação aos dados da ALES, é que as presumíveis restrições impostas aos pretendentes de baixa escolaridade expressa a exclusão dos segmentos sociais populares, contrariando a popularização da representação esperada com a redemocratização. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, a despeito do aumento da competitividade para o ingresso na Casa, tem havido um declínio no nível geral de escolaridade, que pode ser lido como indicador de popularização da política nacional (RODRIGUES, 2002). Importa lembrar que a formação escolar é apenas uma variável indicativa da qualificação do representante e – em termos normativos – não deve determinar a exclusão severa das classes populares nas arenas de representação.

Entre os componentes do perfil social das elites, a literatura dá grande ênfase às profissões, por estarem associadas ao desenvolvimento de habilidades favoráveis (ou não) ao ingresso e ao sucesso na política. Como apontado por Weber (2006), as carreiras liberais seriam as mais propícias para aqueles que almejam postos representativos. Alguns dos fatores favoráveis seriam a capacidade retórica, a disponibilidade de tempo para as atividades políticas e a possibilidade de abandonar a política, se necessário, e retomar a profissão original. Não por acaso, os advogados estão entre os profissionais mais frequentes nos legislativos em torno do mundo. No Brasil, a presença dos bacharéis no parlamento remonta ao Império (CARVALHO, 2012) – embora em tempos recentes se note um declínio deste segmento, em favor da ascensão de profissões mais populares. Esse seria um dos resultados da chamada popularização da política (RODRIGUES, 2002).

Abaixo estão expostas as categorias profissionais encontradas entre os deputados da ALES nas sete legislaturas em foco. A agregação dos grupos ocupacionais foi feita conforme Rodrigues (2002) e não distingue profissão de titulação acadêmica – as duas coisas costumam se confundir nas fontes biográficas disponíveis. Os totais das colunas ultrapassam 100% porque há parlamentares com mais de uma profissão ou titulação.

Tabela 4 – Profissões dos deputados estaduais (%), por legislatura

	11	12	13	14	15	16	17	Média
	1987-90	1991-94	1994-97	1998-02	2003-06	2007-10	2011-14	
Profissional liberal	33,3	33,3	26,7	33,3	33,3	53,3	50,0	32,4
Empresário	37	33,3	20,0	40,0	16,7	26,7	26,7	24,5
Funcionário Público	14,8	26,7	16,7	16,7	26,7	6,7	6,7	14,1
Comunicador	18,5	3,3	20,0	6,7	13,3	13,3	13,3	10,8
Político Profissional	3,7	6,6	13,3	13,3	6,7	-	-	5,4
Trabalhador	3,7	-	-	-	13,3	10,0	6,7	4,1
Professor	3,7	6,7	-	-	10,0	6,7	3,3	3,7
Religioso	3,7	-	3,3	-	3,3	3,3	-	1,7
Sem informação	3,7	3,3	10	3,3	-	3,3	3,3	3,3
Total	27	30	30	30	30	30	30	-

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

Os dados confirmam as expectativas apontadas pela literatura, sugerindo que profissões liberais, nesse contexto, são mais propícias ao desenvolvimento de carreiras políticas. Nessa categoria ocupacional, advogados e médicos se destacaram, perfazendo, respectivamente, médias de 14,5% e 11,5% em relação ao total dos deputados do período. Destaca-se, ademais, a tendência de aumento dos profissionais liberais no período, saindo da faixa dos 30% para a dos 50%.

Os empresários são o segundo maior contingente ocupacional da ALES, o que expressa certo paradoxo. São profissionais cujas atividades implicam intenso envolvimento com questões privadas cotidianas, o que tende a torná-los indisponíveis e indispostos para o engajamento político formal (WEBER, 2006). A presença notável de empresários na ALES vai em direção contrária e pode estar relacionada a uma mudança de padrão nos parlamentos contemporâneos. No Brasil, tanto no nível federal quanto no estadual, o empresariado é uma parcela destacada dos representantes, frequentemente a maior entre todas as categorias (RODRIGUES, 2002, 2009; CODATO *et al.*, 2015). A composição da ALES corresponde, portanto, ao padrão nacional de presença empresarial nas elites parlamentares, embora se deva notar a tendência de queda do percentual, em favor do aumento dos profissionais liberais.

Importa, por fim, observar que a categoria “trabalhador”, que abrange os assalariados manuais e não-manuais, teve sua maior expressão nas legislaturas 15 e 16, voltando a cair na última legislatura do período. Essa tendência, caso se consolide, aponta para a exclusão de setores da base da pirâmide social em favor das elites econômicas e profissionais, como o empresariado e os profissionais liberais acima mencionados.

A Tabela 5 informa a distribuição (%) das ocupações por blocos ideológicos. Em relação à estruturação propriamente política da representação legislativa no ES, os dados

mostram, como esperado, uma concentração maior de empresários na direita, e de trabalhadores e professores na esquerda. Nesses pontos, o padrão converge com o que diz Rodrigues (2002) sobre a Câmara e indica certa coerência ideológica dos partidos no recrutamento social das elites estaduais.

Tabela 5 – Profissões (%), por bloco ideológico

	Ideologia			Total
	Esquerda	Centro	Direita	
Profissional liberal	30,8	48,0	37,0	37,7
Empresário	23,1	18,0	38,0	28,5
Funcionário Público	16,9	18,0	15,2	16,4
Comunicadores	18,5	4,0	13,0	12,6
Político Profissional	3,1	2,0	10,9	6,3
Trabalhador	7,7	4,0	3,3	4,8
Professor	9,2	2,0	2,2	4,3
Religioso	1,5	2,0	2,2	1,9
Sem informação	3,1	6,0	3,3	3,9
N*	65	50	92	207

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

* Os totais percentuais ultrapassam 100% porque alguns parlamentares registram mais de uma profissão.

Os profissionais liberais se agregam mais no centro e na direita, enquanto os funcionários públicos se distribuem de forma equilibrada entre os blocos. Entre os primeiros, estão os advogados, médicos, economistas, engenheiros e arquitetos; entre os segundos, os funcionários públicos administrativos, os cargos nomeados de menor escalão e até mesmo os policiais. Em princípio, não há relação necessária entre ser de uma dessas duas categorias e manifestar uma ideologia específica. O corte de classes não é óbvio, já que elas são internamente heterogêneas em termos da formação intelectual e dos traços sociais de seus membros. Uma opção para avaliar a relação entre profissão e ideologia seria adotar categorias ocupacionais mais específicas, porém o número total de casos é baixo (N=207), e uma maior fragmentação analítica impediria a observação de tendências.

Até aqui os dados mostram que o perfil dos deputados e deputadas estaduais do ES apontam na direção dos argumentos da teoria das elites, segundo os quais os representantes tendem a compor um estrato social diferenciado, para cima, da média da população. Algumas das características dos membros da elite, tais como escolaridade elevada, qualificação acadêmica, idade e *expertise* profissional, podem ser funcionalmente importantes à atividade representativa, por estarem ligadas à experiência e à disponibilidade necessária para o desempenho eficaz da representação. No entanto, há no Estado indicadores de elitismo que podem ser considerados negativos, como a hegemonia masculina e a sub-representação dos segmentos populares, que excluem parcelas importantes da sociedade – mulheres e trabalhadores –, sem qualquer implicação positiva para o trabalho parlamentar.

5 Dados políticos sobre a elite parlamentar da ALES

É importante começar este tópico pelo mapa partidário das legislaturas investigadas, já que os partidos são canais indispensáveis ao ingresso dos representantes no parlamento e à sua permanência. Na tabela 6 se nota que, no período, 22 agremiações diferentes elegeram deputados e deputadas para a Assembleia, mostrando que no ES, na busca da vitória eleitoral, os parlamentares e seus partidos adotaram estratégias de competição que fragmentam o subsistema partidário estadual.

Tendo por base o número total de mandatos obtidos ao longo das legislaturas, os maiores partidos no ES refletem o cenário nacional, com a ressalva de que o PSDB, em geral entre os primeiros no plano federal, ocupa o sétimo lugar no estado. O PFL/DEM, o PMDB e o PT estão nos lugares nos quais em geral estiveram nacionalmente no intervalo de tempo aqui considerado.

Tabela 6 - Composição partidária da Assembleia Legislativa por legislatura, 1987 a 2011

Partidos	Número da legislatura							Total
	11 1987- 90	12 1991- 94	13 1994- 97	14 1998- 02	15 2003- 06	16 2007- 10	17 2011- 14	
PFL/DEM	9	6	2	6	4	3	5	35
PMDB	13	4	4	3	2	3	5	34
PT	3	3	4	1	4	2	4	21
PDT	1	3	4	2	2	4	4	20
PTB	0	4	4	4	3	4	1	20
PSDB	0	5	4	4	2	1	0	16
PSB	0	1	2	3	2	4	2	14
PPS	0	0	0	5	2	0	1	8
PPB	0	0	0	1	4	1	0	6
PL	0	0	1	0	2	2	0	5
PMN	0	0	1	1	1	1	0	4
PPR	0	0	4	0	0	0	0	4
PR	0	0	0	0	0	0	4	4
PRN	0	3	0	0	0	0	3	3
PRP	0	0	0	0	0	1	2	3
PAN	0	0	0	0	0	2	0	2
PSC	0	0	0	0	1	1	0	2
PV	0	0	0	0	0	0	2	2
PDC	0	1	0	0	0	0	0	1
PDS	1	0	0	0	0	0	0	1
PTC	0	0	0	0	1	0	0	1
PTdoB	0	0	0	0	0	1	0	1
Legendas com cadeiras	5	9	10	10	13	14	10	22

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

A análise do número nominal de partidos por legislatura revela que a fragmentação foi alta e crescente no período, com uma queda nas eleições de 2010. Passados os efeitos do regime autoritário sobre a disputa partidária, os políticos capixabas não pouparam siglas. Em termos de partidos nominais, a quantidade cresceu de cinco, em 1987, para dez, em 2011, com um pico de 14 em 2007.

Tabela 7 – Número de partidos nominais e Número Efetivo de Partidos na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, de 1987 a 2011

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Partidos nominais	5	9	10	10	13	14	10
Partidos efetivos	2,8	7,4	8,5	7,6	10,7	10,7	8,0

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

No tocante ao número efetivo de partidos (NEP), constata-se que os índices da ALES, com 30 membros, são superiores aos da Câmara dos Deputados (CD), com 513. Na CD, no período em foco, o NEP médio foi de 7,8; na ALES, 8,0. Em nenhuma legislatura na Casa Federal o índice chegou a 10 (ARAÚJO, 2013), como chegou na Assembleia Estadual nas legislaturas 15 e 16. Trata-se, certamente, de um número elevado demais, que sugere o fato de os acordos se darem mais entre os indivíduos, sem efetiva mediação partidária.

Uma importante função dos partidos, por meio dos líderes, é agregar indivíduos e coordenar suas ações para viabilizar as escolhas coletivas (COX; MCCUBBINS, 1993). No parlamento, os líderes partidários são agentes que atuam em nome das respectivas bancadas, viabilizando os acordos das legendas entre si e destas com o Poder Executivo. Nesse sentido, quanto mais indivíduos os partidos agregam, maior a importância de suas lideranças no engendramento de acordos políticos, porque isso implica a redução no número de atores em negociação e consequentemente a minimização dos custos de transação. Na ALES, a grande dispersão dos parlamentares pelas legendas partidárias amplia demasiadamente o número de líderes, tornando o acordo com (e entre) lideranças quase tão custoso quanto o acordo com parlamentares individuais. Nesse cenário, os partidos perdem força como instâncias de agregação de interesses e coordenação da ação coletiva

Enfim, embora as elites parlamentares capixabas tenham alguma coerência entre suas formações profissionais e suas filiações partidário-ideológicas, a fragmentação “intraparlamentar” não sugere que os partidos sejam relevantes na agregação de interesses e na produção de acordos – contrariamente ao que se vê na Câmara (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999) ou na Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul (GROHMAN, 2001).

A participação em organizações sociais politicamente mobilizadas é outro dado importante para se entender o perfil das elites. As conexões que se estabelecem entre os políticos e associações diversas, antes e depois de ingressarem na política institucional, indicam

as bases de socialização na vida pública a partir das quais eles (e elas) puderam projetar suas carreiras públicas. A tabela 8 oferece dados que permitem uma leitura sobre o perfil da elite parlamentar estadual em termos de suas conexões, ao longo da vida, com as bases sociais organizadas.

Tabela 8 – Participação (%) em associações politicamente relevantes, por legislatura

	Legislatura							Total
	11	12	13	14	15	16	17	
Sim	37,0	40,0	30,0	30,0	43,3	30,0	33,3	34,8
Não	3,7	33,3	46,7	60,0	46,7	56,7	60,0	44,4
Sem informação	59,3	26,7	23,3	10,0	10,0	13,3	6,7	20,8
Total (100%)	27	30	30	30	30	30	30	207

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

Notam-se picos de 40% nas legislaturas 12 e 15, mas a tendência geral do período é de baixa. Não obstante, é expressiva a média de 35% de parlamentares estaduais com história de vínculo com associações e organizações de cunho político. Na Câmara dos Deputados, segundo Marengo e Serna (2007), cerca de 48% dos deputados tem trajetória de participação associativa anterior ao ingresso na vida legislativa. Cabe observar, no entanto, que a comparação com a CD é prejudicada pelo grande número de casos sem informação entre os parlamentares da ALES.

Quanto à distribuição das experiências associativas por blocos ideológicos, os dados confirmam a expectativa, mostrando que os parlamentares de esquerda constroem, ao longo da vida, laços mais frequentes com as bases sociais. A taxa de participação cai gradativamente da esquerda para a direita, de 52% para 24%. Também aqui os dados convergem com o que ocorre na CD, onde os deputados de esquerda demonstram conexão mais intensa com organizações associativas diversas (MARENCO E SERNA, 2007). Mais uma vez, os dados mostram que a dispersão partidária dos representantes capixabas e sua aparente falta de compromisso com os partidos não correspondem à incoerência de suas trajetórias. A vinculação entre o perfil ideológico, as experiências profissionais e a trajetória associativa são indicadores razoáveis de coerência.

Tabela 9 – Participação (%) em organizações associativas*

	Ideologia			Total
	Esquerda	Centro	Direita	
Não	38,5%	38,0%	52,2%	44,4%
Sim	52,3%	32,0%	23,9%	34,8%
Sem informações	9,2%	30,0%	23,9%	20,8%
N (100%)	65	50	92	207

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

* Posicionamento ideológico feito com base em Carreirão, 2006.

A seguir serão analisadas informações sobre a experiência dos parlamentares em cargos da Administração Pública. A ocupação de cargos na alta burocracia é uma oportunidade para o acúmulo de experiência política, sobretudo considerando que, no caso do Brasil, os parlamentares podem ocupar tais cargos durante os mandatos e voltar a qualquer tempo para a cadeira legislativa. Esse é um dos fatores pelos quais é expressivo o percentual de deputados com passagem por cargos públicos nos altos e médios escalões (nos municípios, nos estados ou na Federação). Além da experiência em si mesma, os cargos administrativos, por serem os reais condutores das políticas públicas, propiciam novos canais de contato entre representantes e eleitores. São esses cargos que lidam diretamente com a distribuição de recursos públicos e a implementação de políticas que afetam os interesses dos distritos eleitorais (políticas distributivas) e de categorias sociais diversas que compõem a sociedade (políticas regulatórias). Enfim, a experiência burocrático-administrativa tanto incrementa a formação dos representantes quanto permite reduzir as incertezas eleitorais, por meio do estreitamento dos vínculos com os eleitores.

Tabela 10 – Experiência em cargos administrativos, por nível de governo (valores absolutos e %)

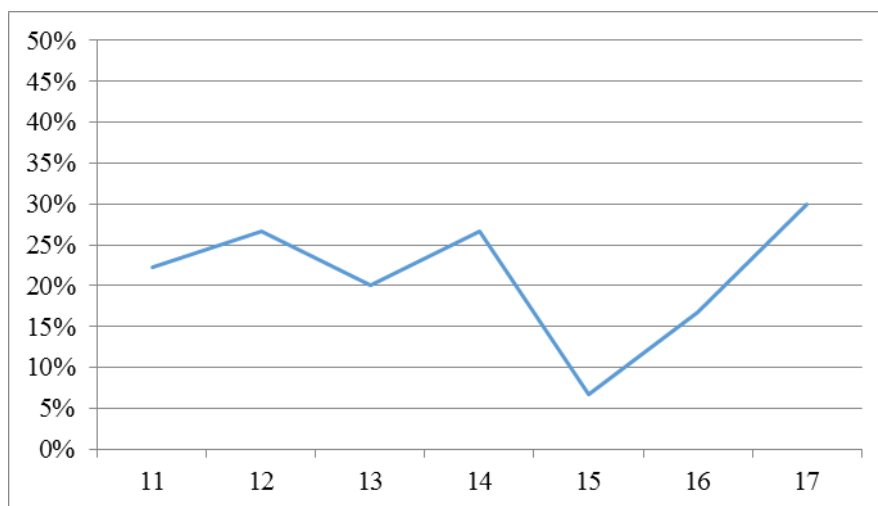
Nível de Governo	Legislaturas							Total
	11	12	13	14	15	16	17	
Municipal (N)	4	5	5	3	6	5	10	38
%	14,8	16,7	16,7	10,0	20,0	16,7	33,3	18,4
Estadual (N)	4	9	9	8	8	6	8	52
%	14,8	30,0	30,0	26,7	26,7	20,0	26,7	25,1
Não ocuparam cargos (N)	11	10	12	15	12	14	2	75
%	40,7	33,3	40,0	50,0	40,0	46,6	6,6	36,4
Sem Informação (N)	8	6	4	4	4	5	10	41
%	29,6	20,0	14,8	14,8	14,8	16,7	33,3	19,8

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE e outras fontes, 2013.

A tabela considera cargos de indicação política no alto e no médio escalões do governo: os ministérios, as secretarias, autarquias, bancos e empresas estatais, como as companhias de água e luz, etc. Mesmo com oscilações, uma parcela considerável de representantes obteve experiência desse tipo ao longo do período, com tendência de aumento nos cargos de gestão em nível municipal – de 15% para 33%. Em relação aos cargos estaduais, com exceção da 11ª Legislatura, não houve muito sobe e desce, e as taxas se mantiveram mais homogêneas em torno da média de 25%. A passagem prévia por cargos federais foi escassa, tendo se observado apenas dois casos: um na 11ª, outro na 16ª legislatura. Em suma, ao todo, chega a 43% o percentual daqueles que tiveram experiência administrativa em algum nível da Federação. O fato é que a estrutura da Administração Pública, particularmente nos níveis estadual e municipal, tem consistido num campo importante de treinamento político prévio dos indivíduos que rumam para a elite parlamentar estadual no ES.

O Gráfico 1 mostra a evolução do nível de experiência prévia das legislaturas na chefia do Poder Executivo nos níveis municipal e estadual – prefeito, governador e respectivos vices. Os casos se concentram no Executivo municipal, tendo havido apenas dois casos no estadual, e nenhum no federal. Apesar das fortes oscilações, nota-se no gráfico uma tendência de aumento desse tipo de vivência entre os parlamentares capixabas: subiu de cerca de 22% para 30% ao longo de período.

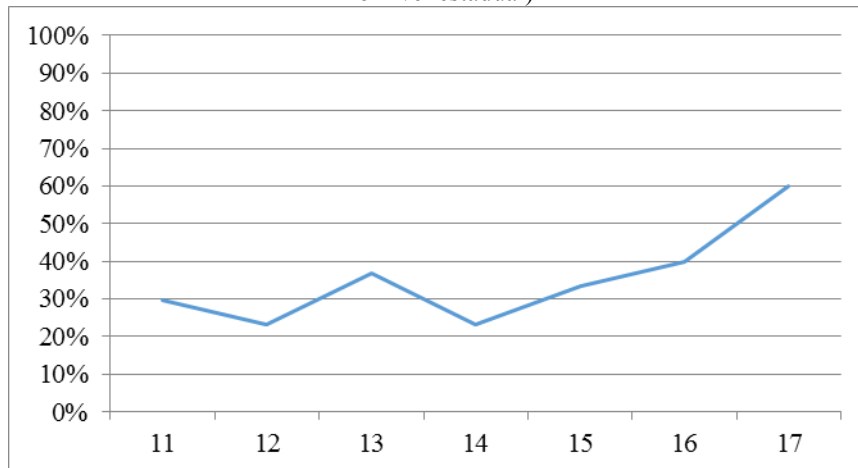
Gráfico 1 – Experiência na chefia do Executivo previamente ao mandato na ALES



Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE e outras fontes, 2013.

Como já dito, a concentração de prerrogativas no Executivo o torna um posto cobiçado por grande parte dos políticos brasileiros. Desse lugar, é possível estreitar os vínculos com os distritos eleitorais, ampliar redes políticas e aumentar a capilaridade junto ao eleitorado, com vistas a diminuir as incertezas das disputas políticas. Ademais, o cargo permite acumular conhecimento e experiência valiosos para o futuro dos que visam permanecer na vida política.

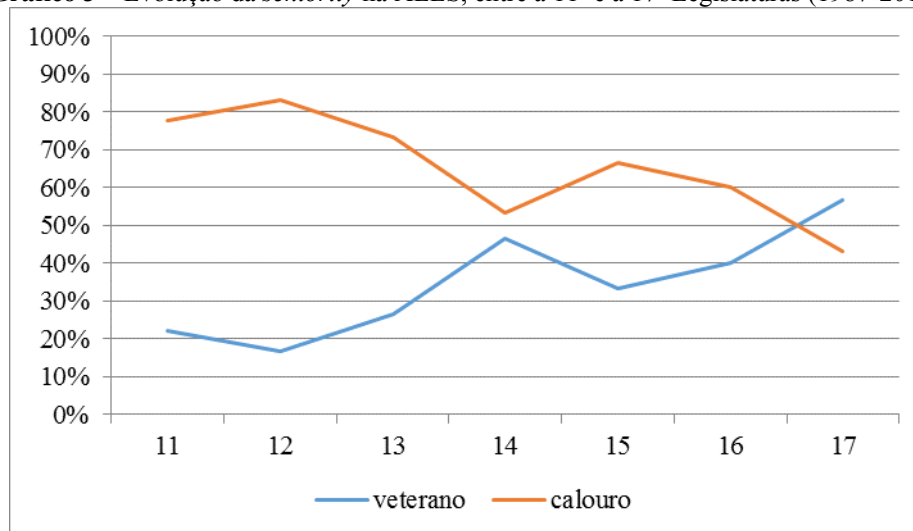
O acúmulo de conhecimento sobre a organização legislativa é também, sem dúvida, uma via desejada de aprendizado e de ganho de capital político na carreira de qualquer pleiteante ao parlamento. Os dados do Gráfico 2 mostram que esse traço tem sido cada vez mais comum entre os membros da Assembleia Legislativa do ES.

Gráfico 2 – Evolução de percentual de deputados que ocuparam previamente cadeiras legislativas (exceto no nível estadual)

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

A linha indica um aumento paulatino e constante da experiência no Poder Legislativo em nível municipal ou federal (os valores não incluem a experiência prévia na própria ALES, considerada como *seniority*, no gráfico 3). Na média, 35% dos mandatários atuaram previamente em uma casa legislativa. A 17ª Legislatura apresenta o pico, com dados positivos para 60% dos membros. Em princípio, pode-se alegar o aumento da vocação legislativa entre os políticos de carreira; no entanto, é preciso considerar que os legislativos – em especial as câmaras de vereadores – oferecem um número bem maior de vagas, tendendo, portanto, a ser as arenas mais frequentadas pelos políticos antes de (ou entre) seus mandatos. De fato, dos 73 mandatários experientes, 64 passaram pela vereança, em comparação com três com passagem no Senado e nove na Câmara dos Deputados. Vale lembrar que as experiências não se excluem: um deputado estadual pode ter sido antes – e alguns foram – vereador e deputado federal.

No que concerne à análise da trajetória e do perfil das elites, vale ressaltar a relevância da *seniority* como indicador da profissionalização dos legisladores e sua estabilidade no cargo (POLSBY, 1968). Parlamentos com alta renovação são, em princípio, menos burocratizados e pouco institucionalizados, com baixa presença de profissionais e alta frequência de novatos e *outsiders*. Conforme o Gráfico 3, desde 1987 vem aumentando a taxa de deputados estaduais com passagem anterior pela Casa, em contrapartida à diminuição da entrada de calouros. Entre a 11ª e a 17ª Legislaturas, a taxa de *seniority* foi de 33% a 57%, um aumento de 24 pontos percentuais.

Gráfico 3 – Evolução da *seniority* na ALES, entre a 11ª e a 17ª Legislaturas (1987-2014).

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE e outras fontes, 2013.

Além de mostrar interesse pela carreira parlamentar, o fenômeno sugere aprendizado com relação às disputas eleitorais legislativas, pois as repetidas passagens pela Casa (ainda que não necessariamente subsequentes) significam tentativas reiteradas e bem sucedidas na disputa por uma cadeira legislativa. O aumento gradativo dos *experts*, na medida em que implica restrição do acesso de calouros à ALES, pode ser visto como indicador tanto do aumento da competência dos deputados como profissionais da política quanto do avanço da institucionalização legislativa no âmbito estadual. Trata-se, no caso, de uma das expressões da delimitação formal entre o Legislativo e seu exterior, que tipicamente caracterizaria processos de institucionalização (POLSBY, 1968).

Os últimos dados considerados se referem às taxas de reeleição. Vale esclarecer que vários autores calculam o percentual de reeleitos com base no número dos que tentam permanecer no cargo, e não no total dos parlamentares da Casa. Neste trabalho, porém, devido à ausência de dados sobre a lista de candidatos, os percentuais se referem ao total dos que “emendaram” mandatos, isto é, foram reconduzidos à cadeira imediatamente após uma legislatura na qual atuava. Como se vê, apenas a 12ª se desvia da tendência regular de aumento de parlamentares reeleitos. A queda na taxa de reeleição ocorrida entre a 11ª e a 12ª Legislaturas significa um novo começo e pode ser lida como resultado da abertura democrática, que deslocou as elites que se estabeleceram na ALES durante o período militar. Com o multipartidarismo mais consolidado, os percentuais sobem regularmente de 17% para 50%, mostrando que a partir de 1990 houve um crescimento da valorização da função legislativa, com mais políticos fixados em seus cargos.

Tabela 11 – Taxa de reeleição por legislatura

Legislatura	N	%
11	9	33,3
12	5	16,6
13	6	20,0
14	8	26,6
15	10	33,3
16	11	36,6
17	15	50,0

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do TSE, 2013.

Avaliados conjuntamente, os dados dos Gráficos 2 e 3 e da Tabela 11 apontam, à primeira vista, numa direção favorável aos processos de profissionalização parlamentar e de institucionalização legislativa no ES. As tendências de aumento no número de deputados com experiência pregressa em outras casas legislativas, de deputados com mandatos prévios na própria ALES e, finalmente, de deputados bem-sucedidos em pleitos sucessivos à Casa estadual, indicam, em tese, que a qualificação necessária ao sucesso do legislador aumenta gradativamente e restringe o ingresso de não iniciados na arena legislativa. Se por um lado isso pode limitar o arejamento democrático da representação, por outro pode refletir os méritos da profissionalização política dos parlamentares capixabas e seus efeitos na autonomia da ALES em relação aos imprevistos do ambiente – *outsiders* não entram, apenas iniciados, ou algo do tipo.

Há, no entanto, um aparente paradoxo a ser considerado. Como dito antes, acredita-se que o interesse das elites políticas em investir numa carreira parlamentar é incentivado pela importância do Legislativo no sistema político, ou seja, pela efetiva competência deste poder para atuar nos processos decisórios em nome dos interesses ali representados – sejam eles interesses pessoais, distritais ou sociais. Um Legislativo forte seria, nessa visão, um meio pelo qual os representantes buscariam atender seus interesses políticos, os de suas bases e, ademais, consolidarem-se em sua profissão. A literatura aqui trabalhada mostra, no entanto, que, no Espírito Santo, o Legislativo não tem participação expressiva na produção de leis, sequer conta com uma estrutura interna racionalizada de assessores para subsidiar a atuação parlamentar no processo decisório interno (DOMINGUES, 2001; PESSINE, 2013). A quase total ausência de emendas aos projetos de lei (de qualquer autoria) revela, por exemplo, a debilidade funcional e política do sistema de comissões da ALES. Em todo o período aqui abordado, o Executivo dominou a produção legislativa tanto por meio da iniciativa de leis quanto por meio dos vetos. Fica a questão: por que, afinal, acumular *expertise* para insistir em uma casa legislativa que é mera figurante no sistema governamental?

Mas conforme acima dito, o paradoxo pode ser apenas aparente. Sem dúvida, os legisladores enfrentam restrições institucionais à proposição de leis, tendo em vista a concentração constitucional de atribuições legislativas no Poder Executivo e a capacidade deste

para influenciar o *timing* e o conteúdo dos trabalhos legiferantes da Assembleia. No entanto, as atribuições do Legislativo não se restringem à produção e ao emendamento de leis. Presumindo a racionalidade dos atores políticos e considerando o nível de *expertise* política que os dados demonstraram, é plausível esperar que os parlamentares capixabas utilizem outros instrumentos dos quais dispõem para extrair do cargo vantagens diferentes daquelas relativas à produção legislativa ordinária. A participação na aprovação do orçamento, a fiscalização e o controle institucional dos Poderes são também um campo importante da atuação legislativa ainda não devidamente contemplado pela literatura sobre o ES.

Conforme a Constituição, os parlamentares podem utilizar as atribuições do cargo para emendar as peças orçamentárias, fiscalizar e controlar os Poderes, sobretudo o Executivo, de modo a forçá-lo a atender às demandas da Casa. Sendo assim, nas negociações com o Poder Executivo, envolvendo a fiscalização e a produção legislativa, as demandas do Legislativo podem afetar o equilíbrio de forças, influenciando na direção desejada a postura governamental e o conteúdo dos projetos que o governo submete à apreciação dos parlamentares. Nestes casos, não seriam necessários o emendamento e a proposição de leis no âmbito do parlamento, tendo em vista que as demandas parlamentares podem ter sido antecipadas pelo Poder Executivo e contempladas nos projetos que este submete à Casa. Isso ainda não foi devidamente estudado.

Por fim, cabe observar que, para entender a efetiva influência do legislativo nas decisões do sistema político estadual, seria necessário considerar as indicações. Segundo o art. 174 do Regimento Interno da ALES, “*indicação é a proposição [do Poder Legislativo] em que se sugere aos Poderes do Estado medidas de interesse público cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa não seja de competência do Poder Legislativo*”. Por meio das indicações, os legisladores podem sinalizar aos Poderes, particularmente ao Executivo, interesse em obras ou providências político-administrativas atinentes aos interesses de suas bases eleitorais. Na ALES, desde a 15ª Legislatura, as indicações têm sido um instrumento privilegiado na interação do Legislativo com o Executivo (SIMÕES, 2018). O poder de barganha dos deputados define o quanto as indicações serão ou não seguidas pelo governo, e o nível de experiência política da elite parlamentar certamente afeta tal poder. O quanto as indicações efetivamente impactam o comportamento do Executivo e demonstram a força dos legisladores para influenciar o governo ainda é uma questão em aberto.

6 Considerações finais

O trabalho apresentou, inicialmente, um panorama dos estudos sobre a Câmara dos Deputados, de modo a mostrar as diferentes leituras sobre o perfil das elites parlamentares e suas possíveis conexões com a profissionalização política e a institucionalização legislativa no Brasil.

Em relação aos dados sociais, não há dúvidas de que as elites nacionais são recrutadas entre segmentos seletos da sociedade, diferenciados em termos dos níveis de educação formal, idade, sexo e experiência profissional. Apesar da exclusão por gênero e classe, o padrão indica que as elites reúnem traços sociais em tese adequados para o desempenho da função parlamentar.

Quanto à dimensão política da formação das elites, há discrepâncias nas leituras. De um lado, há estudos que concluem que o sistema oferece baixos incentivos para a carreira legislativa federal, devido à debilidade política do Legislativo frente ao Executivo, à facilidade da entrada de *outsiders* no campo parlamentar, bem como ao leque de cargos disponíveis (para além do parlamento) aos interessados em atuar na política. De outro lado, há pesquisas que apontam, como indicador de institucionalização do campo parlamentar, o esforço crescente e cada vez mais bem-sucedido dos deputados federais para se firmarem na Casa. Ademais, a variedade de experiências obtidas em suas trajetórias, em vez de ser vista como falta de profissionalismo legislativo, é tida como meio pelo qual se acumula capital político para reduzir as incertezas inerentes à sobrevivência eleitoral em um sistema complexo como o brasileiro.

O tópico das considerações sobre as elites parlamentares no nível estadual revelou similaridades com o nível federal em termos da origem social dos parlamentares. Deputados estaduais são também indivíduos distanciados do padrão da população em termos educacionais, profissionais, de classe e gênero. Embora os percentuais possam variar entre os níveis de governo – deputados federais são mais escolarizados, por exemplo –, fica claro que os filtros que operam na trajetória de um cidadão comum até sua chegada ao Legislativo Estadual produzem um corte social que justifica a atribuição do termo elite para o conjunto dos parlamentares.

Em relação aos traços políticos, os dados mostram que os parlamentares estaduais acumulam experiências de poder ao longo da vida, passando por cargos diversos, eletivos e não eletivos, antes e ao longo de suas atuações nas assembleias. Assim como no caso federal, são comuns nos currículos das elites regionais as experiências nas câmaras municipais e na Câmara dos Deputados, nos executivos estaduais e municipais, além de incursões pela Administração nos diversos níveis da Federação. De certa perspectiva, é possível alegar que essa trajetória indica um processo errático e pouco favorável à profissionalização legislativa no âmbito dos estados; mas, pode-se, em contrapartida, invocar o argumento de que a variedade de experiências reflete a estrutura de oportunidades do sistema político brasileiro e visa precisamente ao acúmulo de recursos para a sobrevivência política e o retorno recorrente ao Legislativo. A questão pendente é a de explicar a persistência de um percentual expressivo de deputados (as) para manterem ou resgatarem suas cadeiras, tendo em vista o quadro geral de supremacia do Executivo e debilidade organizacional e institucional das assembleias.

No caso do Espírito Santo, esse aparente paradoxo ficou evidente no estudo do período 1987-2014, que abrange as legislaturas 11^a a 17^a. No tocante ao perfil social, como se esperava, a ALES foi tipicamente composta pelos segmentos mais favorecidos da sociedade, confirmando a clivagem de elite que se vê nos parlamentos. No entanto, a análise das trajetórias políticas apresentou, em alguns aspectos, resultados contraintuitivos.

A fragmentação partidária alta e crescente nas legislaturas estaduais sugere um baixo nível de institucionalização dos partidos no plano parlamentar – com apenas 30 membros, a Casa alcançou um NEP superior ao da Câmara dos Deputados, que tem 513. O reduzido tamanho médio das bancadas torna virtualmente inútil a coordenação dos líderes, deixando cada um à mercê de suas próprias orientações nos acordos entre os pares e com o Poder Executivo. Sugere-se, portanto, um alto grau de individualismo, que inviabiliza a complexidade organizacional interna própria de corpos institucionalizados. Essa fragmentação, no entanto, não compromete a coerência ideológica das trajetórias estudadas: há uma tendência, conforme prevê a literatura, de que os blocos de esquerda, centro e direita agreguem os parlamentares de acordo com suas origens ocupacionais; além disso, notou-se que as conexões com organizações associativas foram bem mais comuns na esquerda do que nos demais blocos.

Os níveis de experiência prévia nos cargos políticos eletivos e não eletivos foram expressivos. Mais de 40% dos deputados passou pela Administração municipal ou estadual, mostrando que a estrutura administrativa nesses dois níveis são campos estratégicos para a aprendizagem política e, possivelmente, para o estreitamento das relações com as bases eleitorais. Uma média de 26% dos representantes obteve acesso aos cargos de prefeito, governador e (ou) respectivos vices. Apesar das variações, revelou-se uma tendência ao aumento (23% a 30%) de representantes com esse dado no currículo.

Foi o campo parlamentar, no entanto, o maior responsável pela socialização política dos legisladores e legisladoras estaduais capixabas. Em média, 45% passaram pelas câmaras municipais ou pelo Congresso Nacional antes de seus mandatos na ALES, sendo que tais casos evoluíram regularmente (de 30% a 60%) ao longo das legislaturas estudadas. O acúmulo de passagens pela própria Casa e a reeleição para mandatos sucessivos são indicadores ainda mais consistentes de interesse pela carreira parlamentar e de dedicação ao campo legislativo: o percentual dos que tinham pelo menos uma passagem anterior pela Casa (ainda que intercalada com outros cargos) cresceu de 22% para 57% entre 1987 e 2014; de maneira complementar o percentual de reeleições, isto é, sucesso na tentativa de ocupar mandatos subsequentes, aumentou 33 pontos percentuais entre as legislaturas 12 e 17, indicando, também, investimento bem-sucedido na profissão parlamentar.

Como interpretar os dados? Em princípio, eles mostram um processo de institucionalização da carreira legislativa no Estado, cada vez mais pautada por políticos *seniors* – experientes em todo tipo de cargos políticos, sobretudo legislativos – e cada vez menos por

novatos. No entanto, essa leitura em princípio parece não encontrar base na tese de que a atratividade da carreira legislativa está conectada à institucionalização do parlamento e sua capacidade de influenciar o governo. A restrita literatura produzida sobre a Casa mostra que a ALES não atende a esses quesitos, e não apresentou avanço institucional ou político que possa ser associado aos crescentes investimentos por uma vaga na Casa.

A indagação que resta sugere um paradoxo. Por que, afinal, há crescimento do investimento profissional para uma assembleia estagnada como organização e pouco expressiva como arena de representação? Há algumas respostas possíveis, embora nenhuma possa ser sustentada aqui, dada a limitação do escopo deste artigo.

É possível que o “fechamento” crescente da Assembleia aos *outsiders* signifique a cristalização de oligarquias locais, interessadas apenas em assegurar, por quaisquer meios, os privilégios que alcançaram ao integrar a elite política do ES. De fato, o Estado é conhecido pela hegemonia das tradicionais oligarquias sobre os espaços de poder.

Mas há muito ainda por ser estudado. A literatura sobre o Estado tem apontado a debilidade institucional da Assembleia colocando foco na sua baixa capacidade de produzir legislação e de emendar projetos de lei ordinária e complementar oriundos do Poder Executivo. Outras funções da ALES – como o controle e a fiscalização, a participação na aprovação do orçamento anual e o acompanhamento das indicações legislativas apresentadas aos demais Poderes – têm ficado de fora dos estudos. Talvez uma análise do uso dessas atribuições possa revelar uma Assembleia mais ativa. Ademais, é possível que a profissionalização dos membros da ALES, ainda incipiente, tenha efeitos notáveis apenas no futuro, com a maior racionalização da organização interna e a presença mais proativa das legislaturas frente à atuação do Executivo e mesmo do Judiciário. Essas questões ainda devem ser investigadas em agendas futuras de pesquisas.

Referências

- ALCÁNTARA, Manoel. **A profissionalização da Política**. Curitiba: CPOP-PPGCP/UFPR, 2016.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da ALMG, In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 23-84
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros. IN: 37º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2013, Águas de Lindóia. São Paulo: Anpocs, 23 a 27 de setembro de 2013. v. 37. Gt.03 p. 1-30.
- BEST, H. & COTTA, M. eds. **Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000**.

- Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries.** New York: Oxford University Press, 2000.
- BOLOGNESI, Bruno. Determinantes da seleção de candidatos. In: CODATO, Adriano; COSTA, Luis Domingos; MASSIMO, Lucas (Orgs.). **Retratos da classe política no Brasil: estudos de ciência política.** Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. p. 239-287.
- BORCHERT, Jens. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p.117 – 140, 2011.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e Partidos Políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Revista Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p.136-163, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CERVI, Emerson U.; COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano e PERISSINOTTO, Renato. Dinheiro, profissão e partido nas eleições legislativas. In: CODATO, Adriano; COSTA, Luis Domingos; MASSIMO, Lucas (Orgs.). **Retratos da classe política no Brasil: estudos de ciência política.** Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. p. 144-169.
- CODATO, Adriano. A formação do campo político profissional no Brasil: Uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 89-105, jun. 2008.
- CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas (orgs.). **Retratos da classe política no Brasil: estudos de ciência política.** Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato M. Marxismo e elitismo: dois modelos antagônicos de análise social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 71 outubro, p. 143-153, 2009.
- COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado.** São Paulo, Edusp, 1998. p. 117- 148
- COX, Gary & MCCUBBINS, Matheu D. Legislative Leviathan: party government in the House.** Berkeley: University of California Press, 1993.
- DI MARTINO, Mayla. A profissionalização do Legislativo: um modelo de análise comparada para o caso brasileiro.** Tuiuti: Ciência e Cultura, Curitiba, n. 44, p. 11-30, 2010.
- DOMINGUES, Mauro P. Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 85-112.
- ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Regimento Interno – Resolução 2700, 15 de julho de 2009. Vitória, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- GROHMANN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 113-162.
- JOHNSON III, Ollie A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99). **Estudos Afro-asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 38: 7-29, 2000.
- MARENCO, A. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 33: 87-101, 1997.
- 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, São Paulo, v. 22, n. 64, 2007.

MARENCO, André. **Os Eleitos**: representação e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2013.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. Tradução de Waltensir Dutra; revisão técnica de Otávio Guilherme Velho. Rio de Janeiro. Zahar, 3 ed. 1975.

MORAES FILHO, José Filomeno de. A Dinâmica Legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 189-218.

PERISSIOTO, Renato. **Elites políticas**: questões de teoria e método. Curitiba, Ibepex, 2009.

PERISSIOTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, nº 22, p. 280-313, 2009.

PESSINE, Karina Melo. **Comissões na Assembleia Legislativa do Espírito Santo**: uma Análise da 16ª Legislatura. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.

PESSINE, Karina M.; PRATTI, Luana P. Padrão da organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. **Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 1 p. 9-30, 2015.

POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, n. 62, pp. 144–168, 1968.

RAINHA, Jamila. A dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Espírito Santo (2003- 2010). In: 36º **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 2012, Águas De Lindóia. São Paulo: Anpocs, 21 a 25 de outubro de 2012. v. 36. Gt. 10 p.1-29.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social**. São Paulo, Edusp, 2002.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SAMPAIO, Pedro; PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; FAJARDO, Bernardo. Quem tem medo de políticos profissionais? A Profissionalização do Legislativo em Minas Gerais e Rio de Janeiro. In: XXXVI Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Administração, 2012, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: EnAPG, 22 a 26 de setembro de 2012. Anais do EnANPAD, p. 1-16.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism e legislative politics in Brasil**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano M. **O poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano M. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. In: LOEWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, D. R. (Orgs.). **Legislatures - Comparative Perspectives on Representative Assemblies**. Ann Arbor - Michigan: The University of Michigan Press, 2002. p. 119-145.

SANTOS, Fabiano. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, nº 40: 109-126, 2010.

SIMÕES, Jéssica Kamille Cruz. **Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política

brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias estaduais. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41: 193-217, 2012.

WEBER, Max. A política como vocação. In: M. Weber. **O político e o cientista**. São Paulo, Martin Claret, 2006.

SILVA, Fábio Lacerda M. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). **II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política**, Brasil, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/IIsem/paper/view/53>>

ZIEGMANN, André. **Perfil Sociopolítico e Decisões Legislativas nas Assembleias de Minas Gerais, São Paulo e Paraná (2003-2007)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Artigo recebido em: 05/07/2018

Aceito em: 29/10/2018



INTERFACES DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS. UM ESTUDO SOBRE AS OUVIDORIAS

INTERFACES OF SOCIO-STATE INTERFACES. A STUDY ON OMBUDSMEN

INTERFACES DE LAS INTERFACES SOCIOESTATALES. UN ESTUDIO SOBRE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Lígia H. H. Lüchmann¹
Rachel Abrão²
Matheus Kieling³

Resumo: O trabalho visa, a partir do mapeamento e identificação dos diferentes mecanismos de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis), como estadual (Governo do Estado de Santa Catarina), proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Tendo em vista, portanto, avaliar possíveis articulações dessa modalidade de interface socioestatal, o trabalho combina elementos analíticos da literatura das instituições participativas e das políticas públicas, em especial no que diz respeito ao conceito de intersetorialidade e alguns de seus condicionantes, seja no plano institucional - trajetória, recursos e regras-, seja no da atuação dos agentes - políticos, burocráticos e sociais.

Palavras-chave: Interfaces Socioestatais; Participação; Ouvidorias; Conselhos Gestores; Governança

Abstract: The purpose of this paper is to map out and identify the different socio-state interface mechanisms within the state administrative structure, both within the municipal sphere (Florianópolis Municipality) and the state (Santa Catarina State Government) as a first approximation about the insertion, and relations, of governmental ombudsmen in the broader set of socio-state interfaces. In order to evaluate possible articulations of this modality of socio-state interface, the work combines analytical elements of the literature of participatory institutions and public policies, especially with regard to the concept of intersectoriality and some of its determinants, be it at the institutional level - trajectory, resources and rules - or in the performance of agents - politicians, bureaucrats and social.

Keywords: Social-State Interfaces; Participation; Ombudsmen; Management Councils; Governance

¹ Professora do Depto de Sociologia e Ciência Política da UFSC. E-mail: ligia@cfh.ufsc.br

² Aluna do curso de Graduação em Ciências Sociais da UFSC. Bolsista PIBIC do Projeto “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal” (CNPq). E-mail: rachelabrao@gmail.com

³ Aluno do curso de Graduação em Ciências Sociais da UFSC. Bolsista PIBIC do Projeto “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal” (CNPq). E-mail: matheus_zodie@hotmail.com

Resumen: El propósito de este trabajo es realizar un mapeo e identificar los diferentes mecanismos de interfaz socioestatal en la estructura administrativa del Estado, tanto en la esfera municipal (Municipio de Florianópolis) como del Estado (Gobierno del Estado de Santa Catarina) como una primera aproximación sobre la inserción, y relaciones, de los defensores del pueblo gubernamentales en el conjunto más amplio de interfaces socioestatales. Tomando en cuenta las posibles articulaciones de esta modalidad de interfaz socioestatal, el trabajo combina elementos analíticos de la literatura de las instituciones participativas y de las políticas públicas, especialmente con respecto al concepto de intersectorialidad y algunos de sus determinantes, ya sea a nivel institucional, - trayectoria, recursos y reglas-, o en la actuación de los agentes -políticos, burocráticos y sociales.

Palabras-clave: Interfaces Socioestatales; Participación; Defensoría del Pueblo; Consejos Gestores; gobernanza

1 INTRODUÇÃO

Temos testemunhado, no Brasil e no mundo, a proliferação de uma multiplicidade de espaços e mecanismos participativos, configurando um quadro de inflacionamento de canais e práticas que visam algum tipo de comunicação e aproximação entre estruturas estatais e cidadãos. O conceito de interfaces socioestatais (HEVIA; ISUNZA VERA, 2010; ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2010; PIRES; VAZ, 2014) parece bastante apropriado para a identificação desse fenômeno, na medida em que alarga, em muito, as modalidades de interação entre sociedade e Estado, incluindo-se, além dos conselhos, orçamentos participativos e conferências, as audiências e consultas públicas, os contatos e plataformas digitais, as ouvidorias, entre vários outros dispositivos de aproximação entre Estado e cidadãos.

Essa multiplicidade de interfaces coloca novos desafios no campo da teoria democrática, na medida em que, diferente de se constituírem em sistemas integrados que articulam participação, deliberação e representação, as interfaces socioestatais são criadas e funcionam, em boa medida, de forma fragmentada e desarticulada, obedecendo a propósitos e objetivos de acordo com os interesses e estratégias político-governamentais e de acordo com os contextos e dinâmicas sociais e institucionais. Diante deste cenário, parece ser compreensível o diagnóstico formulado por Hevia e Isunza Vera (2010), ao apontarem para deficits de participação em contextos de ampliação e de pluralização das ofertas de espaços e dispositivos de participação em estruturas governamentais. Fung (2015) também elenca alguns problemas e desafios desse quadro de proliferação de mecanismos participativos, em especial, a inconstância dada por origens de caráter oportunista, gerando iniciativas, na sua maioria não sistemáticas, além da sua trivialidade, ou seja, da expansão de canais de participação com baixo poder de influência sobre a agenda e os resultados das políticas públicas⁴.

⁴ Lee (2015) destaca a variedade de práticas de participação organizacional nas sociedades contemporâneas, alertando para alguns de seus limites, como a desconexão com perspectivas ou projetos pautados na capacitação e no

Essa realidade suscita pelo menos dois conjuntos de questões. Por um lado, um bloco de questões relativas às origens e à vocação das interfaces. Como foram criadas e quais são os seus propósitos? Quem são os atores (sociais e governamentais) que atuam nesses espaços, e quais são as demandas e interesses que representam? Um segundo bloco de questões diz respeito às articulações entre os diferentes mecanismos e programas de interfaces socioestatais, que podemos denominar da problemática da interface das interfaces socioestatais. O problema, aqui, diz respeito à avaliação da coexistência de diferentes espaços e mecanismos de participação. Em que medida esses mecanismos dialogam entre si, promovendo algum tipo de retroalimentação? Ou são criados de forma isolada e fracionada, obedecendo a distintas lógicas e interesses político-governamentais?

Mediante essas questões, este trabalho visa, a partir do mapeamento e identificação dos diferentes mecanismos de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis), como estadual (Governo do Estado de Santa Catarina)⁵ – proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Neste campo, as ouvidorias, em que pese a diversidade de formatos e de modelos (LYRA, 2016), são instâncias de controle e de participação social responsáveis “pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (OGU, 2014). Assim, como salientado por Comparato (2016, p. 44), embora também sejam instrumentos participativos de fiscalização do exercício do poder público, como são os conselhos gestores, as ouvidorias apresentam uma vocação direcionada para a avaliação, no momento da implementação das políticas, diferente, portanto, daqueles conselhos que foram instituídos com atribuições voltadas para a definição e a formulação de políticas públicas. Além disso, as ouvidorias se caracterizam como um dispositivo participativo de base privada e individual, ao contrário de outros espaços participativos que estão assentados em regras de participação pública e coletiva.

No entanto, apesar dessas diferenças - de origem, objetivos, competências, formatos e estruturas –, suas atuações em momentos diferentes nos processos de controle, avaliação e proposição de políticas deveriam implicar muito mais retroalimentação do que insulamento ou separação. Como avaliado na pesquisa sobre as ouvidorias no Brasil (IPEA, 2016), as ouvidorias deveriam desempenhar papel de destaque no conjunto mais amplo de espaços de participação cidadã na gestão do Estado brasileiro, “pois, não raras vezes, uma demanda individual aponta para uma expressão ou problema coletivo. Assim, poderá significar uma

empoderamento dos cidadãos.

⁵ Este trabalho é resultado do projeto de pesquisa (PQ/CNPq) intitulado “Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal”

janela de oportunidade para o desencadeamento de processos que culminem no aperfeiçoamento da administração pública com benefícios para toda a coletividade” (p. 64).

Tendo em vista, portanto, avaliar possíveis articulações dessa modalidade de interface socioestatal, o trabalho combina elementos analíticos da literatura das instituições participativas e das políticas públicas, em especial no que diz respeito ao conceito de intersectorialidade e alguns de seus condicionantes, seja no plano institucional (trajetória, recursos e regras), seja no da atuação dos agentes (políticos, burocráticos e sociais). No plano da pesquisa empírica, operamos uma delimitação das interfaces seguindo duas dimensões: a) a dimensão relacionada ao nível do poder governamental (municipal e estadual), em função da influência dos impactos em termos de complexidade e de escala no interior da máquina administrativa; e b) a dimensão dada pela área temática da política pública, na medida em que a literatura tem apontado, como sugerido no estudo de Pires e Vaz (2014), para diferenças importantes no padrão de interfaces, em especial entre as áreas voltadas para a Proteção e Promoção Social (saúde, assistência social e educação) e as áreas de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura⁶. Neste trabalho, como veremos mais adiante, a escolha recaiu para as áreas de saúde, meio ambiente e assistência social, por apresentarem, apesar das variações, uma diversidade maior de espaços ou mecanismos de interação socioestatal. Diante disso, a análise está assentada em pesquisa realizada junto às seguintes ouvidorias: Ouvidoria Geral do Estado de Santa Catarina, ouvidorias das secretarias estaduais da Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente de Santa Catarina, Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis, ouvidorias das secretarias municipais de Assistência Social, Saúde e Meio Ambiente de Florianópolis. Foram realizadas 12 entrevistas⁷, observação de reuniões⁸ e consultas a textos acadêmicos e relatórios institucionais.

2 INTERFACES DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS: DIMENSÕES ANALÍTICAS

É certo que muitos elementos estão em jogo nesse campo de estudos sobre as interfaces socioestatais, implicando complexas configurações, na medida em que estamos diante de uma multiplicidade de canais interativos, com origens e atribuições muito diversas. Cada vez mais os

⁶ De acordo com os autores: “observou-se certo padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas*. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de Proteção e Promoção Social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse se apresentaram mais associadas às temáticas de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico, respectivamente”. (2014, p. 86).

⁷ No âmbito estadual foram realizadas seis entrevistas: duas com o Ouvidor Geral do Estado, uma com a Ouvidora da Secretaria de Assistência Social, uma com o Ouvidor da Secretaria da Saúde, uma com agente administrativo na Ouvidoria da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Sustentável, e uma com a secretária do Conselho Estadual de Assistência Social. No âmbito municipal, foram realizadas seis entrevistas: duas com funcionários que possuíam cargo de ouvidor junto à Ouvidoria da Secretaria Municipal da Saúde, duas com a Ouvidora Geral da Prefeitura de Florianópolis, uma junto à Ouvidora da Secretaria Municipal de Assistência Social e uma junto ao Ouvidor da Secretaria do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

⁸ Destaque para a reunião realizada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (em 14.06.2018), contando com a presença do ouvidor geral do Estado, com o objetivo de aproximar e promover maior articulação entre o Conselho e a Ouvidoria.

governos recorrem a múltiplos espaços e fluxos de informação, seja para divulgar ações, seja para identificar problemas e demandas, tendo em vista definir agendas e programas políticos (WAMPLER, 2011). Isso implica múltiplos pontos de contato com a sociedade, conformando, em regra, um quadro de fragmentação, dispersão e de superposição institucional.

Trata-se de um contexto que extrapola a dimensão local ou nacional, na medida em que a expansão e a pluralização de mecanismos e programas participativos vêm sendo encontradas em larga escala no âmbito internacional. Como analisado por Lee (2015), a participação se tornou prática comum nas organizações (públicas e privadas) das sociedades contemporâneas e tem desafiado não apenas as suas ambíguas e confusas formas de definição, como as análises sobre os seus impactos, em muitos casos, contraditórios. No âmbito das políticas públicas, o tema tem ganhado destaque nos estudos que, voltados para a temática da gestão pública, abordam o conceito de governança relacionado à “ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo ou sociedade e iniciativa privada” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.10).

Esse debate encontrou eco na América Latina, em especial pela atuação das instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial, desempenhando um papel central na transferência da noção de governança aos países latinoamericanos como um instrumento para promover reforma econômica de corte neoliberal (ZURBRIGGEN, 2014). No entanto, se nos anos de 1980 a ideia de governança estava mais centrada no mercado, houve alterações importantes durante os anos de 1990, uma vez que a avaliação acerca do fraco desempenho econômico, e o aumento da pobreza e das desigualdades na América Latina instigaram a ideia de reforma do Estado. Entre as diretrizes do Banco Mundial, a autora destaca que o Estado deveria redefinir as suas funções em direção tanto a um maior fortalecimento do mercado quanto à ampliação das parcerias com a sociedade organizada. De acordo com Zurbriggen (2014), o Estado deveria aumentar

a participação de setor privado em atividades que até então eram reservadas ao setor público com o entendimento de que o monopólio em temas como infraestrutura, serviços sociais e outros bens e serviços tende a ser ineficaz. Como complemento, sugere-se a necessidade de fortalecer a capacidade estadual ou institucional. O Estado deve garantir a observância de suas leis - e fazê-lo de uma forma transparente e livre de corrupção - bem como da participação da sociedade civil (p.347).

Uma presença mais forte do Estado é encontrada a partir dos anos de 2000, com importante ênfase nas dinâmicas de participação que promovam interfaces sociestatais. O conceito de Governança em Rede (Network Governance) tomou corpo no sentido de superar os limites de perspectivas centradas no Estado ou no mercado. De acordo com Sorensen e Torfing (2007), esse conceito diz respeito aos diferentes formatos de interação entre uma pluralidade de atores e setores na solução de problemas públicos.

No plano nacional, a literatura destaca a importância da Constituição de 1988 no processo de ampliação da participação e de criação de mecanismos e instituições de controle social e de responsabilização e prestação de contas, momento que foi fortalecido “pela agenda internacional ligada ao *New Public Management*⁹ (NGP) ao longo dos anos de 1990. A ideia central era a necessidade de ampliação da transparência e responsabilização dos agentes estatais, elemento imprescindível para que o Estado atuasse de maneira mais condizente com um contexto democrático” (OLIVEIRA; LOTTA; CAVALCANTE, 2016, p. 16).

De acordo com Cavalcante e Camões (2015), mais recentemente vemos também um enfoque pautado na ideia de governança em rede, com destaque para o incremento de processos de controle social e de *accountability*. Neste modelo:

O cidadão passa a desempenhar um papel de mais destaque se comparado à visão de ‘cliente’, inicialmente propagada pelo NGP. O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade, de forma a superar os déficits da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganha força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos” (p. 10).

O conceito de governança eletrônica amplifica essa perspectiva, ao criar novas estruturas e mecanismos de consulta e/ou participação social no âmbito das agências estatais. Assim, diferente de um modelo único de gestão, estamos testemunhando, de acordo com os autores, a proliferação de um conjunto de ações, princípios e ferramentas, que obedecem às seguintes tendências:

1. Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*); 2. Promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública; 3. Novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens públicos; 4. Atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada; 5. Ampliação na utilização de tecnologia de informação para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p. 12).

Como decorrência desse processo, temos um quadro amplo e complexo de interfaces societais. Baseados nos trabalhos de Long (1999) e Roberts (2001), Isunza Vera e Hevia (2006) definem o conceito de interface como

un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por lo tanto,

⁹ De acordo Cavalcante e Camões (2015, p. 5), “este modelo normativo preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e a gestão da administração pública com base em eficiência, eficácia e competitividade. Nas décadas de 80 e 90, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais”.

las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos (p.61).

De acordo com Long (1999), embora a palavra “interface” sugira relações e/ou encontros (ou confrontos) face-a-face, as situações de interface sociais são múltiplas e complexas e implicam uma interação continuada no tempo, tornando-se uma prática organizada de relacionamentos e intencionalidades pautada em regras, sanções e procedimentos, tendo em vista lidar com interesses e percepções conflitantes. Assim, para o autor, se as interações de interface pressupõem algum grau de interesse comum, elas também materializam relações conflituosas, em função dos interesses e objetivos contraditórios ou das relações desiguais de poder, fornecendo os meios pelos quais os indivíduos ou grupos definem os seus pontos de vista perante aqueles que defendem pontos de vista diferentes e/ou opostos. Trata-se, portanto, de um processo interativo e comunicativo que envolve diálogo, contestação de significados, controle, autoridade e poder.

De fato, no caso da realidade brasileira, diferentes dispositivos de interfaces vêm sendo criados no âmbito das estruturas governamentais: ouvidorias, sítios na internet, programas governamentais - como os orçamentos participativos -, consultas públicas, conselhos, conferências, audiências públicas, entre outras, têm materializado essas diferentes relações entre Estado e sociedade em um cenário com múltiplos pontos de acesso, que apresentam diferentes formatos e propósitos. Essas diferenças não significam, necessariamente, que algumas interfaces sejam *a priori* mais importantes do que outras. Como exemplificado por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2010), diferentemente de serem considerados dispositivos sem importância frente aos mecanismos coletivos, a exemplo dos conselhos gestores, os sistemas de queixas, como as ouvidorias, podem ser “extremamente útiles no solo para la corrección de distorsiones administrativas, sino también para la racionalización del poder” (p. 34). Estudos sobre os perfis institucionais do Facebook¹⁰, por exemplo, apontam para a dimensão informativa dos mesmos, cumprindo funções de publicização e interação¹¹.

Diante desse cenário de ampliação e multiplicação de acesso, contatos, ou interfaces socioestatais, e em que pese o acúmulo de estudos sobre esses mecanismos, com destaque às instituições participativas (IPs)¹², há ainda que se avançar na compreensão acerca de suas

¹⁰ Nestes casos, a interação socioestatal ocorre por meio da curta página, daí o nome de *fanpage*.

¹¹ Como analisado por Ribeiro, Borba e Hansen (2016), os “ciberotimistas” veem a internet como um instrumento de comunicação que potencializa a participação, ao reduzir alguns custos ou barreiras, em especial o tempo e o acesso à informação, ampliando o debate político. Esses diagnósticos mais positivos celebram a ampliação da comunicação e de maior transparência e acesso dos cidadãos aos serviços e às informações governamentais.

¹² Instituições Participativas são entendidas como os programas e práticas institucionais que contam com a participação dos cidadãos e de setores governamentais nos processos de discussão, implementação e monitoramento de políticas públicas (AVRITZER, 2008; PIRES; VAZ, 2014). Dentre as IPs mais estudadas, destacamos os conselhos gestores, os orçamentos participativos e, mais recentemente, as conferências de políticas públicas.

possíveis articulações. Como vimos, no âmbito dos debates sobre o conceito de governança, parece amplamente reconhecido que a tomada de decisão política não se limita às estruturas formais do governo. Nesse debate, entende-se que as políticas públicas são formuladas e implementadas por meio de uma infinidade de instituições, mecanismos e processos formais e informais, permanentes e episódicos. Assim, diferente de um padrão centralizado e hierárquico de governo, esses processos são multidimensionais, conformando multicamadas que contam com múltiplos atores e distintos pontos de acesso junto aos diferentes setores de políticas públicas (SORENSEN; TORFING, 2007).

No âmbito desse debate, como alertado por Torfing (2003), torna-se cada vez mais necessário avaliar até que ponto as redes de governança contribuem para uma regulação eficiente e democrática da sociedade. Diante disso, e inspiradas/o no conceito de intersectorialidade no campo dos estudos sobre as políticas públicas, buscamos identificar possíveis interfaces entre as diferentes interfaces socioestatais. No caso dos estudos sobre a intersectorialidade, Cunill-Grau (2014) identifica duas perspectivas, quais sejam: a que remete às diferentes relações entre setor público, mercado e sociedade, em especial pela criação de programas que combinam público e privado por meio de parcerias e do financiamento a organizações sociais, tendo em vista a provisão de serviços públicos; e a que diz respeito à dimensão multicausal dos problemas sociais, que requer uma atuação intersectorial, tendo em vista a construção de políticas com uma abordagem integral, por meio da articulação entre os diferentes setores ou áreas das políticas públicas.

Assim como no caso do conceito de intersectorialidade, a ideia de interfaces das interfaces socioestatais apresenta um caráter relacional e está voltada para a análise da ocorrência de algum grau de interlocução entre diferentes mecanismos de participação. Essa perspectiva analítica visa responder às seguintes perguntas: qual é a vocação das diferentes interfaces socioestatais no conjunto mais amplo de mecanismos e instituições participativas? Em que medida esses mecanismos dialogam entre si na formação de um sistema participativo e/ou deliberativo, garantindo algum nível de retroalimentação? Ou são criados de forma isolada e fracionada, obedecendo a distintas lógicas e interesses político-governamentais? Qual o grau e os condicionantes de seu “insulamento institucional”¹³?

Importa destacar que vários estudos vêm apontando para a necessidade de se olhar para as dinâmicas participativas de uma forma mais abrangente, seja no sentido de analisá-las no âmbito das diferentes estruturas de poder político (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006); seja no sentido de situar a sua inserção em uma “arquitetura da participação” (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012; TEIXEIRA;

¹³ Referente ao grau de isolamento frente a outras modalidades de participação. Na literatura, o foco tem sido para avaliar o fenômeno do Insulamento Burocrático, “no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social” (OLIVEIRA; LÓTTA; CAVALCANTE, 2016, p. 3).

SOUZA; LIMA, 2012) ou em sistemas deliberativos (FARIA; SILVA; LINS, 2012) e ainda como múltiplos canais de engajamento (SPADA; ALLEGRETTI, 2017); seja pelas diferentes funções que exercem nos ciclos das políticas públicas (COMPARATO, 2016). De acordo com este último autor, mesmo que de forma limitada, boa parte das interfaces, a exemplo dos conselhos, audiências públicas e leis de iniciativa popular, atua nos estágios iniciais do ciclo das políticas públicas, contribuindo para a formação da agenda. Já outras modalidades, como os plebiscitos, referendos e instâncias do orçamento participativo, podem contribuir para a tomada de decisão. Diferente desses mecanismos, as ouvidorias atuam no momento da implementação das políticas, constituindo-se como “um instrumento valioso para os gestores públicos, que têm à disposição uma ferramenta muito útil para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão, e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos” (COMPARATO, 2016, p. 49). Diante disso, supõe-se a importância do diálogo e da articulação entre essas diferentes interfaces socioestatais, constituindo processos de retroalimentação.

No entanto, a constituição dessas diferentes interfaces tem ocorrido de forma fragmentada, sem uma orientação ou planejamento visando um diálogo ou conexão entre elas. Como analisado por Pó e Abrucio (2006), a replicação das interfaces em diferentes setores e agências estatais geralmente ocorre por meio de uma espécie de mimetismo, “fenômeno marcante nas reformas do Estado da década de 1990. Copiavam-se simplesmente instituições em contextos e problemas muito diferentes. Esse mimetismo pode ser verificado no Brasil, principalmente no que se refere às agências reguladoras estaduais” (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 684). Mesmo no âmbito de cada uma modalidade de interface, e que conta com um grau razoável de uniformização, a exemplo dos conselhos e das ouvidorias, não encontramos maior capacidade de articulação. No caso dos conselhos, por exemplo, pesquisa de Corrêa (2012) voltada para a análise das interfaces entre as áreas da educação, assistência social e criança e adolescente conclui que “os Conselhos fatiam, seguindo a lógica de suas respectivas áreas, a dimensão complexa e relacional do social. Assim, não integram suas ações, não se comunicam e não se articulam” (CORRÊA, 2012, p. 115). Em boa medida, as conexões, quando ocorrem, são derivadas da atuação múltipla dos atores (conselheiros) que assumem cadeiras nesses espaços. Como alertado por Almeida (2017, p.660), conexões entre áreas de conselhos têm sido realizadas, em boa medida, “pelo exercício da militância múltipla de alguns indivíduos que atuam em distintos espaços sociais e políticos e contribuem para o trânsito dos assuntos de um lugar a outro”¹⁴.

Diante disso, como a literatura tem procurado compreender essas dinâmicas (não) relacionais? No que diz respeito à análise da intersectorialidade das políticas públicas, Cunill-

¹⁴ Dentre os atores conectores, estudo de Silva e Ribeiro (2016), focado em 22 conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte (MG), encontrou o predomínio dos representantes governamentais sobre os da sociedade civil.

Grau (2014) destaca, entre outros elementos, a dimensão do contexto político-institucional, e que inclui a cultura institucional (LOTTA; FAVARETO, 2016); e a dimensão dos atores, sejam individuais e/ou coletivos. No âmbito dos estudos sobre as IPs, a literatura identifica condicionantes internos e externos, envolvendo atores, instituições e recursos diversos, e que dependem dos diferentes contextos sociais, culturais e institucionais (SILVA, 2011; WAMPLER, 2011; HEVIA; ISUNZA VERA, 2010)¹⁵. No âmbito dos estudos sobre as redes de governança, Sorensen e Torfing (2007) apontam para uma característica importante, qual seja, a de que, diferente de um sistema interconectado e integrado, as redes de governança são sistemas complexos e dinâmicos cujas forças, em muitos casos, se minam mutuamente.

Diante disso e tendo em vista tratar-se de interfaces socioestatais, um elemento central é o vínculo com o aparelho estatal. Isso implica averiguar não apenas as diferentes origens, os desenhos e os diferentes propósitos das interfaces, mas também as estruturas e as orientações e motivações dos agentes que operacionalizam esses processos. Afinal, como ressaltado por Goodin et al (2009), fazer política é sempre uma questão de escolha, e essas escolhas não ocorrem sob um vácuo institucional. Se elas operam sob constrangimentos, elas também podem encontrar boas oportunidades, sejam de ordem institucional e/ou social.

Assim, em se considerando a complexidade do Estado e as suas múltiplas relações com a sociedade, importa analisar os seus agentes e suas capacidades. De acordo com Schroeter (2007), geralmente quando os estudiosos falam em capacidades do Estado, eles frequentemente estão se referindo às capacidades fiscais e burocráticas. No entanto, como salientado por Gomide e Pires (2014), em contextos democráticos devemos levar em conta dois componentes das capacidades estatais, quais sejam, o técnico-administrativo e o político. Derivando do conceito weberiano de burocracia, o primeiro contempla as competências dos agentes da burocracia estatal em administrar as políticas. “O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.20).

Como apontado por Secchi (2010), entre o conjunto de atores que operam nas políticas públicas (políticos – eleitos e designados -, burocratas, juízes, grupos de interesses, partidos políticos, mídia, destinatários das políticas, financiadores, organizações da sociedade civil, etc.), os burocratas exercem um papel central, seja por deterem conhecimento e informações estratégicas, seja pela maior proximidade com os destinatários das políticas públicas, como é o caso dos burocratas de linha de frente (*street level bureaucrats*) (LIPSKY, 1980). Mais

¹⁵ O trabalho de Silva (2011), por exemplo, voltado para a análise das IPs, procura avançar na identificação e sistematização dessa complexidade, destacando para a necessidade de situar as IPs no âmbito mais geral das estratégias, dos repertórios e das capacidades de atuação dos diversos atores; situar as IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas; analisar as legislações; e o volume e tipo de recursos envolvidos (SILVA, 2011).

recentemente a literatura tem reconhecido a importância dos burocratas de médio escalão, que compõem os atores situados entre a cúpula, ou o topo e a base, os implementadores de nível de rua (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; PIRES, 2018). Gerentes, dirigentes, supervisores agentes encarregados de operacionalizar as políticas e estratégias conformam o quadro desses burocratas, que apresenta uma variedade de atores em função não apenas de seus cargos, seus perfis - relacionados a sua trajetória educacional, formação profissional e história de vida -, como também aos contextos setoriais e institucionais em que estão inseridos (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). Um exemplo interessante na literatura diz respeito à atribuição do ouvidor, que ocupa uma posição privilegiada na identificação dos problemas e na correção e proposição de novos procedimentos organizacionais a partir de seu acesso às demandas sociais (LYRA, 2009).

A literatura também tem avançado no sentido de diferenciar os vínculos empregatícios desses burocratas. Lopez e Praça (2018), por exemplo, analisam as especificidades dos cargos de confiança, como maior rotatividade, dependência político-partidária e amadorismo¹⁶. No que diz respeito mais especificamente aos burocratas de médio escalão, Pires (2018) observa que, “curiosamente, o médio escalão é o nicho no qual se observa uma aparente maior instabilidade e rotatividade. Além desses cargos estarem sujeitos às mudanças associadas ao ciclo eleitoral (...) são, também, submetidos a uma circulação interna bastante intensa” (p. 192).

Assim, as diferenças nos recursos, objetivos e dinâmicas institucionais e nas condições, no perfil e na atuação dos agentes governamentais são, entre outros, elementos analíticos importantes. Veremos como essas dimensões comparecem na pesquisa sobre as relações entre ouvidorias e outras interfaces socioestatais. Antes disso, apresentamos, abaixo, um quadro das interfaces socioestatais identificadas no mapeamento junto a cinco secretarias de governo – municipal e estadual¹⁷.

¹⁶ De acordo com os autores, a alta rotatividade é uma temática central no debate sobre a profissionalização do serviço público, uma vez que implica perda de *expertise* organizacional e temática. “No entanto, a rotatividade no serviço público nem sempre é considerada deletéria para a formulação e a implementação de políticas públicas” uma vez que pode permitir o surgimento de “novas soluções para problemas existentes, atraindo pessoas de outras burocracias ou de fora do serviço público com ideias novas” (LOPEZ; PRAÇA, 2018, p.145-6).

¹⁷ Mapeamento realizado nos sites dos governos estadual (SC) e municipal (Florianópolis), em 2018. Foram

Quadro 1 – Interfaces identificadas nas Secretarias Estaduais do Governo de Santa Catarina

Secretaria da Segurança Pública	Secretaria da Administração	Secretaria da Saúde	Secretaria do Desenvolvimento Econômico Sustentável	Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação
Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria
	Fale Conosco	Twitter	Twitter	Twitter
	Telefones e Webmail	Facebook	Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (CONSEMA/SC)	Facebook
		Consulta Pública	Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais (FCMCG)	YouTube
		Conselho Estadual de Saúde (1990)	Conselho Estadual de Combate à Pirataria de Santa Catarina (CECOP/SC)	Conselho Estadual do Idoso – CEI/SC (1990)
		Conferências de Saúde	Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado de Santa Catarina (CIEA/SC)	Conselho Estadual de Assistência Social– CEAS (1995)
		Comitê Estadual de Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência da Saúde de Santa Catarina – COMESC (2012)	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)	Conselho Estadual de Trabalho e Emprego CETE/SC (1995)
			Fórum Estadual Permanente das Microempresas, e Empresas de Pequeno Porte e dos Empreendedores Individuais do Estado de Santa Catarina	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher - CEDIM/SC (1999)
				Conselho Estadual das Populações Afro descendentes de Santa Catarina CEP/SC (2001)
				Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA/SC (2002)
				Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina CONSEA/SC (2004)
				Conselho Estadual do Artesanato e Economia Solidária – CEAES/SC (2009)
				Conselho Estadual de Direitos Humanos CEDH/SC (2014)
				Conselho Estadual dos Povos Indígenas CEPIN/SC (2014)
				Conselho Estadual da Juventude CONJUVE/SC
				Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONEDE

Fonte: Elaboração própria, 2018.

selecionados, para o Quadro, os casos que apresentam o maior e o menor número de interfaces socioestatais.

Quadro 2 – Interfaces identificadas nas Secretarias Municipais da Prefeitura de Florianópolis

Secretaria de Segurança Pública	Secretaria da Administração	Secretaria da Saúde	Secretaria de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Secretaria de Assistência Social
Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria	Ouvidoria
		Conselho Municipal de Saúde (CMS)	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA)	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)
		Pesquisa de Satisfação do Usuário	Plano Diretor	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
		Denúncia Vigilância Sanitária	Serviços On-Line	Conselho Tutelar
		"Tá sabendo?"	Disk denúncia	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM)
		Serviços On-Line		Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR)
		Mesa de negociação permanente do SUS		Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD)
				Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEAS)
				Conselho Municipal de Direitos LGBT
				Conselho Municipal do Idoso (CMI)
				Disk denúncia

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Vejamos, a seguir, como operam as ouvidorias no que se refere às relações com outras interfaces socioestatais.

3 AS OUVIDORIAS DO PODER EXECUTIVO

Embora não sejam um fenômeno recente¹⁸, as ouvidorias, no Brasil, passaram a se constituir como um modelo de controle social a partir dos anos de 1980, no contexto do processo de redemocratização do país. De acordo com Primo (2017), a criação da primeira Ouvidoria Pública brasileira ocorreu no ano 1986, na cidade de Curitiba, constituindo-se como um marco no desenvolvimento gradual desse instituto, que vai se disseminando pelos diversos

¹⁸ De acordo com Neto e Durán (2016, p. 58) “A gênese histórica das ouvidorias públicas remonta ao final do século XVIII e início do XIX, na Europa, quando foram estabelecidos os *ombudsmen*, instituições voltadas para mediar a comunicação da população com o Estado e, assim, aprimorar o controle da administração e justiça na sociedade de corte. No Brasil, as raízes históricas desse modelo de organização também se estendem até o século XIX, mais precisamente ao período imperial. Contudo, foi apenas no último quarto do século XX que a instituição do *ombudsman* recebeu a denominação de ouvidoria e passou a ser discutida de modo mais incisivo na formulação de decretos-lei que visavam institucionalizar essa atividade no Brasil, o que só foi possível acontecer a partir da derrocada do governo militar”.

órgãos e níveis da administração pública brasileira nas décadas subsequentes. Conforme Menezes (2017, p.13), as ouvidorias públicas tornaram-se mecanismos privilegiados de ausculta da população, tendo em vista o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos serviços públicos, assumindo “um papel de extrema relevância para a valorização da cidadania, na condição de instâncias de promoção e defesa de direitos, viabilizando a participação e o controle social, e assegurando o fim público da ação administrativa”. Trata-se, portanto, de uma interface socioestatal que se destina a ouvir e encaminhar para os setores responsáveis da máquina pública as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios manifestados pelos cidadãos. Segundo o autor,

apesar de suas raízes no modelo do ombudsman europeu, as ouvidorias públicas no Brasil adquirem contornos próprios. Seus principais traços distintivos são: i) integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades; ii) atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado; iii) oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública; e iv) não possuem poder de coerção, e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares (MENEZES, 2017, p.13).

Embora apresentem diferenças no que diz respeito às esferas de governo, à sua autonomia e estrutura, as ouvidorias públicas foram se instituindo como elo entre os cidadãos e os setores governamentais, enquanto novas instâncias de exercício do controle social (PRIMO, 2017). Constituem-se como mecanismos que, inseridos no interior das agências governamentais, têm a atribuição de receber – e encaminhar – as manifestações dos cidadãos, sendo, portanto, um tipo de interface de contribuição, na qual a sociedade civil informa o Estado, de acordo com tipologia desenvolvida por Hevia e Isonza Vera (2010)¹⁹. Neste modelo, a participação ocorre de forma privada e individualizada, por meio de procedimentos (ou plataformas) de comunicação que registram e respondem às demandas dos cidadãos. De acordo com Lyra (2016), a ouvidoria constituiu-se, no Brasil, como “o único órgão público dotado de *caráter unipessoal*, o que lhe confere, como a nenhum outro, agilidade e informalidade para interferir no cotidiano da gestão pública”. Totalizando aproximadamente 4.000 órgãos no âmbito do poder público do país, constituem-se como processos que permitem, de forma direcionada, a comunicação (denúncias, sugestões ou reclamações) dos cidadãos, “possibilitando resgatar

¹⁹ Hevia e Isonza Vera (2010) apresentam uma tipologia das interfaces socioestatais baseada em duas lógicas - cognoscitiva e política: Os tipos *cognoscitivos* são: 1. *Interface de contribuição* (participação social informativa) $SC \rightarrow E$, na qual a sociedade civil informa o Estado (ouvidorias, consultas etc) 2. *Interface de transparência* (informação governamental) $SC \leftarrow E$, na qual o Estado informa a sociedade civil (páginas de internet, campanhas governamentais, etc.) 3. *Interface comunicativa* (colaboração informativa) $SC \leftrightarrow E$, na qual a sociedade civil e o Estado se informam mutuamente. (audiências públicas e conselhos consultivos com caráter não vinculante etc.) Os tipos *políticos* são: 4. *Interface mandatária* (democracia direta, controle social) $SC \Rightarrow E$, na qual a sociedade civil controla, domina ou dirige o Estado (referendo, plebiscito e iniciativa popular etc.) 5. *Interface de transferência* (políticas públicas substituídas, transferência de políticas) $SC \Leftarrow E$, em que o Estado controla, domina ou dirige a sociedade civil (projetos sociais, por exemplo) 6. *Interface de cogestão* $SC \Leftrightarrow E$, em que a a sociedade civil e o Estado mantêm uma relação de cogestão (conselhos com caráter vinculatório) (HEVIA; ISUNZA VERA, 2010, p. 65-66).

direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da justiça para assegurar sua efetividade” (Lyra, 2016, p. 103). No entanto, em que pese a importância desse instrumento de controle social, o autor também apresenta alguns problemas e limites das ouvidorias no Brasil:

(...) tem-se um conjunto atomizado das ouvidorias, sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional, sendo a sua maioria dotada de baixo *status* funcional. Ademais, quase todas as ouvidorias são subordinadas ao gestor e escolhidas por critérios político-partidários – a começar pelo titular da Ouvidoria-Geral da União, mas alcançando todos os ouvidores da administração direta do Poder Executivo federal. Nesse modelo, a sociedade está ausente tanto do processo de escolha do ouvidor quanto da gestão da ouvidoria. Tais características debilitaram as ouvidorias públicas, comprometendo a construção da identidade institucional destas e privando-as da credibilidade de que gozam os defensores de direitos escolhidos por órgão independente, com a participação da sociedade (LYRA, 2016, p. 105).

Diferente de outras interfaces socioestatais, como os conselhos, por exemplo, as ouvidorias, além de não contarem com a participação ativa da sociedade civil, não têm poder decisório e deliberativo. Também não apresentam atribuições de caráter coercitivo, e sim persuasivo no âmbito da administração das políticas públicas (MENEZES, 2017; LYRA, 2016). Sua principal vocação, portanto, está relacionada com a correção e/ou aperfeiçoamento das políticas e dos serviços públicos²⁰.

No âmbito nacional temos a Ouvidoria-Geral da União (OGU) que, ligada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), serve como referência para as ouvidorias no âmbito do poder federal do país. De acordo com o artigo 1º da Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União (IN-CGU) nº 1/2014 que regulamenta as suas atividades, “considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública”.

Entre as atribuições das ouvidorias elencadas no artigo 3º, destacamos aqui a de “promover articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social”.

²⁰ Segundo Alves Júnior (2002, p. 47), “a rigor, o ouvidor não tem poderes e sim atribuições com direitos a elas inerentes, como os de solicitar informações e requisitar documentos dos órgãos envolvidos, fiscalizá-los e assim por diante. Nos casos concretos, mesmo depois de apreciada a queixa, feitas as verificações necessárias e apurada sua eventual procedência, não cabe a ele rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva. Sua autoridade é, sobretudo, moral. Quando conclui no sentido de que realmente existe injustiça a reparar ou outro erro a corrigir, limita-se a transmitir essa conclusão ao órgão competente, criticando implícita ou expressamente o ato que deu origem à reclamação”.

3.1 As ouvidorias no poder executivo estadual (SC) e municipal (Florianópolis)

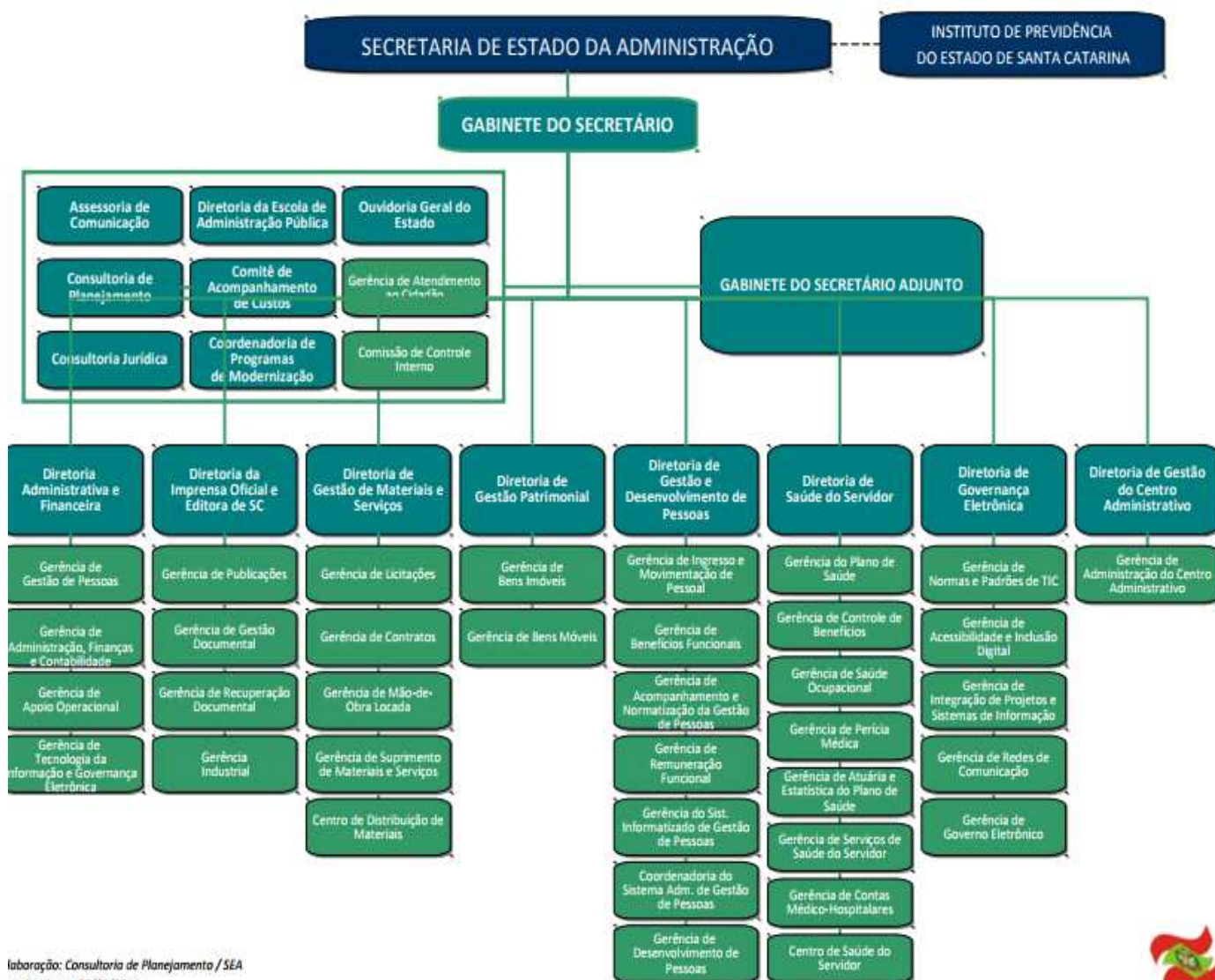
Embora a implementação de ouvidorias no âmbito do governo do Estado de Santa Catarina venha ocorrendo, de forma crescente, desde os finais dos anos de 1990, quando foi criada a ouvidoria na área de saúde²¹, é em 2008 que o governo do Estado passa a implementar, por meio do Decreto n° 1.027, um sistema administrativo de ouvidorias, centralizando, no âmbito da Secretaria de Estado da Administração – SEA, todas as informações e denúncias que são direcionadas aos diferentes setores governamentais. De acordo com o art. 1° do Decreto:

O Sistema Administrativo de Ouvidoria é regido pelas diretrizes e fundamentos conceituais da estrutura e da cultura organizacional, bem como do modelo de gestão da Administração Pública Estadual, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade administrativa, bem como a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos dos cidadãos junto à administração pública do Estado de Santa Catarina, por meio da normatização, orientação e controle das atividades no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo (Decreto n° 1.027, de 21 de janeiro de 2008).

No § 2° do art. 4°, consta que:

Os órgãos setoriais e seccionais do sistema, por meio de seus representantes, subordinam-se tecnicamente ao Gabinete do Secretário de Estado da Administração, representado pela Ouvidoria Geral do Estado, sem prejuízo de sua subordinação administrativa aos órgãos ou entidades a que estejam vinculados.

²¹ Em que pese o registro de ouvidorias criadas em períodos anteriores. No caso da Ouvidoria da Saúde, a mesma foi inaugurada em 11 de maio de 1999 (ALVES JÚNIOR, 2002).



Elaboração: Consultoria de Planejamento / SEA

Figura 1. Localização da Ouvidoria Geral do Estado
 Fonte: http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Organograma/organograma_sea.pdf

Nesse sistema, a escolha do ouvidor-geral ocorre por meio de indicação política, configurando-se como um cargo comissionado. De acordo com o relato do ouvidor-geral, em 2017 o sistema contava com 285 unidades de ouvidoria, contemplando os diferentes setores e regiões do governo estadual. Traçando um perfil de formação e escolaridade desse conjunto de ouvidores, Santos et al (2016) identificam que a quase totalidade (95%) possui nível superior. Dentre as áreas de formação, a maior incidência (29,5%) ocorre na área do Direito.

No caso da Ouvidoria Geral, temos, além do ouvidor-geral - atuante desde 2011, formado em Direito com pós-graduação em segurança pública e coronel formado pela polícia militar -, uma estrutura formada por um assistente de ouvidoria, um administrador, dois atendentes terceirizados no atendimento telefônico do 0800 e sete servidores (MICHELLI, 2016). A centralização das ouvidorias, por meio de uma plataforma digital, gerou, na avaliação do ouvidor geral, maior eficácia e controle na gestão dos problemas e demandas sociais. Assim,

compondo um sistema de 57 ouvidorias estaduais e 230 seccionais ativas, na OGE-SC as diferentes denúncias e/ou manifestações originadas na sociedade são encaminhadas, e cobradas, pelo setor central, aos outros setores da administração estatal. Em que pese a estrutura satisfatória da Ouvidoria, a mesma apresenta alguns limites e problemas, como a demora, se comparada a outras ouvidorias estaduais, no atendimento das demandas sociais, de acordo com o estudo de Michelli (2016). De fato, podemos elencar pelo menos três problemas no funcionamento e na atuação desse sistema: dificuldades de resolutividade das demandas sociais²², pouco conhecimento desse instrumento de controle social por parte da população²³ e insulamento frente a outras interfaces socioestatais.

Em relação à utilização da ouvidoria como plataforma de interação da sociedade civil com o Estado, pode-se afirmar que esta vem se fortalecendo, em especial pelo reforço oportunizado pela Lei de Acesso à Informação (12.527/2011)²⁴, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Essa lei determina que os órgãos da Administração Pública possibilitem divulgação e um leque de acesso à informação, para que os procedimentos sejam executados de uma maneira mais transparente.

De acordo com os relatórios emitidos pela Ouvidoria Geral do Estado, os 10 setores com maior ocorrência na Ouvidoria Geral são:

Quadro 3 - Classificação das 10 áreas com maior número de manifestações na Ouvidoria (2016-2017)

	Área	Total
1°	Segurança Pública	35.502 (20,98%)
2°	Educação	27.797 (16,42%)
3°	Ouvidoria	11.701 (6,91%)
4°	Água e Saneamento/CASAN	9.077 (5,36%)
5°	Fazenda	6.090 (3,60%)
6°	Infraestrutura	5.268 (3,11%)
7°	Administração	4.567 (2,70%)
8°	Desenvolvimento Econômico Sustentável	4.216 (2,49%)
9°	Meio Ambiente	3.787 (2,24%)
10°	Saúde	3.462 (2,05%)

²² O prazo para resposta é contabilizado em 20 dias, sendo que as dificuldades de retorno são grandes, a depender do tipo de demanda, e dependem das condições de atendimento das diferentes estruturas e setores governamentais.

²³ Esse é o diagnóstico proferido pelo trabalho de Santos et al (2016), que apontou o pouco conhecimento da população com relação à atuação das ouvidorias, apesar da sua crescente implementação em todo o território nacional. Além disso, as dificuldades se apresentam também devido ao fato de os funcionários que trabalham nas respectivas áreas de políticas terem pouco conhecimento da Ouvidoria Geral, o que também dificulta a sua divulgação para a população em geral. Há, portanto, problemas com a divulgação, que permanece centrada nos websites das instituições.

²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

No que diz respeito às áreas de Meio Ambiente, Saúde e Assistência Social, temos os seguintes dados sobre os principais problemas registrados, totalizando os anos de 2016 e 2017:

Quadro 4 - Principais casos da área de Meio Ambiente – Total: 3.787 (2,24%)

1°	Fiscalização ambiental	2017
2°	Supressão vegetal (corte de árvores)	249
3°	Informações ambientais	151
4°	Cobrança de resposta	131
5°	Aterro de rios ou córregos	120
6°	Informações/legislação	110
7°	Diversos	109
8°	Informações/documentos	109
9°	Ocupações irregulares em áreas de preservação permanente	89
10°	Mau atendimento	70

Quadro 5 - Principais casos da área da Saúde – Total: 3.462 (2,05%)

1°	Medicamentos	353
2°	Comportamento do servidor	280
3°	Mau atendimento	205
4°	Fiscalização/saúde	197
5°	Hospitais	170
6°	Informações/saúde	148
7°	Serviços prestados pelos hospitais	143
8°	Vigilância sanitária	141
9°	Concurso público	134
10°	Informações/legislação	115

Quadro 6 - Principais casos da área da Assistência Social, Trabalho e Habitação - Total: 1.002 (0,59%)

	Assistência Social, Trabalho e Habitação	Número de casos
1°	Violência ao idoso	93
2°	Violência ao idoso/abuso financeiro	80
3°	Violência infantil	75
4°	Informações/documentos	55
5°	Disque 100 ²⁵	54
6°	Programas da assistência social	42
7°	Informações diversas	40
8°	Informações/legislação	39
9°	Concurso público	32
10°	Abuso sexual infantil	31

No seu conjunto, as denúncias oferecem um retrato ou diagnóstico acerca do

²⁵ O Disque 100 é um canal vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, em Brasília, que recebe, analisa e encaminha denúncias de violações de direitos humanos. As demandas e denúncias são enviadas para as diversas instituições nos três níveis de governo, o que tem resultado em duplicação de demandas, de acordo com o ouvidor geral de SC.

funcionamento das políticas públicas. No caso do meio ambiente, por exemplo, denúncias relacionadas à supressão vegetal (corte de árvores), ao aterro de rios ou córregos e às ocupações irregulares em áreas de preservação permanente foram recorrentes nos anos de 2016 e 2017. Na área da saúde, destacamos os problemas de mau atendimento dos serviços e hospitais. No caso da assistência social, a violência a grupos mais vulneráveis (idosos e crianças) é também um dado preocupante. Tendo em vista a importância dessas questões para as respectivas políticas públicas, seria de se esperar que essas informações alimentassem os espaços ou interfaces voltadas para discussão e formulação de políticas, como são os casos dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas.

No entanto, de acordo com entrevista realizada com o ouvidor geral²⁶, embora se perceba a ampliação no acesso e na informação pública a respeito do papel e da importância da ouvidoria, a mesma não estabelece contato com outras interfaces socioestatais. Neste sentido, em que pese a proposta de o sistema proporcionar maior controle e articulação entre as ouvidorias dos diferentes setores de políticas, ela avança pouco no sentido de dialogar com outros dispositivos de participação social, o que indica um importante grau de insulamento desse canal. Uma baixa sensibilidade para essa dimensão pode ser encontrada na própria legislação. Diferentemente da normativa da ouvidoria do Poder Executivo federal, que prevê a necessidade de promover articulação com os diversos programas e mecanismos de participação social, o Decreto do Estado de Santa Catarina está voltado apenas para a promoção de articulação no interior do sistema de ouvidorias.

Apenas muito recentemente observamos um movimento de aproximação com os conselhos, em especial os da área da Assistência Social e de Direitos Humanos. No primeiro caso, essa aproximação tem ocorrido por meio do encaminhamento, por parte da ouvidora da Secretaria Estadual da Assistência Social, de denúncias relativas a essa área ao Conselho, que analisa e responde no âmbito da comissão de acompanhamento dos conselhos municipais de Assistência Social. Destaca-se, aqui, o perfil da ouvidora: formação em Serviço Social, atuando na Secretaria de Assistência Social desde 2010, tendo já assumido o cargo de secretária-executiva do Conselho Estadual de Assistência Social. Assumiu a Ouvidoria a partir de 2017, período em que, de acordo com a atual secretária-executiva do Conselho Estadual de Assistência Social, este conselho passou a receber demandas da Ouvidoria da área de Assistência Social.

No que diz respeito à área dos Direitos Humanos, presenciamos um primeiro encontro²⁷, por iniciativa do conselho, com a Ouvidoria Geral do Estado, tendo em vista não apenas otimizar o fluxo de informações, como tornar mais eficaz o controle social e governamental para a resolutividade dos problemas referentes às violações dos direitos humanos. De acordo

²⁶ Entrevista realizada em 09/05/2018.

²⁷ Ocorrida no dia 14/06/2018.

com uma fala de conselheira:

A gente carece da resolutividade da violação (...). Um caso de violência contra a mulher, por exemplo, é uma denúncia que deveria ir à Ouvidoria Geral do Estado e ir ao conselho da mulher e ir à delegacia de política para a mulher. É importante que toda a rede se comprometa e que haja um organismo supra que possa ter o controle disso, não só para contar o número de violações, mas poder avaliar quantos desses atos foram, de fato, punidos (...). O caso do Amarildo só foi desvendado porque teve o monitoramento das entidades internacionais e nacionais. Como ele, tem um monte de gente pobre, descamisada, na maioria das vezes negros, que são mortos (sic) e que ninguém apura. A apuração neste país só acontece se houver controle efetivo da sociedade civil. Senão, ele fica na gaveta de algum lugar institucional (reunião no Conselho de Direitos Humanos, em 14/06/2018).

Outra dimensão importante diz respeito ao desconhecimento, e também muitos casos de desconfiança da população na atuação de organismos governamentais. Além disso, identificamos também a ocorrência de denúncias e reclamações por fora do sistema de ouvidorias. Exemplos são as mensagens enviadas diretamente para o setor responsável pela implementação da política. De acordo com o ouvidor do Instituto de Meio Ambiente (IMA), por exemplo, as denúncias são manifestadas por diversos meios, como por cartas, ofícios, e-mails, denúncias aos fiscais que estão atuando em campo e os casos das denúncias que são manifestadas pelas redes sociais.

Assim, em que pese os limites, percebemos um movimento - lento - de abertura, por parte da Ouvidoria estadual, tendo em vista ampliar os contatos e as articulações com outras interfaces socioestatais²⁸.

No caso da Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Florianópolis, de acordo com a *Cartilha Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC* (2011), de Cleusa Rosália Pacheco de Souza e Stefanie Frank, a implementação deste mecanismo no município data de 2004, quando foi inaugurado o Centro de Atendimento ao Cidadão - O Fala ()Cidadão²⁹. O atendimento desenvolvido – o qual se dava por telefone, e-mail, carta ou presencialmente – estabelecia um contato do cidadão com a Prefeitura, Secretaria e fundações, caracterizando-se, portanto, como uma interface socioestatal. Contudo, segundo o documento fornecido pela Secretaria de Assistência Social do Município e o *Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis-SC* (2011), de Souza *et al.*, a Ouvidoria Geral da Prefeitura foi regulamentada através do Decreto Municipal nº 7.425 de 25 de agosto de 2009. Neste ano, a Prefeitura sancionou a Lei Complementar nº 348/2009, que

²⁸ Outro exemplo de multiplicidade – e falta de organicidade – entre as diferentes interfaces socioestatais é o dispositivo “Fale Conosco”, que, sem estrutura de atendimento, passou a ser redirecionado para a Ouvidoria.

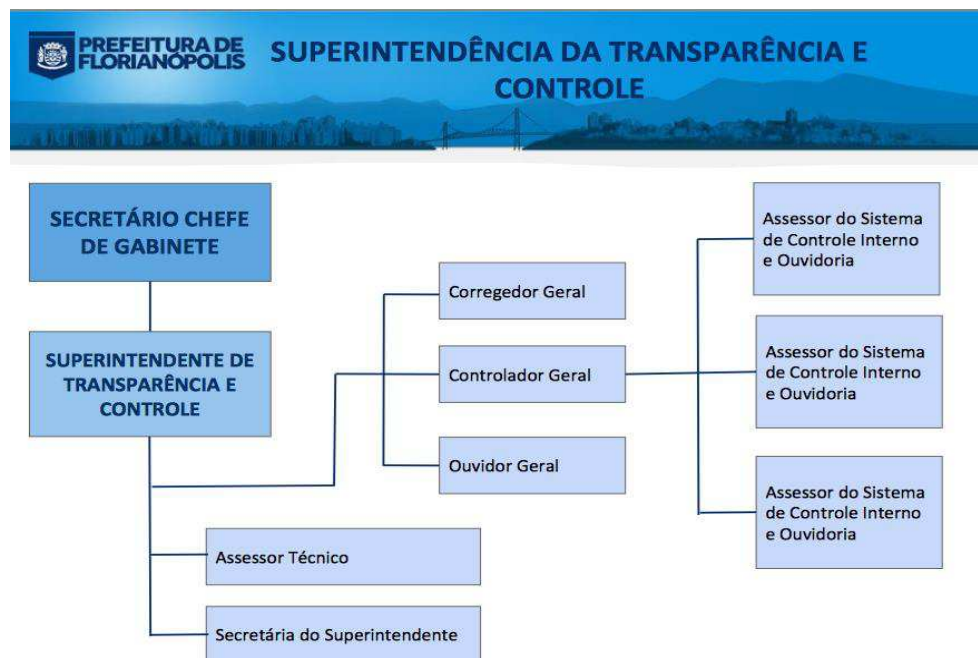
²⁹ Outro exemplo de multiplicidade – e falta de organicidade – entre as diferentes interfaces socioestatais é o dispositivo “Fale Conosco”, que, sem estrutura de atendimento, passou a ser redirecionado para a Ouvidoria.

²⁹ Interessante mencionar que o Fala Cidadão apenas é mencionado no documento relacionado à Secretaria de Saúde do Município (*A Ouvidoria Pública: Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC* [2011]), de Cleusa Rosália Pacheco de Souza e Stefanie Frank) e não no documento elaborado pelas mesmas autoras e outros funcionários da Prefeitura Municipal (*A Ouvidoria Pública:*

acarretou uma nova estrutura organizacional, criando a Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria. Na sequência, foi criada a Gerência de Controle Interno e Ouvidoria em todas as secretarias municipais, de acordo com as Leis 465/2013 e 511/2015.

Portanto, no momento de sua criação, o sistema de ouvidorias respeitava o seguinte desenho institucional: a Ouvidoria Geral da Prefeitura era vinculada à Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria, e atuava em rede com as ouvidorias subordinadas à Gerência de Controle Interno e Ouvidoria de cada Secretaria Municipal. Por meio das entrevistas realizadas, foi possível perceber que, desde 2017, este desenho institucional se alterou³⁰. Agora, a Ouvidoria Geral de Florianópolis é subordinada à Superintendência de Transparência e Controle, que, por sua vez, relaciona-se diretamente ao Gabinete do Prefeito. Segundo um dos ouvidores entrevistados, as ouvidorias específicas de cada secretaria ainda não foram nomeadas oficialmente pelo Diário da União, não tendo autonomia para trabalhar qualquer questão que não seja orientada pela Ouvidoria Geral – fator que aparece de forma distinta na Ouvidoria da Saúde, como veremos mais adiante.

Figura 2. Localização da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis



Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis - SC [2011], de Souza et AL.

³⁰ Houve também uma mudança administrativa com relação à utilização do sistema *Web* disponível: se antes a ouvidoria fazia uso do Sistema Informatizado Único do Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A. - CIASC, o qual o Governo do Estado ainda utiliza, a partir de 2017 optou-se por adotar o sistema de operação em parceria com a Corregedoria Geral da União, chamado E - OUV. Isto é, foi decidida a troca de sistema pelo fato de o sistema federal ser gratuito; além de que o suporte técnico provém da União. Tendo em vista o fato de que a interface adotou outro sistema de registro, não há possibilidade de acesso aos dados pertencentes ao sistema anterior. Além disso, a sede da Ouvidoria Geral mudou-se com a nova gestão, e, portanto, não há nenhum tipo de acervo dos anos anteriores de funcionamento desta.

Convém destacar que vários ouvidores são servidores públicos que, indicados pelo secretário da pasta, acumulam as duas funções, o que limita o tempo e a dedicação a essa atividade. Nesses casos, também se percebe maior carência de recursos e de infraestrutura para o exercício do cargo. De acordo com o documento elaborado por Souza *et al* (2011), em cada secretaria deve existir pelo menos um funcionário responsável pela ouvidoria, chamado ouvidor setorial, dotado de uma estrutura necessária para receber as manifestações da população. Ao buscar delinear o perfil desse ouvidor do município, o documento enfatiza a importância de esse funcionário apresentar características como: noções de gestão e planejamento, capacidade de articulação, interlocução, negociação e "competência técnica dentro de sua área" (SOUZA *et al.*, 2011, p.10). Parece interessante refletir sobre o fato de que, dos cinco ouvidores entrevistados para esta pesquisa, dois não possuem a formação adequada sugerida pelo documento: a atual ouvidora geral da PMF tem sua formação como professora da rede pública, e o ouvidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) não concluiu o curso de técnico de saneamento básico no Instituto Federal de Santa Catarina e atualmente está cursando direito. Além disso, pelas entrevistas realizadas entre 2017 e 2018 com esses funcionários, foi possível entender que a mudança administrativa implementada pelo prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro (MDB)³¹, por meio da Lei complementar nº 596, de janeiro de 2017, alterou a antiga dedicação exclusiva do cargo de ouvidor das secretarias municipais, deixando apenas a Ouvidoria Geral com essa garantia.

De acordo com o estudo de Lopez e Praça (2018, p.144), “a adição ou acoplamento às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo”. Este parece não ser o caso de alguns dos ouvidores da PMF. Seguindo a análise dos dados obtidos sobre o cargo de ouvidor municipal, na Ouvidoria Geral da PMF identificou-se a presença de uma funcionária com dedicação exclusiva e um estagiário; na Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde constataram-se dois funcionários com cargo de dedicação exclusiva; na Ouvidoria da Secretaria de Assistência Social atua apenas uma funcionária, a qual divide a função de ouvidora com outras tarefas da secretaria; e na Ouvidoria da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano também há apenas um funcionário que divide a ouvidoria com outras tarefas.

Podemos identificar algumas diferenças no perfil das ouvidorias se compararmos os dados da Prefeitura com os do Governo do Estado, conforme o quadro abaixo.

³¹ Informação disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/27_01_2017_21.07.25.ceeccc83e5adf30f5c9c292754fdc5da.pdf (p.4). Acessada em 21/06/2018.

Quadro 7. Perfil dos ouvidores entrevistados (2017)

Informações do perfil	Ouvidoria Geral	Ouvidoria SMAS	Ouvidoria SMDU	Ouvidoria SMS
Funcionários (as)				
Município	Ouvidora e um estagiário	Ouvidora	Ouvidora	Dois Ouvidores
Estado	Ouvidor e 10 funcionários	Ouvidora	Ouvidor	Ouvidor e cinco funcionários
Vínculo de trabalho				
Município	Cargo comissionado	Ouvidora e servidora	Ouvidor e servidor	Ouvidores com dedicação exclusiva
Estado	Cargo comissionado	Servidora	Servidor	Cargo comissionado
Gênero				
Município	Mulher	Mulher	Homem	Homem/Mulher
Estado	Homem	Mulher	Mulher	Homem
Idade				
Município	50 anos	38 anos	38 anos	51 anos/34 anos
Estado	67 anos	40 anos	38 anos	53 anos
Formação				
Município	Professora da rede pública	Técnica administrativa	Em formação	Administração/Técnica em Enfermagem
Estado	Direito e Pós-Graduação em Segurança Pública	Serviço Social	Graduação em Filosofia e Mestrado em Educação	Direito
Tempo de trabalho				
Município	3 meses	10 meses	1 ano	4 anos/2 anos
Estado	7 anos	1 ano	6 anos	11 anos
Vínculo com				
Município	Conselho Municipal dos	Não	Conselheiro ONG	Não
Estado	Não	Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Estadual dos povos Indígenas; Fórum de Combate a Violência contra as mulheres do Campo, da Floresta e das Águas	Não

As principais diferenças dizem respeito às condições de trabalho, à formação dos ouvidores e ao tempo de atuação junto à ouvidoria. A esse respeito, parece interessante refletir sobre o tempo de ocupação de cada funcionário nesse mesmo cargo. A partir das entrevistas realizadas e da elaboração do quadro acima, percebe-se que, no caso da Prefeitura de Florianópolis, o tempo de maior permanência aparece nos cargos de ouvidor da SMS, enquanto nas outras secretarias, e na Ouvidoria Geral, os funcionários assumiram este cargo com a mudança na gestão da Prefeitura de Florianópolis, em 2017. Dessa maneira, notamos uma vez mais a Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde atuando de forma distinta, muito provavelmente devido ao seu vínculo com o Sistema Único de Saúde, de âmbito federal. O fato de a Ouvidoria da Saúde ser vinculada ao Ministério da Saúde, por intermédio do Sistema Ouvidor SUS, fez com que esta iniciasse seu funcionamento antes da Lei Complementar de 2009, a qual instituiu o funcionamento das ouvidorias no município. Além disso, mostrou-se como a única ouvidoria que não troca de funcionário a cada nova gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis, possibilitando um maior acúmulo de conhecimento na área. Essa possibilidade de acúmulo de conhecimento sobre a Ouvidoria parece ser um importante indicador de sua efetividade, tornando possível a elaboração de relatórios e documentos legais para a avaliação e o diagnóstico dos serviços públicos prestados ao longo dos anos. Assim, a Ouvidoria da Secretaria de Saúde é a única ouvidoria municipal analisada que parece seguir a premissa da elaboração de relatórios com registros quantitativos e descrições qualitativas, apresentando maior capacidade de administração e organização. Abaixo apresentamos os dados das manifestações formalizadas na Ouvidoria da Secretaria da Saúde, referentes ao período de 2014 a 2017.

Quadro 8. Tipificação Geral das Manifestações Formalizadas

	2014	2015	2016	2017
Fiscalização / Saúde	1208	1414	401	208
Acesso a Consulta Especializada	568	428	394	316
Falta de Profissional para o Atendimento	221	394	281	346
Qualidade do Material de Uso no Serviço Dispensado	414	333	250	254
Mau Atendimento por profissional de Saúde	319	274	298	247
Acesso a Consulta no Centro de Saúde	274	269	282	144
Falta de Medicamento e Material	244	265	268	312
Acesso a Marcação de Exames	360	202	461	319
Outros	112	180	166	82
Acesso a Marcação de Cirurgia	168	160	184	125

Elogio	109	102	109	50
Mau Atendimento em Laboratórios e Clínicas/Serviço Conveniado	18	29	16	34
Uso Indevido de Recurso/Veículo Oficial	19	21	32	23
Agressão	5	4	2	--
TOTAL	4039	4075	3144	2460

Fonte: relatórios de 2014, 2015, 2016 e 2017 elaborados pelos funcionários da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde.

A partir do quadro acima podemos perceber que, em sua totalidade, o número das manifestações formalizadas pela Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde tem diminuído desde 2014, principalmente devido ao item da fiscalização/saúde. Ao conversarmos com o ouvidor da Secretaria³², foi explicado que esse item se refere às manifestações ou solicitações feitas por cidadãos no exercício da fiscalização de alguma irregularidade com relação à vigilância sanitária ou ao centro de zoonoses.

Os dados indicam o predomínio de reclamações e denúncias relativas ao funcionamento do sistema de saúde, como dificuldade de acesso a consulta especializada, falta de profissional para atendimento, qualidade do material de uso no serviço dispensado e mau atendimento por profissional de saúde. No entanto, essa maior capacidade de sistematização e organização não parece se refletir no plano da ampliação de interfaces com outras modalidades participativas, como é o caso dos conselhos. Também aqui não encontramos, por parte da Ouvidoria, manifestações de alguma interlocução nesse sentido. No caso das entrevistas junto às outras secretarias, encontramos, ao contrário, posicionamentos – de ouvidores - que aliam o isolamento das ouvidorias à importância da “neutralidade ideológica”. De acordo com um dos ouvidores entrevistados, em resposta à pergunta sobre quais são as relações [da Ouvidoria] com outros setores/órgãos/interfaces socioestatais, a resposta foi que a Ouvidoria “não deve ter relação, ela [a Ouvidoria] deve ser neutra. Se ela se comunicar com conselho vira algo ideológico”. Para outro ouvidor, “não há relação, porque [a Ouvidoria] é totalmente voltada para o cidadão, é muito independente”. Alguma relação com os conselhos ocorre apenas pelo fato, como no caso da ouvidora geral, entre outros três casos, de a mesma ocupar cadeira no Conselho [Direitos da Mulher], na condição de representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), sem qualquer vínculo com a sua função de ouvidora geral. No caso dos ouvidores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), também não identificamos qualquer relação com outras interfaces socioestatais. Na percepção dos mesmos, a Ouvidoria parece ser o único canal de intermediação entre o cidadão e a Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, de maneira geral, podemos dizer que as ouvidorias, tanto no âmbito do governo

³² Conversa por telefone com o ouvidor Fernando da Secretaria Municipal de Saúde em 12 de julho de 2018.

estadual quanto no municipal, têm atuado de forma isolada em relação a outras interfaces socioestatais, em que pesem as iniciativas mais recentes de articulação no âmbito da ouvidoria estadual. Esse isolamento parece ser decorrente de um conjunto de fatores, quais sejam: a) o modelo de ouvidoria adotado, que não prevê qualquer participação da sociedade civil; b) a trajetória recente – como vimos, as ouvidorias são órgãos relativamente recentes, o que implica necessidade de maturação no processo de estruturação. As mudanças operadas (em 2008, no âmbito estadual e em 2017, no municipal) apontam para um quadro voltado para a organização interna do sistema; c) ordem legal - diferentemente do âmbito federal, cuja regulamentação prevê promoção de articulação das ouvidorias com outras instâncias e mecanismos de participação social, como os conselhos, as normativas, tanto no âmbito estadual como no municipal, não fazem qualquer menção a esse princípio; d) iniciativas da burocracia – não identificamos interesse ou iniciativas, por parte de alguns dos operadores das ouvidorias, em promover ações no sentido de oportunizar trocas e diálogos com outros canais de interfaces socioestatais - ao contrário, em alguns casos, o isolamento foi entendido como fator garantidor da “neutralidade” e/ou “independência” desse órgão no interior da máquina estatal; e) impactos dos processos e dinâmicas políticas. A troca de ouvidores e do sistema operacional e as mudanças no desenho institucional acarretadas pela alteração da gestão pública, no caso da Prefeitura Municipal de Florianópolis, têm, diferentemente da atuação da Ouvidoria Geral do Estado, impedido um acúmulo de conhecimento e experiência, dificultando o aprimoramento dessa interface enquanto mecanismo de exercício de controle social. Nesse sentido, identificamos uma falta de conhecimento dos funcionários sobre o histórico, o acervo de dados e a produção de material – como regimentos internos e relatórios – das suas respectivas ouvidorias; e f) em que pesem as especificidades de cada nível e perfil de governo, identificamos algumas diferenças importantes relacionadas às áreas de políticas públicas. O fato de as ouvidorias da Saúde serem vinculadas ao Ministério da Saúde, por intermédio do Sistema Ouvidor SUS, permitiu um funcionamento pioneiro e tem mostrado, com o passar dos anos, um maior desenvolvimento na gestão e no controle dessa política pública. No âmbito estadual, encontramos iniciativas de interfaces nas áreas da Assistência Social e dos Direitos Humanos, diferentemente da área do Meio Ambiente, que parece apresentar maior grau de insulamento frente a outras interfaces socioestatais; e g) Assim, vemos diferenças na percepção acerca da importância da elaboração de diagnósticos para a avaliação das políticas públicas, tanto pela ouvidoria, quanto por outras interfaces socioestatais, como os conselhos, tendo em vista aproximar e articular os diferentes espaços de produção de informação e de exercício do controle social sobre a gestão pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho visou, a partir do mapeamento e da identificação dos diferentes mecanismos

de interface socioestatal no interior da estrutura administrativa do Estado, tanto no âmbito da esfera municipal (Prefeitura Municipal de Florianópolis) como da estadual (Governo do Estado de Santa Catarina), proceder a uma primeira aproximação acerca da inserção e relações das ouvidorias governamentais no conjunto mais amplo de interfaces socioestatais. Vimos que, diferentemente de outros formatos e mecanismos participativos, como são os casos dos conselhos que atuam na formulação de políticas, as ouvidorias interferem na execução das políticas, constituindo-se como um instrumento valioso para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão, e como este avalia a prestação dos serviços públicos.

Vimos também que esses dispositivos fazem parte de uma perspectiva que, centrada na ideia de governança, trouxe à tona a necessidade de promover o controle social e a responsabilização dos governos, em um momento que foi fortalecido pela agenda internacional ligada ao *New Public Management*³³ (NGP) ao longo dos anos de 1990. Esse debate encontrou eco na América Latina, em especial pelo papel desenvolvido pelas instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial. Assim, tanto no plano nacional como no internacional, ampliam-se os espaços e fluxos de informação entre agências estatais e setores sociais, conformando, em regra, um quadro de fragmentação, dispersão e de superposição institucional. Diante disso, o trabalho buscou apontar a importância da articulação entre diferentes interfaces, tendo como norte a ideia de que o diálogo entre os diferentes canais de absorção de demandas sociais possibilita uma dinâmica de funcionamento mais eficiente na produção de diagnósticos que informam os processos de formulação, implementação e avaliação das diferentes políticas públicas, potencializando a gestão mediante a ampliação e a pluralização da participação.

Entre as diferentes interfaces socioestatais mapeadas, destacamos o papel das ouvidorias governamentais na identificação de problemas e na construção de diagnósticos acerca do funcionamento das políticas públicas, servindo como termômetro das condições na oferta dos serviços estatais e como fontes preciosas de irrigação de informações junto aos processos de discussão e formulação de políticas públicas, em especial aqueles levados a cabo por instituições participativas, como são os conselhos gestores.

O trabalho mostrou que, embora as diferenças, tanto no que diz respeito ao nível de governo (estadual e municipal), quanto às particularidades das áreas de políticas públicas (saúde, assistência social e meio ambiente), há, de fato, pouca interlocução no âmbito das interfaces socioestatais. Buscando inspiração nos estudos sobre IPs, no conceito de governança e de contribuições no campo das políticas públicas, em especial do conceito de

³³ De acordo Cavalcante e Camões (2015, p. 5), “este modelo normativo preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e a gestão da administração pública com base em eficiência, eficácia e competitividade. Nas décadas de 80 e 90, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais”.

intersectorialidade e do papel da burocracia governamental, recorremos a alguns dos condicionantes identificados na literatura, seja no plano institucional, seja no da atuação dos agentes (políticos, burocráticos e sociais). Assim, um conjunto – complexo e articulado – de fatores foi identificado, como a origem, a trajetória, o modelo adotado, os recursos e as regras institucionais que dão suporte à atuação das ouvidorias. Os modelos de ouvidorias adotados não preveem a participação da sociedade civil, assim como os regulamentos, tanto no plano estadual como no municipal, não fazem menção à promoção de articulação das ouvidorias com outras instâncias e mecanismos de participação social, como os conselhos. Identificamos também fatores de ordem política que interferem no perfil e na atuação dos operadores do sistema, considerados atores centrais para uma maior ou menor abertura em direção à promoção de interfaces com outras interfaces socioestatais. Assim, faz diferença o vínculo empregatício, a trajetória e o perfil dos burocratas que assumem a gestão dos sistemas de ouvidoria, assim como a atuação e o interesse de outros espaços de participação, como vimos na iniciativa do Conselho Estadual de Direitos Humanos, ao buscar maior proximidade e interlocução com a Ouvidoria Geral.

Diante disso, podemos encontrar diferentes configurações na atuação e na interlocução das interfaces socioestatais, a depender dos diferentes contextos sociais, culturais e institucionais. Além das hierarquias e da multiplicidade de setores que compõem o aparelho estatal, destacamos as diferentes motivações político-institucionais, o grau de participação e de envolvimento dos atores sociais, o grau de envolvimento e comprometimento dos burocratas estatais e as regras e os formatos institucionais.

Referências

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** n.109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ALMEIDA, Debora. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n.3, p. 649-679, 2017.
- ALVES JÚNIOR, Mário Néson. **A contribuição estratégica das ouvidorias para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações**: um estudo de caso na secretaria de estado da saúde de Santa Catarina. Fpolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2002. Dissertação (mestrado em Administração).
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMOES, Marizaura. **Gestão pública no Brasil**: as inovações configuram um novo modelo? XX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, Lima, 2015.
- COMPARATO, Bruno. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald; CARDOSO, Antonio. (org) **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016, 231 p.
- CORRÊA, Simone. **Um estudo sobre as interfaces entre os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de**

- Florianópolis.** Fpolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política).
- CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. Pública**, vol.23, n.1, 2014.
- FARIA, Cláudia; SILVA, Viviane; LINS, Isabella. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** n.7, p.249-284, 2012.
- FUNG, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. **Public Administration Review**, 2015.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília: Ipea, 2014.
- GOODIN, Robert; REIN, Martin; MORAN, Michael. Overview of Public Policies. In: GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Political Science**, Oxford University Press, 2009.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p.49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian (Orgs) **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.** México: CIESA, 2010.
- GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, Marta (org) **Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** SP: Editora Unesp, CEM, 2015.
- HEVIA, Felipe; ISUNZA VERA, Ernesto. Perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, Alberto (Coord.) **La democratización frustrada.** México: Universidad Veracruzana/CIESAS, p. 59-128, 2010.
- ISUNZA VERA, Ernesto; HEVIA, Felipe. **Relaciones sociedad civil - Estado en México.** Un ensayo de interpretación. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS): México, 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/22667398/Isunza-y-Hevia-2006-relaciones-sociedad-civil-estado-en-Mexico>
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estud. CEBRAP**, n.92, p. 105-121, 2012.
- LEE, Caroline. Participatory Practices in Organizations. **Sociology Compass**, 9, p. 272-288, 2015.
- LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy.** New York: Russell Sage Foundation, 275 p., 1980.
- LONG, Norman. **The Multiple Optic of Interface Analysis.** Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, 1999.
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sergio. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil.** Interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 413 p., 2018.
- LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016.
- LYRA, Rubens. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie**, João Pessoa, v. 8, jul-dez, 2009.

- LYRA, Rubens. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, R.onald; CARDOSO, Antonio (Org) **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 231 p, 2016.
- MENEZES, Ronald. **A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. Brasília: Ipea (texto para discussão), 2017.
- MICHELLI, Américo. **Redesenhando a Ouvidoria Geral do Estado de SC: uma proposta de reestruturação**. Fpolis: Fundação Escola de Governo, 83 p., 2016.
- NETO, Fernando; DURÁN, Paulo. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald; CARDOSO, Antonio. (Org) **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 231 p, 2016.
- OLIVEIRA, Vanessa; ABRUCIO, Fernando. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, Caxambu, MG, 2011.
- OLIVEIRA, Vanessa; LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, Pedro. **Insulamento, autonomia e discricionariedade: atuação da burocracia em contextos democráticos**. In: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Belo Horizonte, 2016.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n.93, p. 61-91, 2014.
- PIRES, Roberto. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 413 p., 2018
- PRIMO, Felipe. **Participação social no poder judiciário e o papel das ouvidorias de justiça**. Fpolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) 156p. 2017.
- PÓ, Marcos; ABRUCIO, Fernando. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Rev. Adm. Pública**, vol. 40, n.4, 2006.
- RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. **Rev. Serv. Público**, Brasília 67 (4) p. 497-523 out/dez 2016.
- ROBERTS, Bryan. **Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz**. Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen, 2001.
- SANTA CATARINA. Decreto 1.027, de 21 de Janeiro de 2008. Lei complementar nº 381. Florianópolis, 2008. Disponível em <http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Documentos/decreto1027.pdf>
- SANTOS, Aline et al. **O papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**. Florianópolis, 2016.
- SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics. In: SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **Theories of Democratic Network Governance**, NY: Palgrave Macmillan, 2007
- SCHROETER, Eckhard. Bureaucracy. In: BEVIR, Mark. **Encyclopedia of Governance**. EUA: Sage Publications, 2007.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. SP: Cengage Learning, 133p., 2010.
- SILVA, Eduardo; RIBEIRO, Antonio. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opin. Publica**, vol.22, n.1, p.167-194, 2016.
- SILVA, Marcelo. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na

- avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 372 p., 2011.
- SOUZA, Cleusa *et al.* **A Ouvidoria Pública: Manual da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Florianópolis-SC**, Florianópolis: Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis, 2011 (Cartilha).
- SOUZA, Cleusa; FRANK, Stefanie. **A Ouvidoria Pública: Regulamentação e Estrutura Organizacional da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis-SC**, Florianópolis: Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis, 2011.
- SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni. Integrating Multiple Channels of Engagement in Democratic Innovations: Opportunities and Challenges. In: ADRIA, Marco; MAO, Yuping. **Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media**. EUA: IGI Global, 2017.
- TEIXEIRA, Ana; SOUZA, Clóvis; LIMA, Paula. **Arquitetura da Participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, v. 1735, p. 1-44, 2012.
- TORFING, Jacob. **Grasping Governance Networks**. Roskilde: Roskilde Universitet. Working paper (Centre for Democratic Network Governance), RUC , Nr. 5, 2003.
- WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias: PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 372 p., 2011.
- ZURBRIGGEN, Cristina. **Policy and Society**, 33, p. 345–360, 2014.

Artigo recebido em: 30/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 29/10/2019



Fabiana Gomes Rodrigues¹

Hugo Borsani Borsani²

Nelson Luís Motta Goulart³

Resumo: O artigo analisa os desafios e impasses da política pública de medicamentos diante das intervenções do Poder Judiciário. O estudo ressalta ações estratégicas direcionadas a garantir o acesso dos indivíduos a medicamentos, e, ao mesmo tempo, garantir a permanência da política pública de medicamentos desenvolvida pelo Estado. Os achados apontam que a intervenção do Judiciário promove uma alternativa possível e eficaz para aqueles que, através da Justiça, buscam o fornecimento gratuito de um medicamento. No entanto, as determinações judiciais provocam efeitos não esperados: 1) um aumento crescente dessas ações judiciais e 2) em consequência disfunções na política pública de medicamentos. Por esta razão, as instituições envolvidas estão implementando inovações e procedimentos que apontam para um redimensionamento das suas competências.

Palavras-chave: Judicialização; Política pública de medicamentos; Diálogos institucionais; Redimensionamento de competência.

Abstract: The article analyzes the challenges and impasses of the public policy of medicines before the interventions of the Judiciary Power. The study highlights strategic actions aimed at guaranteeing individuals access to medicines, and, at the same time, ensuring the permanence of the public policy of medicines developed by the State. The findings indicate that the intervention of the Judiciary promotes a possible and effective alternative for those who, through Justice, seek the free supply of a drug. However, judicial decisions have unintended effects: 1) a growing increase in these lawsuits and 2) consequently dysfunctions in the public policy of medicines. For this reason, the institutions involved are implementing innovations and procedures that point to a re-dimensioning of their competencies.

Keywords: Judicialization; Public policy of medicines; Institutional dialogues; Resizing competence.

¹ UENF. (fabianagomesrodrigues@gmail.com)

² Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Docente e pesquisador do Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado (LESCE) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - E-mail: hugoborl@gmail.com

Resumen: El artículo analiza los desafíos e impasses de la política pública de medicamentos ante las intervenciones del Poder Judicial. El estudio resalta acciones estratégicas dirigidas a garantizar el acceso de los individuos a medicamentos, y al mismo tiempo garantizar la permanencia de la política pública de medicamentos desarrollada por el Estado. Los hallazgos apuntan que la intervención del Poder Judicial promueve una alternativa posible y eficaz para aquellos que, a través de la Justicia, buscan el suministro gratuito de un medicamento. Sin embargo, las determinaciones judiciales provocan efectos no esperados: 1) un aumento creciente de esas acciones judiciales y 2) en consecuencia disfunciones en la política pública de medicamentos. Por esta razón, las instituciones involucradas están implementando innovaciones y procedimientos que apuntan a un redimensionamiento de sus competencias.

Palabras clave: Judicialización; Política pública de medicamentos; Diálogos institucionales; Redimensionamiento de competencia.

1 INTRODUÇÃO

O processo de planejamento da política pública de medicamentos no Brasil ocorre através de uma gestão interfederativa, do nível municipal ao federal, compatibilizando o binômio necessidade/possibilidade: necessidade das políticas de saúde e disponibilidade de recursos financeiros. A necessidade é avaliada segundo critérios médicos, bem como a análise de endemias e patologias relacionadas às peculiaridades da população e de cada região do país. A disponibilidade de recursos financeiros se vincula à possibilidade da alocação das verbas do Estado destinadas à saúde, segundo critérios legais preestabelecidos. É do resultado desta equação que se concretiza a política pública de medicamentos.

A porta de entrada para o fornecimento de medicamentos é a rede de saúde pública do Sistema Único de Saúde (SUS). Neste sentido, o acesso universal e igualitário à saúde, de que fala a Constituição Federal de 1988⁴, é materializado pelas Secretarias de Saúde, que disponibilizam o acesso aos medicamentos segundo a política pública⁵ implementada, observando ainda critérios como: a ordem dos pedidos, gravidade do risco individual, a responsabilidade atribuída a cada ente estadual para a aquisição do medicamento pretendido, todos ditados por critérios preestabelecidos.

Decisões judiciais têm alterado a lógica da política de medicamentos. A grande maioria dos medicamentos deferidos pelo Judiciário não fazem parte da relação de fármacos que os gestores planejaram adquirir. Abarrotam o Judiciário pedidos para fornecimento de medicamentos de alto custo, medicamentos não registrados na ANVISA (Agência de Vigilância Sanitária) e medicamentos vinculados unicamente a preferências médicas. O Relatório do Tribunal de Contas da União⁶ elaborado em 2015 demonstra gastos crescentes com a

³ UENF. (nelsonluismottagoulart@gmail.com)

⁴ Art. 196 a 200 da CF/1988.

⁵ Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998.

⁶ TCU – Processo 009.253/2015-7

judicialização de medicamentos, que saltaram de R\$ 70 milhões em 2008 para R\$ 1 bilhão em 2015.

A judicialização do direito a medicamentos tem se tornado um desafio para as instituições envolvidas. No Judiciário, por exemplo, o aumento dessas demandas e os pedidos de urgência que elas abrigam dificulta o andamento das demais ações. No Executivo, o impacto orçamentário caminha para inviabilidade da política pública. O cenário atual sugere que o diálogo entre as instituições é o caminho para harmonizar os impactos das decisões judiciais, e este artigo destaca medidas concretas, frutos deste diálogo: a implantação do núcleo de assistência técnica (NAT) em todo país, inclusive com ativação de uma plataforma virtual (e-natjus: banco de dados contendo informações técnicas sobre patologias e medicamentos); a criação da Câmara de Resolução de Conflitos (CRSL); e a criação de órgãos judiciais especializados em atender às ações de saúde.

Na tentativa de amenizar os efeitos provocados pela judicialização, observa-se a formação de um “sistema da judicialização da política de saúde” formados com a colaboração de órgãos do Judiciário e do Executivo e a implantação de procedimentos específicos para atender as demandas direcionadas a justiça. A combinação de esforços entre as instituições envolvidas parece redimensionar competências institucionais, hipótese que depende do tempo para ser melhor analisada.

2 MÉTODO

O objetivo deste artigo é analisar os desafios e impasses da política pública de medicamentos diante das intervenções do Poder Judiciário. Com este propósito tomou-se como referência as decisões judiciais dos anos de 2013 a 2016 do TJRJ (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) que trataram sobre fornecimento de medicamentos. A metodologia consistiu na análise de 412 decisões dos anos de 2013 a 2016, proferidas em grau de recurso, provenientes dos Juízes das várias comarcas do Estado do Rio de Janeiro e dos Juizados Especiais. As decisões foram coletadas no site de busca do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), utilizando os parâmetros: remédio, medicamento, apelação, recurso inominado. Os documentos analisados são de natureza pública e representam uma amostra aleatória disponibilizada pelo TJRJ. A ideia é chamar atenção do leitor para as características desta judicialização, dadas as variáveis observadas: deferimento de pedidos e medicamentos concedidos. Em seguida, foram analisadas medidas institucionais implementadas no estado do Rio de Janeiro na tentativa de atenuar os efeitos não desejados das demandas judiciais sobre a política pública de medicamentos. É um estudo analítico-descritivo usando como fonte as decisões judiciais provenientes do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais que vivenciam a judicialização da política de medicamentos na rotina de trabalho.

3 CARACTERIZAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MEDICAMENTOS NO PAÍS

A Constituição de 1988 nasce com a promessa de ancorar um pacto democrático após sucessivos governos de exceção. Na Carta Política o Executivo foi fortalecido com poderes de concentração e controle dos recursos financeiros. O Judiciário, com a concentração de poder e o status de “guardião da Constituição” conferido ao STF, transformou-se em um “ importante fórum de contestação de políticas públicas e projetos de governo, uma espécie de “segunda instância deliberativa” (VERÍSSIMO, 2008, p 409).

A ampliação das vias de acesso à jurisdição é da própria arquitetura constitucional, que agrega uma celeuma de direitos e impulsiona o indivíduo a recorrer à Justiça. Judicializar o direito à saúde, por exemplo, é um fenômeno relacionado com o processo político de formação das democracias contemporâneas desenhado nas cartas políticas (TATE e VALINDER, 1995).

Uma das primeiras referências sobre a judicialização de medicamentos foi a corrida ao Judiciário pelos portadores de HIV/aids na década de 1990 (ASENSI e PINHEIRO, 2015). As ações visavam assegurar fornecimento de retrovirais pela administração pública aos portadores do vírus. Na época, não havia a produção deste medicamento no país, e seu valor elevado significava a privação da vida para aqueles que não possuíam capacidade financeira para adquirir. A urgência também era fundamental, pois os remédios deveriam ser imediatamente ministrados como forma de possibilitar maior eficácia ao tratamento. Através das determinações judiciais o Executivo era obrigado a fornecer o medicamento, o que ocasionou um aumento expressivo das verbas orçamentais destinadas à aquisição desses remédios.

Um ano depois da Suprema Corte decidir sobre a responsabilidade do Estado em fornecer o retroviral a um indivíduo, houve um movimento do governo na tentativa de quebra de patente do medicamento, o que, embora sem sucesso, teve como consequência um acordo importante para a aquisição do medicamento com preço menor. Os estudos que se seguiram sobre a doença na Fundação Fio Cruz, medidas governamentais, como propagandas e campanhas educativas, e ampliação do atendimento aos pacientes propiciaram um controle da epidemia. Em consequência, as ações pleiteando os retrovirais também diminuíram em todos os tribunais do país (BRASIL, 2005).

Neste mesmo período é regulamentado o direito à saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde e a implantação da política pública de medicamentos. A judicialização passa a ser um dos caminhos utilizados pelos cidadãos para garantia do exercício do direito à saúde e ao recebimento de medicamentos. O grau de efetividade atingido com a distribuição dos retrovirais e a implantação, na mesma época, da política pública de medicamentos, abriu as portas para a corrida ao judiciário.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE MEDICAMENTOS (PNM)

Instituída através da Portaria 3.916/1998, a política nacional de medicamentos (PNM) nasce com o “propósito de garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais⁷”.

Quatro prioridades foram traçadas para atender a estes critérios: 1) revisão permanente da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME); 2) assistência farmacêutica; 3) promoção de uso racional de medicamentos e 4) organização das atividades de vigilância sanitária de medicamentos.

A RENAME é o referencial para a distribuição gratuita de medicamentos, que, em junto com listas elaboradas pelos estados e municípios, define os fármacos disponibilizados para o atendimento da população.

Medicamentos essenciais, que buscam definir a necessidade de uma população aliados aos princípios da universalidade, integralidade e equidade, fixados na Lei do SUS (Lei 8080/1990).

A perspectiva adotada na seleção dos medicamentos essenciais é epidemiológica e busca refletir necessidades coletivas, ao invés de perspectivas individuais ou de segmentos específicos. A proposta de seleção não é, portanto, uma medida de austeridade financeira, mas sim um exercício de inteligência clínica e de gestão. (SANT'ANA, 2011, p 139).

Determinações judiciais para fornecimento de medicamentos desafiam as escolhas realizadas pelo poder estatal, posto que se vinculam à lógica do direito, baseada em argumentos sobre o que “deve ser”, sobre direito constitucional a ser protegido. As decisões judiciais se fundamentam na igualdade de atendimento associada à universalidade de acesso, não importando se o medicamento está ou não inserido nas listas governamentais. O acesso a medicamentos nas decisões judiciais se traduz em direito individual, o que, para a Administração, a leitura é de um dever do Estado que pressupõe parâmetros delineados pela política pública formulada.

A limitação de recursos para atender às inúmeras demandas obriga o administrador a escolhas alocativas “que acabam sendo também desalocativas, pois subtraem “fatias do bolo” dos recursos existentes, mesmo quando isso não seja explicitado.” (SARMENTO, 2016, p.1670).

Para a administração, as ordens judiciais dificultam o planejamento da gestão pública: os pedidos são pulverizados, as compras são realizadas em pequena quantidade e em curto espaço de tempo. A universalidade de acesso a medicamentos sem critérios definidos privilegia aquele que foi atendido primeiro. Nesse sentido, a igualdade é dada como a “hipótese jurídica

⁷ Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998.

para o tratamento de problemas complexos onde, no plano da realidade, igualdade e desigualdade estão sempre combinadas” (ALEXANDRINO, 2015, p.81).

Nas 412 decisões analisadas (figura 1) 182 se referiam à concessão de medicamentos, em nenhuma delas houve a negativa ao medicamento pleiteado. Na fundamentação das decisões percebe-se um descrédito frente às argumentações do Executivo e uma preferência pelas alegações dos autores das ações, apesar de nenhuma das partes apresentarem elementos objetivos que justificassem as decisões. Essa preferência materializa o medicamento prescrito pelo médico, um ator que, pela via judicial, acaba determinando o direcionamento da política pública.

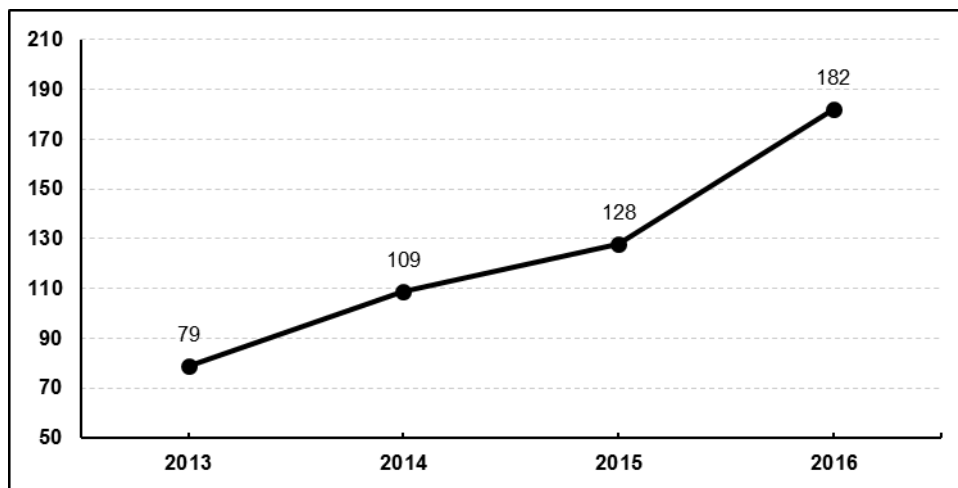


Figura 1 - Decisões judiciais sobre medicamentos (2013 a 2016).

Fonte: Elaboração própria, dados do TJRJ (www.tjrj.jus.br).

Nas decisões analisadas foram encontrados 1.034 medicamentos, dos quais 23% faziam parte da lista da RENAME, o que demonstra que, pelo menos no que se refere aos medicamentos presentes na relação de dispensação, a judicialização garante ao cidadão acesso aos fármacos que deveriam estar disponíveis por previsão da política pública. Neste aspecto, a judicialização da política pública de medicamentos espelha a disfunção da administração pública, não cabendo nestes casos o argumento de que as decisões judiciais alteram a arena das políticas públicas.

Nas mesmas decisões, 797 medicamentos, 77 % do total encontrado, não constavam nas listas do governo, configurando uma relação bastante pulverizada na qual poucos medicamentos se repetem mais de uma vez, tornando inviável um planejamento administrativo com um rol tão extenso de possibilidades. Estudos apresentados em Audiência Pública realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2017 demonstram que estes achados espelham a realidade de outros estados do país (BRASIL, 2018).

5 CUSTOS DA JUDICIALIZAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDICAMENTOS

Os custos da judicialização na política de medicamentos podem ser mensurados pelas repercussões financeiras na agenda da saúde e também pelas implicações organizacionais provocadas por este fenômeno.

Os municípios são os entes federados mais afetados pelas ações judiciais sobre medicamentos. Pelo entendimento adotado pelo Judiciário, a União, o Estado/Distrito Federal e os Municípios são solidariamente obrigados a custear os serviços de saúde advindos da decisão judicial. Apesar de a política pública apontar claramente os responsáveis para aquisição de cada categoria de medicamento, é o interessado na prestação jurisdicional que escolhe de quem vai cobrar na justiça, e o escolhido, com exceção da capital, é, em regra, o mais próximo do interessado, razão pela qual os municípios são os entes federados mais afetados por estas ações judiciais (WANG, et al, 2014).

Este posicionamento do Judiciário acarreta situações de complicada solução. Para exemplificar: um medicamento muito judicializado é o Sofosbuvir, utilizado para hepatite C, componente especializado e, portanto, a competência para aquisição é centralizada no Ministério da Saúde; o tratamento mais comum é de 12 semanas, sendo necessários (7x12) 84 comprimidos para atender a esta demanda; o preço de cada comprimido é de, em média, R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais (preço máximo ao consumidor))⁸, e todo o tratamento tem um custo total aproximado de R\$275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais). O Município, por força de decisão judicial, é obrigado a dispender, em caráter de urgência, para um único paciente, este valor. A depender da arrecadação desse município, seu orçamento ficará prejudicado, às vezes insustentável, determinando escolhas sub-ótimas para contornar o problema.

O gráfico na figura 02 demonstra uma escala ascendente dos gastos com a aquisição de medicamentos e insumos para atender às demandas judiciais.

Insta consignar que tais valores referem-se, tão somente, aos gastos efetuados com a aquisição dos medicamentos/insumos pleiteados em ações judiciais, excluídos os valores relativos às demais despesas com o procedimento de compra e entrega do medicamento, tais como: publicação em Diário Oficial, pagamento de transportadora para entrega da medicação em domicílio, pagamento de seguro para o transporte do medicamento e, quando for o caso, custos com a importação. Em que pese não ser o melhor instrumento para atender às ordens judiciais, nem mesmo para o Ministério da Saúde, ante o questionamento de órgãos de controle, a sistemática de depósitos bancários tem sido a única forma de atender os prazos determinados pelo Judiciário nesse tipo de ação. (BRASIL, 2017).

⁸ Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos- CMED

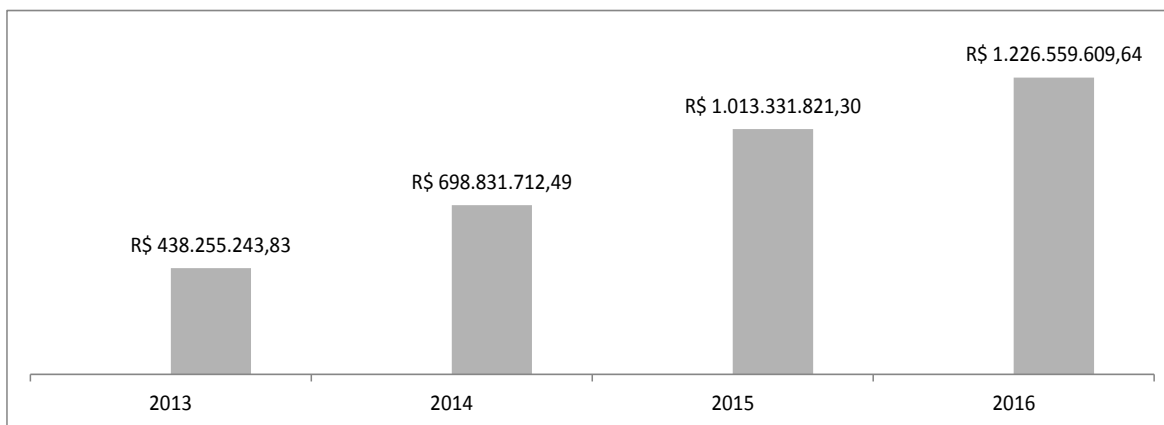


Figura 2 - Evolução dos valores gastos pelo MS com a aquisição de medicamentos/insumos para atender às demandas judiciais.

Fonte: Cálculos CODEJUR a partir de dados CDJU/MS.

Quando comparado à quantidade de pessoas atendidas a discrepância fica acentuada (tabela 1).

Tabela 1 - Valores gastos com o fornecimento dos dez medicamentos mais caros (ano-base-2016).

Nome dos medicamentos de alto custo	Valores gastos	Número de pacientes atendidos
1) Eculizumabe, 10 mg/ml, Solução Injetável	R\$ 624.621.563,43	364
2) Galsulfase, 1 mg/ml, Concentrado para Perfusão Injetável	R\$ 127.092.026,10	157
3) Elosulfase Alfa, 1 mg/ml, solução Injetável	R\$ 93.597.472,29	73
4) Idursulfase, 2 mg/ml, solução p/ Infusão Venosa	R\$ 72.676.821,24	126
5) Alfacalsidase, 1 mg/ml, solução p/ Infusão	R\$ 70.480.535,48	41
6) Atalurenol, 250 mg, Granulado para Suspensão Oral	R\$ 48.455.943,89	25
7) Betagalsidase, 35 mg, Pó Líofilo p/ Injetável	R\$ 32.851.015,39	122
8) Metreleptina, 11,3mg	R\$ 27.918.719,66	19
9) Lomitapida, 10 mg	R\$ 20.839.997,50	47
10) Laronidase 0,58mg/ml	R\$ 19.985.240,90	21
Total	R\$ 1.138.519.335,90	995

Fonte: Cálculos CODEJUR a partir de dados CDJU/MS.

6 O DIÁLOGO INSTITUCIONAL E OS PROCEDIMENTOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Um novo entendimento do STF, no caso que ficou conhecido como a pílula da cura do câncer, constitui um novo posicionamento em relação à judicialização da política de medicamentos, o que amplia os debates sobre o tema, inserindo nas decisões de saúde conceitos das ciências da saúde e de seus órgãos de controle, antes preteridos em relação aos conceitos jurídicos.

A fosfoetanolamina, conhecida como “pílula contra o câncer”, produzida em fase experimental pela USP, foi judicializada a ponto de a Universidade se manifestar sobre a impossibilidade material de produzir a substância. Depois de suspender a lei (Lei 13.269/2016) que autorizava a distribuição do medicamento, os ministros do STF seguiram o voto do relator,

ministro Marco Aurélio, e, por seis votos a quatro, consideraram inconstitucional a distribuição do remédio sem estudos que comprovem sua eficácia (ADI 5501 – STF).

Após mais de 20 anos de judicialização de medicamentos (medicamentos retrovirais), as decisões judiciais assumem novos contornos. O caso da pílula do câncer inaugura uma nova direção para ações sobre medicamentos. Neste caso em particular há várias controvérsias, como falta de comprovação da eficácia do tratamento e falhas nos testes clínicos, o que levou o ministro relator do processo, em liminar, a suspender os efeitos da lei, fundamentando-se em critérios técnicos, conferindo à ANVISA a credibilidade para atestar sobre a eficácia e a segurança de medicamentos no país.

A Constituição incumbiu o Estado, aí incluídos todos os respectivos Poderes, do dever de zelar pela saúde da população. No entanto, considerada a descentralização técnica necessária para a fiscalização de atividades sensíveis, foi criada, nos termos do artigo 37, inciso XIX, do Diploma Maior, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, à qual compete, enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, autorizar a distribuição de substâncias químicas, segundo protocolos cientificamente validados. O controle dos medicamentos fornecidos à população é efetuado, tendo em conta a imprescindibilidade de aparato técnico especializado, 5 Cópia ADI 5501 MC / DF por agência reguladora supervisionada pelo Poder Executivo. A atividade fiscalizatória – artigo 174 da Constituição Federal – dá-se mediante atos administrativos concretos de liberação das substâncias, devidamente precedidos dos estudos técnicos – científicos e experimentais. Ao Congresso Nacional não cabe viabilizar, por ato abstrato e genérico, a distribuição de qualquer medicamento⁹(BRASIL, 2016)

Outros dois recursos (Recursos Extraordinários (REs) 566471 e 657718) sobre a concessão de medicamentos de alto custo estão em julgamento (STF/2017). 26.560 ações judiciais em todo o país e os efeitos deste julgamento irão repercutir em todos os Estados brasileiros (BRASIL,2018).

O entendimento dos três ministros que pronunciaram seus votos caminha no sentido de se estabelecer critérios concretos para a concessão desses medicamentos pela justiça. A hipossuficiência e o registro na ANVISA parecem ser as balizas que irão autorizar a judicialização, critérios objetivos ainda não determinantes na judicialização de medicamentos.

O último pedido de vista que iria definir o tom da decisão era do Ministro Teori Zavascki, do Supremo Tribunal Federal (STF), que faleceu em janeiro de 2017, de modo que, até o momento, o julgamento encontra-se indefinido.

Interessante observar que os dois casos concretos que deram origem aos recursos no STF e geraram o interesse coletivo de ver a controvérsia analisada não estão mais sob julgamento. No primeiro processo, o medicamento considerado de alto custo - Mimpara 30mg, destinado ao tratamento da enfermidade hiperparatireoidismo secundário em paciente com insuficiência renal em diálise - (RE 657718) foi incluído na lista de remédios disponíveis pelo SUS; o outro caso, do fármaco Sildenafil 50 mg, destinado ao tratamento das enfermidades

“miocardiopatia isquêmica” e “hipertensão arterial pulmonar”, foi registrado pela Anvisa (RE 566471).

Assim, caso os critérios que caminham para serem definidos pelo STF (medicamentos que não fazem parte da lista do governo, bem como aqueles não registrados na ANVISA não podem ser concedidos por decisão judicial) já estivessem sendo observados, estes medicamentos, um de alto custo e outro sem registro na ANVISA, sequer estariam sendo analisados pelo Judiciário e talvez por este motivo estivessem inacessíveis à população. Identifica-se um efeito positivo da judicialização da política de medicamentos, acelerar os procedimentos dos órgãos responsáveis para inclusão de medicamentos nas listas do governo.

O posicionamento do STF em estabelecer critérios técnicos para este tipo de decisão acelerou as discussões em diversas arenas no Judiciário. Comitês estaduais, instituídos, principalmente, após a determinação do CNJ (Resolução 238/2016), foram, em grande parte, responsáveis por vários encontros que aconteceram em todo país nos anos 2016 e 2017 discutindo a judicialização de medicamentos.

De tudo que se ouviu nesses debates, a análise dos diálogos revela que não há como definir um único caminho para a judicialização da política de medicamentos, pois qualquer um dos lados aponta para “escolhas de Sofia”, haja vista que negar um medicamento pode significar furtar do indivíduo a chance à vida. Por outro lado, medicamentos individualmente concedidos e custeados pela administração pública preterem o acesso à saúde da coletividade e privilegiam aqueles que vão até ao Judiciário.

7 AÇÕES CONCRETAS DIRECIONADAS À REGULAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MEDICAMENTOS

Nos estados estão sendo promovidas iniciativas para nortear as decisões judiciais. Estas ações têm em comum: a iniciativa do Poder Judiciário, a parceria do Judiciário com o Executivo em especial, com as Secretarias Estaduais de Saúde e por consequência o direcionamento singular de cada estado a depender do envolvimento dos órgãos atingidos pela judicialização da política de medicamentos. Percebe-se ausência de um levantamento/o em âmbito nacional sobre o volume, perfil e impacto da judicialização da política de medicamentos. Diante dos efeitos sentidos nas instituições envolvidas ações estratégicas a nível nacional estão começando a ganhar corpo a partir de pilotos implantados nos diferentes estados brasileiros.

No Estado do Rio de Janeiro foram observadas algumas dessas iniciativas que vem sendo replicadas nas outras unidades da federação: (a) Câmara de Resolução de Litígios (CRLS), (b) Juizado Especial Fazendário, (c) Núcleo de Assistência Técnica (NAT).

⁹ ADI 5.501/DF

A Câmara de Resolução de Litígios (CRLS) é um exemplo de iniciativa para regulação da judicialização da política de medicamentos. O convênio para a criação da CRLS reuniu a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (SES RJ), Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS RJ), a Defensoria Pública Geral do Estado (DPGERJ), Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGERJ), Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGERJ) e a Defensoria Pública Geral da União (DPGURJ).

As atividades da CRLS estão direcionadas para a capital do Estado e municípios vizinhos. Os profissionais que atuam neste órgão têm a função de fazer o primeiro contato com as pessoas que vão até a Defensoria Pública para promover ações judiciais de saúde.

Após os procedimentos burocráticos da assistência judiciária (condição de hipossuficiência e apresentação de laudo, receita médica e documentos pessoais), estes profissionais, com perfil similar ao definido para o NAT (equipe multidisciplinar de médicos, farmacêuticos, enfermeiros, fisioterapeutas, nutricionistas), analisam a possibilidade de obter o medicamento pretendido junto à Secretaria de Saúde sem a necessidade de ação judicial, desde que faça parte da lista do governo.

Caso não faça parte da lista do governo, uma das alternativas é solicitar ao médico que prescreva um medicamento presente na lista de dispensação. Caso não seja possível, seja pela incompatibilidade no tratamento, ou porque o medicamento necessário não é fornecido pela política pública, a última tentativa que precede a judicialização é adquirir o remédio prescrito nas Centrais de Atendimento às Demandas Judiciais (CADJ), neste caso através de acordos extrajudiciais, homologados no Judiciário. A ação judicial só é promovida caso as alternativas anteriores se mostrem infrutíferas.

Reproduzindo o projeto nos Municípios mais distantes da capital, a DPERJ vem ampliando a iniciativa de cooperação junto às Secretarias Municipais através dos Centros de Apoio Técnico em Saúde (CATS), um projeto que está em andamento desde 2011, cujo objetivo é especializar as Defensorias Públicas nas ações de saúde e aproximá-las das Secretarias de Saúde Municipais para melhor atendimento desses pedidos.

Modelos similares são aplicados em outros Estados e têm demonstrado bons resultados, apesar de favorecer, de certo modo, aqueles que procuram a assistência jurídica.

O Núcleo de Assistência Técnica (NAT) é mais uma estratégia para orientar os juízes em suas decisões judiciais. Criado no ano 2009 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, promove o diálogo do Judiciário com a Administração Pública e está sendo replicado em todos os estados do país. O NAT não inibe a judicialização da política de saúde, já que sua atuação se inicia após o ajuizamento da ação. Sua função é fornecer informações qualificadas aos Juízes, conhecimentos técnicos sobre os pedidos que chegam ao Judiciário. No estado do Rio de Janeiro, ele é formado por uma equipe multidisciplinar composta por médicos, farmacêuticos,

enfermeiros, fisioterapeutas, nutricionistas e equipe administrativa, todos vinculados à Secretaria Estadual de Saúde. Esses profissionais têm a função de emitir pareceres a partir dos pedidos contidos nos processos. Conforme o procedimento adotado nos locais que o NAT atua, o teor dos pedidos, junto com a receita médica, é enviado para o núcleo no momento que as ações dão entrada na Justiça, procedimento facilitado com a adoção dos processos exclusivamente virtuais pelo TJRJ.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de cúpula de Judiciário, nos encontros mencionados, tem fomentado a criação de Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário, de maneira mais abrangente, em todos os tribunais do país. O objetivo é que os núcleos sejam constituídos por profissionais da saúde cuja função é elaborar pareceres acerca dos tratamentos prescritos baseados em evidências (Resolução CNJ 238/2016). A ideia é que estes núcleos sejam integrados à estrutura de hospitais-escola e respondam às solicitações dos Tribunais.

No Estado do Rio de Janeiro, onde o NAT está em funcionamento há quase 10 anos, o que se observou, nas 412 decisões analisadas dos anos de 2013 a 2016, é que apenas 06% (seis por cento) delas mencionavam a existência de parecer do núcleo. Este número reduzido de assistência se deve à centralização de suas atividades somente em algumas regiões do Estado, problema que pode ser solucionado com o funcionamento da plataforma digital e-natjus.

Quanto ao conteúdo dos pareceres, as decisões pesquisadas não fornecem tais informações. O que se obtém é a origem das ações judiciais e o julgamento positivo para fornecimento de medicamento. Das 23 decisões que mencionam existência do parecer, todas conferiram o pedido solicitado. O que se pode observar é que, mesmo com os pareceres, não há uma mudança em relação à concessão dos pedidos. Em razão da maneira como as sentenças são disponibilizadas, não foi possível conhecer o conteúdo dos pareceres. Nas sentenças a informação se restringe a dizer se há ou não parecer, sendo desconhecida a informação se ele é favorável ou não à concessão do pedido.

Um sinal de mudança percebido nas decisões, em especial a partir de 2016, é a preocupação dos Juízes em determinar, por exemplo, a substituição do medicamento prescrito por um genérico, caso exista, assim como a reavaliação periódica da receita para constatar se a necessidade do medicamento persiste, medidas que parecem expressar as orientações dadas pelos assistentes técnicos, indicando que a presunção de veracidade dos pedidos judiciais, constatada pelo seu corriqueiro deferimento integral, começa a ser reavaliada.

No final de 2017, em uma audiência pública promovida também pelo CNJ, o Conselho ampliou a proposta, colocando em funcionamento o e-natjus, uma plataforma digital que promete oferecer base científica para as decisões dos magistrados de todo o país quando precisarem julgar demandas de saúde. A plataforma será alimentada pelos núcleos nos tribunais com a articulação do Hospital Sírio-Libanês. Como a medida é muito recente, ainda não é possível avaliar suas repercussões.

A criação do Juizado Especial Fazendário com varas especializadas para atender as ações de saúde esta sendo promovido gradativamente sendo percebido, em especial pelo Judiciário, como uma necessidade para garantir o fluxo das demais ações que tramitam no Judiciário, devido ao aumento crescente de pedidos judiciais direcionados a saúde.

Na capital do Rio de Janeiro, em 2013, foi implantado o Juizado Especial Fazendário, competente para julgar as ações em face do Estado e do Município. Ações com pedidos de até 60 salários mínimos são direcionados para o juizado.

O juizado fazendário inicia seus trabalhos com o apoio do NAT. As ações de saúde seguem procedimento padronizado, sendo, de início, direcionadas ao Núcleo, para, somente depois, já com o parecer, serem encaminhadas ao Juiz. A CRLS também inicia as atividades neste período e provoca uma mudança no Juizado Especial Fazendário. Analisando as 76 decisões de 2016 (gráfico 14), com exceção de oito casos, todas as ações foram propostas pela Defensoria Pública Estadual, apesar do Juizado dispensar a assistência jurídica para postular a ação. Nenhuma das ações possui pedido para medicamentos da atenção básica, da competência do Município, fato não observado nos anos anteriores. A redução da judicialização da saúde observada se relaciona muito mais com as ações das CRSL do que com os NATs, pois a atuação da Câmara é prévia e inibe a judicialização dos medicamentos.

O gráfico na figura 3 apresenta o número de julgamentos de ações no Juizado Especial Fazendário entre 2013 e 2016. No início das atividades, observa-se um número elevado de decisões, havendo, nos anos seguintes, um declínio acentuado.

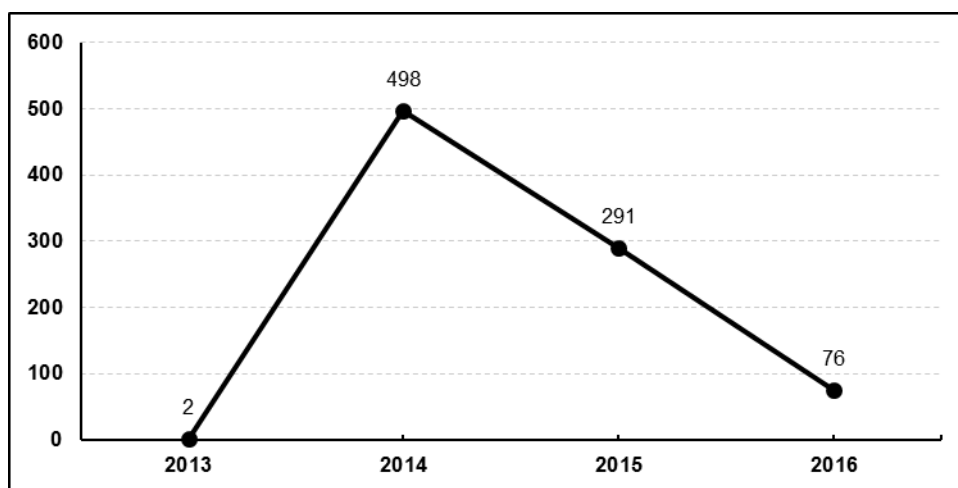


Figura 3 - Números de julgamentos de ações de saúde no Juizado Especial Fazendário (2013-2016).

Fonte: Elaboração própria, dados do TJRJ (www.tjrj.jus.br).

A redução das ações judiciais combinada com o início da atuação da CRLS aponta para a falha do atendimento na porta de entrada para dispensação e não se relaciona com a criação da Vara Especializada.

A orientação do CNJ é a criação de justiças especializadas em todos os tribunais para atender as demandas de saúde, mas todos os resultados dependem das repercussões que, com o tempo, poderão ser melhores avaliados. A experiência do Rio de Janeiro revela que a especialização da Justiça em saúde, por si só, não foi suficiente. Os resultados positivos obtidos foram pela atuação combinada do Juizado, do NAT e da CRSL.

8 CONCLUSÕES

Este trabalho teve como ponto de partida o fenômeno da judicialização da política de medicamentos. Constatou-se que, somente no Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2013 a 2016, foi registrado um aumento de 160% de decisões judiciais conferindo medicamentos.

As análises demonstraram que todos os pedidos encaminhados ao Judiciário foram deferidos e o Executivo foi obrigado a entregar, de imediato, através de liminares, o medicamento pleiteado.

Esses achados revelaram duas faces da judicialização da política de medicamentos: o controle da legalidade, no que se refere aos medicamentos que compõe a lista do governo, e a atitude proativa dos juízes em conferir medicamentos, ancorados na Constituição Federal e na universalidade do direito à saúde.

O controle da legalidade é uma das funções delegadas ao Judiciário. A impossibilidade do exercício de garantias definidas pelo Estado leva o cidadão a recorrer à Justiça. A procura por medicamentos previstos na lista do governo, mas que não estão indisponíveis na Administração Pública, leva à judicialização da política, o que é um efeito esperado.

Para os medicamentos não previstos na política previamente planejada, as decisões analisadas não revelaram a presença de critérios objetivos mínimos a serem seguidos. A lista de medicamentos não é usada como baliza para análise dos pedidos e não tem força para impedir o acesso a nenhum tipo de medicamento pedido na justiça.

Uma única receita, muitas vezes sem laudo médico, tem sido a fundamentação das decisões. A falta de provas mais específicas sobre a necessidade do pedido delega a prestação jurisdicional ao médico prescriptor do medicamento, condicionada à preferência e aos interesses deste profissional.

A fundamentação das decisões utilizando conceitos gerais, não específicos, como a dignidade da pessoa humana, igualdade e direito à saúde, sugeriu a ideia de compaixão e piedade com a situação fática e individualizada que se apresenta. Por outro lado, este tipo de fundamentação facilita a tomada de posição dos julgadores, já que pesquisar se um medicamento está ou não na lista, solicitar informação mais detalhada, por exemplo, demanda muito mais tempo, o que se mostra incompatível com pedidos que requerem decisões em um curto espaço de tempo.

Todas as decisões pesquisadas são fruto de demandas individuais. Não foi encontrada nenhuma ação coletiva julgada em 2ª instância nas decisões pesquisadas, fato que foi justificado pela necessidade de urgência nos pedidos requeridos e pela diversidade dos interesses.

O custo operacional e financeiro da judicialização é percebido tanto no Executivo quanto no Judiciário. No Executivo pode ser constatado pela análise dos dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde. Para atender às decisões judiciais, os entes federados são obrigados a realizar compras sem planejamento e em quantidades pequenas, com preços acima dos valores praticados no mercado. Além do valor gasto com a aquisição do medicamento, há ainda os custos de transporte, distribuição e controle dessas decisões judiciais que oneram o Executivo.

No Judiciário, o aumento das ações de saúde e os pedidos de urgência que elas abrigam dificulta o andamento das demais ações. As secretarias dos órgãos julgadores se tornaram a porta alternativa para aquisição de medicamentos, e existem servidores da justiça exclusivamente dedicados a dar andamento a esses processos, tamanho é o volume dessas ações.

A judicialização desta política tem levado os atores a buscarem meios alternativos para conter este fenômeno. O Conselho Nacional de Justiça, orientando ações dos juízes junto com o Executivo, busca implantar mecanismos de controle e informação para viabilizar a eficácia desta política, que caminham para alguma regulação.

O Supremo Tribunal Federal, após quase 20 anos (década de 1990), discute a judicialização da política de medicamentos sob uma nova perspectiva. Espera-se do Judiciário um posicionamento sobre a obrigatoriedade dos entes federados de fornecerem medicamentos de alto custo e não registrados pela ANVISA. A hipossuficiência e o registro na ANVISA parece serem as balizas que irão autorizar a judicialização dos medicamentos, critérios objetivos ainda não determinantes.

As decisões judiciais, apesar de provocarem uma disfunção na política pública planejada, proporcionam a ampliação de direitos e impulsionam os órgãos de controle para reconhecerem as necessidades da população. Os casos analisados evidenciam esta afirmação, e, ainda que o STF adote uma postura para balizar a judicialização dos medicamentos, as controvérsias estão longe de serem solucionadas.

As listas do governo são importantes balizas, mas não as únicas. A presença de medicamentos nesta relação não revela, por si só, que outros, fora da lista, não são essenciais. Da mesma forma, o fato isolado de o medicamento não estar autorizado pela ANVISA não significa que o fármaco não esteja apto a ser utilizado ou que apresente problemas quanto a evidências médicas. Entraves burocráticos e interesses envolvidos atrasam e, por vezes, impedem o registro de medicamentos, mas, ainda assim, a depender do caso, este mesmo medicamento pode salvar vidas.

Para o indivíduo, a judicialização da política promove uma alternativa possível e eficaz para a aquisição de um medicamento diante da ineficácia do atendimento administrativo em

fornecer medicamentos disponíveis nas listas de dispensação do governo. As decisões judiciais se mostram fundamentais para aqueles que têm na justiça a oportunidade de se manterem vivos.

Decisões individuais privilegiam aqueles que acessam a justiça e promovem a desigualdade no sistema de saúde. Para a administração pública, a judicialização da política provoca uma disfunção na política de saúde, pois dificulta a previsão de gastos e a gestão de seus recursos, já que, a todo tempo, é submetida a cumprimento de decisões judiciais sobre medicamentos que não havia previsto.

Há ainda o problema do entendimento do Judiciário sobre a responsabilidade para o cumprimento da decisão judicial. Os Municípios e os Estados têm sido compelidos a adquirir medicamentos que fogem da competência atribuída na política de medicamentos, e a escolha de qual deles será responsabilizado a arcar com os custos para fornecimento do medicamento acaba ficando condicionada à escolha do interessado.

Para o Judiciário, a judicialização da política de medicamentos também traz problemas. A quantidade de ações pedindo medicamentos atrapalha o andamento das outras demandas e faz dos balcões de atendimento do judiciário a porta alternativa para solicitação de medicamentos.

A judicialização da saúde também traz aspectos positivos. Ela tem impulsionado o MS a melhorar sua estrutura de atendimento farmacêutico, seja com implantação de sistemas informatizados para controle de todo o processo de fornecimento de medicamentos ou a capacitação de profissionais, além de organização de infraestrutura, funcionando também como instrumento de pressão aos órgãos reguladores para a autorização de comercialização de medicamentos no país e a inclusão de fármacos na relação de medicamentos do governo.

No Judiciário, o CNJ direciona as medidas para regular a judicialização. Varas especializadas em ações de saúde estão sendo instaladas nos Tribunais do país; o NAT, em conjunto com e-natjus, é uma ferramenta que pretende auxiliar os juízes nas suas decisões, oferecendo informações técnicas sobre os casos concretos. Há uma preocupação com o uso de interesses econômicos nas decisões judiciais, e alguns casos já comprovam este fato.

As decisões judiciais revelam uma disfunção no sistema de saúde, seja pela falta de recursos, falta de profissionais capacitados ou pelas diferenças dos entes federados que fazem parte do sistema de saúde. Mostra também um despreparo do judiciário em lidar com o tema, seja pela adoção de critérios exclusivamente jurídicos, seja pelo descrédito nas decisões administrativas ou ainda pela dificuldade de lidar com a finitude da vida quando analisada individualmente.

O cenário atual sugere que o diálogo entre as instituições é o caminho para harmonizar decisões sobre medicamentos. As medidas tomadas, em especial, no Estado do Rio de Janeiro, fruto deste diálogo, fazem surgir um sistema próprio da “judicialização da política de medicamentos”, alterando, em certa medida, a competência das instituições, mas é necessário

aguardar os efeitos dessas mudanças e as repercussões que estas medidas disseminadas nos demais estados da federação vão acarretar.

Referências

- ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais**: Introdução geral. Portugal: Príncipe editora, 2015.
- ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. **Judicialização da saúde no Brasil**: dados e experiência. In: Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência. 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à Judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp 875-903.
- _____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Caderno (SYN)THESIS**, v. 5, n.1, 2012, pp 23-32.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. Órgão: Ministério da Saúde. TC 009.253/2015-7. Disponível: <https://contas.tcu.gov.br>. Acesso em fevereiro de 2016.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e Aids. O Remédio via Justiça: Um estudo sobre o acesso a novos medicamentos e exames em HIV/aids no Brasil por meio de ações judiciais / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde. 2005
- _____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 3.916 de 30 de outubro de 1998. Aprova a Política Nacional de Medicamentos. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/>. Acesso em dezembro de 2017.
- _____. Ministério da Saúde. Relação Nacional de Medicamentos Essenciais: RENAME. 2000 a 2017. Gerência de Assistência Farmacêutica. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/>. Acesso em dezembro de 2017.
- _____. Congresso Nacional. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/>. Acesso em dezembro de 2017.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5501 DF. Relator: AURÉLIO, Marco. Publicado no DJ de 19/08/2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4966501>. Acesso em novembro de 2016.
- _____. Advocacia Geral da União. Judicialização da Saúde no Brasil: Desafios para a mediação. CONJUR/MS. Apresentação Eletrônica. Brasília, 2017. Disponível em : <http://portalms.saude.gov.br/consultoria-juridica>: Acesso em outubro de 2017.
- _____. CNJ. Audiência expõe complexidade em debate plural sobre judicialização da saúde. Agência CNJ de notícias. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85913-audiencia-expoe-complexidade-em-debate-plural-sobre-judicializacao-da-saude>. Acesso em janeiro de 2018.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de sociologia e política**, n. 23, 2004.
- CASTRO, Ana Luisa Barros de; MACHADO, Cristiani Vieira. A política de atenção primária à saúde no Brasil: notas sobre a regulação e o financiamento federal. **Cadernos de saúde pública**, v. 26, p. 693-705, 2010.
- DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988**. Renovar, 2007.

FOLY, Silvia Lane Freitas. Judicialização do acesso a medicamentos no município de Itaperuna – RJ: Perfil das demandas. Dissertação de mestrado (Direito), 2014, UCAM: Campos dos Goytacazes/RJ.

FOLY, Silvia Lane Freitas; DA MATTA, Ludmila Gonçalves; SHIMODA, Eduardo. Judicialização do acesso a medicamentos no Município de Itaperuna-RJ: perfil das demandas. **Saúde & Transformação Social/Health & Social Change**, v. 7, n. 2, p. 051-068, 2016.

FRAZIER, L. S. The loss of public trust in law enforcement. **Tennessee: Merced Sun Star**, 2007.

LOYOLA, Maria Andréa. Medicamentos e saúde pública em tempos de AIDS: metamorfoses de uma política dependente. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, p. 763-778, 2008.

MAYERNYIK, Marcelo de Almeida. A biopolítica no contexto da microjustiça de medicamentos no estado do Rio de Janeiro: a potência da vida para uma ética de cuidado. Tese de doutorado, (Sociologia). Universidade Federal Fluminense, Niteroi, 2017.

DE MELO, Daniela Tranches. **Movimentos sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil**. Mauad Editora, 2015.

PEPE, Vera Lúcia Edais et al. A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 2405-2414, 2010.

SANT'ANA, João Maurício Brambati et al. Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 29, p. 138-144, 2011.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press and London, 1995.

TEIXEIRA JÚNIOR, Luiz Antônio de Souza. Seminário “Diálogos com a Justiça – Direito à Saúde”. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, outubro de 2017. Disponível em <https://www.pge.rj.gov.br/eventos/palestras/2017/10/seminario-dialogos-com-a-justica-direito-a-saude>. Acesso em janeiro de 2018.

VERISSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 407-440, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; BURGOS, Marcelo Baumam. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Revan, 2008.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, vol. 48, n. 5, Rio de Janeiro, set-out. 2014.

WANG, Daniel Wei L. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019



REFLEXÃO HISTÓRICO-CRÍTICA DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

HISTORICAL CRITICAL REFLEXION OF PRIVATE'S PROPERTY IN BRAZIL

REFLEXION HISTORICO CRITICA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN BRASIL

Denise Oliveira Dias¹
Hamilton Afonso de Oliveira²

Resumo: Trata-se de uma reflexão teórica sobre a formação do direito de propriedade privada no Brasil. O objetivo principal é o de demonstrar como ocorreu historicamente a formação do direito de propriedade no Brasil, abordando as influências contextuais que fizeram parte do processo social de construção e manutenção desse direito, a fim de proceder a uma interpretação mais próxima da intenção do legislador, e observar as fraquezas do sistema jurídico no Brasil. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado o método histórico, que possibilita essa análise crítica da lei, sem se reter a ela mesma, porém, considera os fatores externos que a motivaram. Como resultado, apontou-se que, apesar de o direito de propriedade no Brasil ter se estendido de um direito individual para contemplar uma função social, ainda há a ausência da Justiça Agrária, o que compromete a aplicação da lei.

Palavras-chave: Direito à terra; Sustentabilidade; História do Direito; Direito de propriedade; Justiça Agrária.

Abstract: The paper is a theoretic reflexion about a formation of private property's right in Brazil. The principal objective is to reveal how to had happened historically the formation of property's right in Brazil, proceeding a approach about the context's influences that was part of the social process of construction and manutention of law, for to be able to proceed a interpretation more close of intention of legislator, and to observe the weakness of law legal system in Brazil. For the development of this search, was utilized the historic method that allows a critic analysis of law, that don't limit in just law, but remind and give importance to external elements that made influence in the formation of law. The result is notwithstanding the property's right in Brazil had enlarged its conteud, that was individual, and now is social (and have a preoccupation with the environmental questions), is not enough, because there isn't a Land's Justice, what compromises the application of law.

¹ Doutoranda em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás. Mestre em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Goiás. Graduada em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira. Email: denisedias92@gmail.com. Bolsista CAPES/FAPEG.

² Historiador, Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista. Professor da Universidade Estadual de Goiás, Câmpus Morrinhos. Professor e atual coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Ambiente e

Keywords: Land's right; Sustainability; History of Law; Property's right; Agrarian Justice.

Resumen: El objetivo principal es demostrar como ha ocurrido históricamente la formación del derecho de propiedad no Brasil, abordando las influencias contextuales que formaron parte de las relaciones entre el Estado y el Estado del proceso social de construcción y mantenimiento de esse derecho, a fin de proceder a una interpretación más cercana de la intención del legislador, y observar las debilidades del sistema jurídico no Brasil para el desarrollo de la investigación, fue utilizado el método histórico, que posibilita ese análisis crítica de la ley, sin que se retiene a ella misma, sin embargo, considera los factores externos que la motivaron. Como resultado, se señaló que, a pesar de que el derecho de propiedad em Brasil se ha extendido de um derecho individual para contemplar uma función social, todavía hay la ausência de la Justicia Agraria, lo que compromete la aplicación de la ley.

Palavras chave: Derecho a la tierra; Sustentabilidadad; Historia del Derecho; Derecho de propiedad; Justicia Agraria.

INTRODUÇÃO

O artigo trata de uma reflexão teórica cujo apontamento principal é o de esclarecer a formação histórica do direito de propriedade na legislação brasileira. Para isso, procedeu-se a uma breve exposição do direito de propriedade em cada lei que tratou dele durante a história do Brasil.

Antes de passar propriamente à análise das leis, é apresentado um primeiro tópico referente ao método utilizado para elaboração dessa pesquisa, sendo o método histórico por permitir a abordagem da lei para além dela mesma, analisando os influentes externos que motivaram sua elaboração. A ciência jurídica serve-se do método científico-histórico para melhor aplicar as leis, tendo em vista que ele permite uma abordagem mais completa da verdadeira intenção do legislador ao produzir determinada norma, mostrando qual o contexto de que se serviu.

Em um segundo tópico, é elaborada a historiografia do direito de propriedade no Brasil, tendo início na Lei de Sesmarias, mostra-se como se deu esse sistema em Portugal, e como foi adaptado ao Direito brasileiro. Ainda, é falado sobre a Lei das Sesmarias no regime brasileiro, sobre a Constituição do Império de 1824, Lei de Terras de 1850, Constituição de 1891, Código Civil de 1916, Constituição de 1934, Constituição de 1937, Constituição de 1946, Estatuto da Terra de 1964, Constituição de 1967, Emenda constitucional de 1969, Constituição Federal de 1988, Lei da Reforma Agrária de 1993 e por fim Código Civil de 2002; em todas essas abordagens históricas, é priorizado o que essas leis trouxeram acerca do direito de propriedade.

Em um terceiro tópico, é tratado sobre o problema do trabalho, qual seja, o da inexistência da Justiça Agrária, o que compromete seriamente a aplicação do direito de

propriedade nos moldes como a Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002 dispuseram, devendo estar vinculado ao atendimento de uma função social.

O trabalho ocupou-se de mostrar aspectos que influenciaram historicamente a formação do direito de propriedade na legislação brasileira, revelando que a norma se altera conforme a sociedade caminha, devendo o cientista do Direito servir-se da História para melhor interpretar e aplicar as leis.

1 CIÊNCIA JURÍDICA, INTERPRETAÇÃO E MÉTODO

Ao tratar o Direito como ciência jurídica, faz-se fundamental a eleição de um método de investigação científica que possibilite elucidar questões levantadas na pesquisa (LAKATOS, MARCONI, 1991).

Gusmão (2014), ao tratar da ciência jurídica, instrui os pesquisadores a considerarem a diferença entre esta e as demais ciências naturais, pois, tratando-se de uma ciência social aplicada, decorrente de conhecimento fundamental de normas, depende de interpretação e não de descrição, “salvo quando versar sobre o direito como fenômeno social ou fato histórico-social” (GUSMÃO, 2014, p. 4).

Partindo do pressuposto de que a interpretação das normas é essencial no estudo da ciência jurídica, destaca-se a origem da interpretação que se buscou nesta pesquisa, sendo ela nominada de Privada ou Doutrinária, que, segundo Herkenhoff (1999), é produzida pelo jurista, cientista do Direito, livre de influências de autoridades ou poderes, apenas comprometida com a ciência jurídica.

Para se proceder à interpretação doutrinária das normas formadoras do direito propriedade privada no Brasil, valeu-se do método histórico, que é aquele que intenciona reproduzir as circunstâncias e os interesses dominantes da época de sua elaboração. Segundo Maia (2015, p. 50):

Processo hermenêutico com fulcro na convicção de que o Direito é produto histórico, herança cultural, criação da sociedade, o método Histórico busca entender o sentido e o alcance da norma através da análise de seus antecedentes históricos e condições que a precederam.

A interpretação ou hermenêutica jurídica é a busca da compreensão dos sentidos da norma, ou, conforme Weber (2006, p.34), a busca de uma “evidência”. Nesse sentido, buscou-se analisar o caminho do direito à propriedade no Brasil a partir da historiografia, a fim de que seja possível a melhor compreensão dos fatos e desafios da aplicação da lei referente ao tema.

2 HISTORIOGRAFIA DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

2.1 Sesmarias

2.1.1 Sesmarias em Portugal

Para se discutir a Lei das Sesmarias no Brasil, é necessário de antemão expor suas raízes histórico-sociais, que se encontraram em Portugal, onde foi instituída em 1375, no tempo do rei Dom Fernando (1367-1383), sua definição pode ser concebida como recortes espaciais de terra, doados pela Coroa portuguesa aos seus súditos, que em contrapartida deveriam cultivar a terra e torná-la produtiva (MOTTA 2012).

Nas palavras de Fonseca (2005), justifica-se o estudo prévio do direito português para se entender o brasileiro, porque: “a modernização do Brasil é um fato historicamente recente, de modo que a análise das raízes “pré-modernas” da sociedade e do direito brasileiro deve necessariamente estar atenta às vicissitudes econômicas, culturais e políticas de Portugal” (FONSECA, 2005, p.99).

A motivação da edição da Lei das Sesmarias em Portugal deu-se em favor do interesse pelo fomento da agricultura em Portugal, que estava em um quadro de crise. Não apenas de escassez alimentícia, doenças como a peste negra e uma desordem econômica e social que acometeu o reino, quanto a isso:

Entre as causas da retração, podemos citar os efeitos da peste negra, introduzida na Europa por volta de 1348. Provavelmente de origem oriental, a peste foi responsável pela morte de milhares de pessoas. Acredita-se que um quarto da população europeia tenha sido dizimada, o que provocou a desorganização da produção e, com isso, a fome generalizada (MOTA; BRAICK, 2005, p.134).

Ocorre que, apesar da aparente intenção de remediar um momento crítico da história de Portugal, a lei acabou sendo corrompida em sua aplicação, pois os aplicadores do direito usavam-na de modo a favorecer a si mesmos e demais membros privilegiados que elegiam por conta própria, tendo em vista que detinham o poder de aplicar as leis; portanto, esta lei não produziu justiça nem seus efeitos de sanar a crise econômica. (LEMES, 2004)

A Lei das Sesmarias em Portugal vigorou desde as Instruções Joaninas (1385-1433) às Ordenações de D.Duarte de 1436, às de D. Afonso V, de 1446, às de D. Manuel, de 1511-1512; e às de Filipe II, de 1603. (NEVES, 2001).

A Lei das Sesmarias foi a materialização da preocupação portuguesa em sanar a crise econômica que advinha de problemas do campo. No entanto, em uma sociedade marcada pela decadência agrícola, carente de revitalizações da produção e ainda afetada pela ineficácia normativa, as sesmarias não tiveram muito sucesso em atingir seu significado material, tendo ficado apenas no simbólico, e acabou contribuindo para a acumulação de terras nas mãos de poucos e, conseqüentemente, no aumento da desigualdade (MOTTA, 2012).

2.1.2 Sesmarias no Brasil

Nas primeiras décadas posteriores a 1500, não há que se falar em direito brasileiro, senão em direito português aplicado em terras brasileiras (NASCIMENTO, 2012). O conteúdo

das sesmarias no Brasil, desse modo, semelhantemente a Portugal, resume-se em conceder terra aos sesmeiros (beneficiários dessas terras), a fim de que as tornassem produtivas; caso essa condição não fosse alcançada, as terras deveriam ser devolvidas à Coroa portuguesa.

A instituição do regime da Lei das Sesmarias no Brasil decorreu essencialmente da trajetória de formação da propriedade fundiária, que, segundo Smith (1990), compreendeu uma herança do modelo jurídico de Portugal e uma forma de favorecer a expansão mercantil e escravista. A terra era cedida em caráter de enfiteuse, apenas com a transferência do domínio útil, com possibilidade de transmissão *causa mortis*, sempre observado o critério da produção para a manutenção do direito (BARROSO; MIRANDA; SOARES, 2013).

Foram instituídos os cargos de “juizes de sesmaria”, que, segundo Nascimento (2012, p. 233): “eram escolhidos, um para cada vila e com mandato de três anos, pela Mesa do Desembargo do Paço ou pelos governadores de capitania [...] Competia-lhes, decidir sobre medição e demarcação de terras de sesmaria.”

Os critérios adotados pela Coroa portuguesa para a seleção dos respectivos sesmeiros eram o da escolha de “capitalistas-colonizadores que dispunham de capital” (STEDILE, 2011, p.21), que pudessem investir na produção de algum produto que viesse a ser exportado, em acordo com esse pensamento, Marés (2003, p.62) afirma que:

No Brasil a mesma concessão é negada a quem quisesse trabalhar e produzir por sua conta e entregue a quem tivesse o poder de explorar o trabalho alheio adquirido à força, compulsoriamente, seja como escravo ou trabalhador livre, que tinham que aceitar as condições independente de sua vontade: a liberdade é a opção entre várias alternativas.

Os donatários das capitânicas hereditárias eram os indivíduos aptos a conceder terras em sesmaria, nomeados como sesmeiros do Rei (MARÉS, 2003). Esses mesmos indivíduos formavam um grupo composto de pessoas da nobreza, ligados à Coroa, que recebiam a capitania através de um documento chamado Carta de Doação. Os direitos e deveres atribuídos a eles estavam no documento chamado Foral (NASCIMENTO, 2012).

Ocorre que no ano de 1785 foi promulgado um alvará que versava sobre as sesmarias no Brasil, apesar de sua curta duração (pois vigorou apenas durante um ano) é uma amostra dos problemas não despercebidos em relação às injustiças distributivas decorrentes do sistema de sesmarias (MOTTA, 2012).

O Alvará de 1785, expedido durante o governo de D. Maria I, que esteve no poder entre 1777 e 1816, é uma das mais importantes arrancadas legislativas e políticas para regularizar as sesmarias, ou melhor, o modo com que se davam suas concessões no Brasil. A promulgação do Alvará de 1785 sugere que os conflitos entre sesmeiros e a lacuna legislativa sobre a eficaz regulamentação das sesmarias alçaram volume, ao ponto de obterem atenção do Conselho Ultramarino criado em 1642, órgão responsável por administrar as colônias portuguesas (MOTA; BRAICK, 2005).

O Alvará de 1785 tinha em seu bojo a clara denotação de que a Coroa portuguesa acreditava quase candidamente que a solução para os conflitos agrários no Brasil seria encontrada na lei, que deveria imputar a ordem e a justiça sobre as relações desenvolvidas pelos sesmeiros e àqueles que desejavam o ser através de delimitações territoriais e total subordinação da posse à Coroa, pois aqueles que desejassem regulamentar seu pedaço de terra deveriam solicitar sua legitimidade a algum representante do Reino de Portugal (MOTTA, 2012).

Guimarães (2011), ao tratar sobre as desigualdades que permeavam o sistema sesmarial brasileiro, destaca que essa injustiça se referia: “a desigualdade dentro da classe dominante, compostos de nobres e plebeus ricos ou remediados, homens bons de qualidades ou posses, únicos, por sua condição que mereciam o dignificante título de senhores da terra” (GUIMARÃES, 2001, p. 70).

Uma das falhas do sistema sesmarial no Brasil, relatada por Motta (2012) diz respeito ao parecer de Francisco de Sousa Coutinho, de 1797, em resposta ao Alvará de 1785. Nesse trabalho é criticado a extensão das sesmarias, a falta de demarcação e de profissionais qualificados para realizá-la, era criticado o fato de a ausência de profissionais qualificados para aplicar a lei, ou para auxiliar o juiz a fazê-lo: “sem a presença de geômetras e astrônomos, o magistrado só poderia, quanto muito julgar a legitimidade ou não dos títulos” (MOTTA, 2012, p. 120). Em 1785 o alvará foi revogado.

Em 1810 foram assinados, entre Portugal e a Grã-Bretanha, dois tratados (Aliança e Amizade e Comércio e Navegação) sobre interesses comerciais; pois a colônia incapaz de suprir o mercado consumidor, passou a ter livre acesso aos itens ingleses. Tais concessões iniciaram na Bahia em 1808, com a abertura dos portos às nações amigas, excluindo o pacto colonial (MOTA; BRAICK, 2005). Portanto, as sesmarias no Brasil constituíram como instrumento de poder político em primazia, tendo vigorado até 1822. Sendo segundo Barroso, Miranda e Soares (2013) a gênese do problema latifundiário no Brasil.

A partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, muitos outros portugueses vieram para a colônia, o que contribuiu para uma estruturação física e financeira a fim acomodar tantas pessoas improdutivas. O esforço para manter os privilégios dessa classe, em Pernambuco, acabou por afetar a economia local, somado aos inconstantes preços do algodão e açúcar e aos excessivos impostos decorrentes de ineficiência estatal em gerir gastos, foi gerada uma situação de tensão e revolta dos aristocratas agrários e homens livres pobres, o que culminou no movimento separatista de proclamação da República. Em contrapartida, na Bahia e no Rio de Janeiro, a repressão combatia esse movimento (OLIVEIRA, 1981).

Segundo Mota e Braick (2005), em 1822 o nacionalismo brasileiro exigia que mudanças fossem feitas na política, tendo os movimentos e clamores alçado voz ao ponto de a independência ter sido proclamada. Contudo, apesar disso, a estrutura política pouco se alterou, continuando uma monarquia e seguindo os moldes legislativos portugueses. Para Smith (1990,

p. 347), “a extinção formal do regime de sesmarias era o primeiro passo para a regulamentação fundiária em maior profundidade”. Tal mudança de regime de sesmarias para a Lei de Terras decorreu sobretudo do momento político que se baseava na independência do país.

2.2 Constituição Imperial de 1824

A Constituição Imperial de 1824, que teve vigência de 65 anos, e, segundo Lenza (2011), foi a de maior duração, tendo similar aparência à Constituição portuguesa de 1822, que por sua vez teve influência da Constituição francesa de 1814; dispunha em seu art. 179 sobre a propriedade e sua plenitude:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, são garantidos pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

XXII- É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem jurídico legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e se dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, Constituição Imperial de 1822).

Nesse contexto, Fonseca (2005) entende que a propriedade é constituída direito inviolável, na mesma medida em que a autodeterminação da vontade o é. Para ele, a propriedade é entendida como a expressão da liberdade do domínio: “a propriedade é vista, a partir da Constituição da modernidade, como uma expansão da subjetividade e, assim, uma projeção do sujeito no mundo, um afirmar-se (proprietário) em meio às coisas, a si próprio e aos outros” (FONSECA, 2005, p. 106).

O texto da Constituição de 1824 sobre a propriedade revela que ela é tida como direito absoluto e regra geral, tendo a mesma uma única exceção que é a desapropriação, em outras palavras: “em toda a sua plenitude quer dizer exatamente que a propriedade garantida tem caráter absoluto, oponível e excludente de todos os interesses e direitos individuais alheios [...] a propriedade pública é a exceção” (MARÉS, 2003, p. 39).

É paradoxal observar que a Constituição de 1824 era acometida de influência formal liberal e iluminista, mas em sua praxe não tratou do problema da escravidão e não se ocupou de alterar o sistema jurídico de distribuição de terras. O enfoque desse texto está na “referência a um sujeito livre e proprietário dotado de universalidade” (FONSECA, 2005, p. 109). O que demonstra que as leis europeias foram adaptadas ao Brasil, sem, contudo se preocupar com a realidade brasileira.

2.3 Lei de Terras de 1850

A propriedade privada no Brasil teve regulamentação própria na Lei de Terras n. 601/1850: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Reflexo de uma política contratualista, herdada dos sistemas jurídicos

européus, o jovem Brasil reconheceu nessa lei que somente a partir da aquisição onerosa é possível se adquirir a terra/coisa e ser legitimamente seu detentor.

Gruppi (1998) entende que o direito de propriedade está conectado à percepção de homem moderno, afirma que o fim do Estado é assegurar a propriedade e a manutenção de sua segurança. Locke (1786), por sua vez, afirma que o governo é instituído com o propósito de preservação da propriedade privada:

Como eu disse, estes homens tiveram suas vidas capturadas, e com elas suas liberdades, perderam seus bens – e estão, no estado de escravidão, privados de qualquer propriedade – e não podem nesse estado não poder ser considerados parte da sociedade civil, cujo principal fim é a preservação da propriedade (LOCKE, 1786, p. 59).

Para Rousseau (2018), o Estado tem como marco a propriedade privada, o homem moderno já se afirma como homem proprietário, embora reconheça que, a partir do momento em que a propriedade é instituída, também a desigualdade entre os homens o é.

O Brasil, ao legislar a Lei de Terras, refletiu uma concepção de propriedade advinda da Europa, que já havia sacralizado o direito de propriedade como parte do próprio homem, ou da natureza humana. A Lei de Terras não foi apenas a regulamentação de um direito, mas o marco legislativo “do processo histórico-jurídico da passagem de uma propriedade pré-moderna a uma propriedade moderna no Brasil” (FONSECA, 2005, p.98).

Enquanto na Europa essa concepção de propriedade privada como direito sacro prevalece desde o século XVI, decorrente da revolução industrial e das revoluções agrícolas que se sucederam (MAZOYER, ROUDART, 2010), no Brasil o direito de propriedade neste sentido moderno regulamenta-se formalmente na Lei de Terras no século XIX. O direito de propriedade legitima-se nos moldes estrangeiros, ainda que as relações de ocupação da terra no Brasil não seguissem o mesmo ritmo que fora. Essa lei é considerada o marco da transição legal capitalista da propriedade privada no Brasil, mostra-se evidentemente comprometida com interesses capitalistas de países como a Inglaterra, que, “já sob a égide da burguesia industrial, expansionista, impôs a proibição do tráfico de trabalhadores escravizados da África para os demais continentes” (STEDILE, 2011, p. 283).

A Lei de Terras de 1850 abriu o caminho para outras leis de caráter abolicionista, porque, segundo Stedile (2011), foi editada no meio de uma crise comercial de escravos, provocada pela Inglaterra. Ao transformar a terra em bem de compra e venda, quem detinha capital para comprar tornava-se proprietário e passava a produzir com foco na exportação, sendo a Lei no. 601/1850 o marco de transição do modo de produção agroexportador no Brasil.

As consequências negativas dessa lei são percebidas até hoje, pois a partir dela pessoas não detentoras de capital, tais como os escravos recém-libertos e trabalhadores pobres, foram excluídos da expectativa de direito de se tornarem proprietários, pois “as terras públicas

poderiam ser privatizadas, desde que o comprador tivesse dinheiro, que pagasse à Coroa” (STEDILE, 2011, p. 284).

Acontece que, com a edição da Lei de Terras, instituiu-se o princípio capitalista de apropriação da terra, somente quem já tinha alguma prévia condição financeira poderia se tornar proprietário, aqueles que não tinham continuariam sem tê-la, contribuindo assim para a formação da situação de intensa desigualdade econômica e distributiva de terras que existe no Brasil ainda hoje. A lei de Terras favoreceu apenas os detentores de condições financeiras, pois excluiu os sujeitos sem capital de um direito que se afirmava absoluto e fundamental, construindo uma sociedade de sujeitos de direito, sem condições de alcançar “o” direito (TÁRREGA; SCHWENDLER, 2015).

2.4 Constituição da República do Brasil de 1891

A partir da Lei de Terras, a propriedade privada não se ausentou mais da legislação brasileira. A Constituição de 1891 (a primeira Constituição da República do Brasil), com vigência de 39 anos e com forte influência da Constituição norte-americana de 1787, dispunha que a propriedade privada constituía direito pleno: “Art. 72, § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, Constituição Federal de 1891).

As demais constituições que se seguiram mantiveram a propriedade privada nos mesmos moldes da Constituição de 1891, onde a propriedade individual é a regra, e a exceção é a desapropriação, conforme já falado acima. Tal fator aprofundou os dilemas sociais no e do campo, pois a terra passou a ser refém do papel, e geralmente quem detinha o papel não precisava prestar contas aos demais do que fazia dela.

Sobre isso:

O século XX, assim, se abre para o Brasil com uma perspectiva de crise, de não solução, no campo jurídico e político do problema fundiário. A terra tinha se transformado em propriedade e a República, que era esperada por alguns como a possibilidade da redenção acabou por aprofundar os problemas locais (MARÉS, 2003, p. 78).

O que confirma que os interesses capitalistas se mostraram mais fortes do que os interesses da população ou do meio ambiente.

2.5 Código civil de 1916

O Código Civil de 1916 dispunha sobre a propriedade: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua” (BRASIL, Lei de nº 3071/1916). Percebe-se que não há uma clara definição do legislador em conceituar teoricamente em que consiste a propriedade, contudo, há o modo de exercer tal direito.

Souza Filho (2011, p. 29) afirma que: “apesar do esmero dos legisladores para com a propriedade é raro encontrar tais definições de propriedade [...] O Código Civil de 1916, dedica um capítulo com 50 artigos à propriedade, mas não define.” A propriedade é um direito fundamental, pleno e sem definição porque uma possível definição o limitaria, e os limites não existem nela, sendo a regra individual que se impõe ao coletivo.

2.6 Constituição de 1934

A Constituição de 1934, promulgada em um contexto de crise econômica derivada da quebra da bolsa de Nova Iorque de 1929, teve vigência de 3 anos, e apresentava influência da Constituição de Weimar, da Alemanha de 1919. Segundo Lenza (2011), essa Constituição evidenciou uma preocupação com os Direitos Humanos de segunda dimensão (que são aqueles relativos aos direitos sociais, culturais e econômicos).

O motivo da preocupação com os direitos sociais no Brasil na época da promulgação da Constituição de 1934 é proveniente, segundo Mota e Braick (2005), do descaso político do governo brasileiro, responsável pela geração de revoltas e mobilizações que aconteceram no período de 1889-1930. Tais movimentações tinham em sua base a reivindicação por direitos sociais e políticos.

Depois da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, os princípios liberais abriram margem para a intervenção estatal pregada por Keynes não apenas nos Estados Unidos, mas em boa parte do mundo. As exportações brasileiras então tiveram uma diminuição significativa, e as políticas sociais passaram a ter maior destaque do que as econômicas, o avanço do socialismo e doutrinas totalitárias invadiam as mentes e as leis (MOTA; BRAICK, 2005).

No Brasil, o golpe de 1930, que conduziu Getúlio Vargas ao poder, teve preocupações com políticas que afetaram todo o restante da história legislativa: “no campo econômico, o governo estabeleceu uma política cujo objetivo era superar o modelo agrário-exportador, passando a incentivar a expansão das atividades industriais” (MOTA; BRAICK, 2005, p. 83). A ideia central foi a de construir um Estado corporativista, preocupado com a ordem social, sem, contudo, fazer reformas de base, como a questão da distribuição da terra.

Acerca da propriedade, é possível notar que o fator social teve uma relevância maior do que nas anteriores, porém não alterou a essência do conceito absoluto e capitalista:

Art. 113. § 17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, Constituição de 1934).

No entanto, essa Constituição é muito importante para o Direito Agrário, porque, pela primeira vez, “a ideia de função social ganhou espaço em sede de Constituição Federal

Brasileira, na Carta de 1934, com a expressão bem-estar social” (MARQUES, 2015, p. 37). Ainda que não tenha feito mudanças significativas materialmente na questão da terra, a lei começou a se moldar conforme interesses coletivos em prol dos individuais.

2.7 Constituição de 1937

Ocorre que, em 1937, o Brasil foi supostamente ameaçado por um documento que ficou conhecido como Plano Cohen, cujo conteúdo era a tomada do poder por um judeu comunista com o apoio da União Soviética. O atual presidente da época Vargas com a desculpa de proteger o país desse suposto golpe comunista e para se manter no poder, suspendeu a Constituição e outorgou uma nova, nos moldes da Polônia, com características fascistas, tendo ficado conhecida como Polaca (DINES; FERNANDES JR; SALOMÃO, 2000).

Essa Constituição teve duração de oito anos. Sobre a propriedade dispunha: “Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (BRASIL, Constituição de 1937), também estabelecido em rol de destaque juntamente com a liberdade e a segurança individual. Nesse contexto político, medidas para impulsionar a produção agrícola foram tomadas pelo governo, como a criação de organismos tais quais o Instituto do Açúcar e do Alcool (1931), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Pinho e o Conselho Nacional do Petróleo (1938) (OLIVEIRA, 1981).

Percebe-se que as propostas governamentais eram de fomentar a produção agrícola através desses órgãos direcionados para isso, contudo o direito de propriedade não foi discutido, nem as lacunas sociais derivadas da omissão estatal sobre a questão da terra no Brasil. A lei, dessa forma, mostra que tão somente se configura para a manutenção de interesses políticos no poder ao invés da busca pela justiça.

2.8 Constituição de 1946

No contexto de segunda guerra mundial, o Brasil teve uma nova Constituição, em 1946, cuja vigência foi de 20 anos, que tratava especialmente sobre a redemocratização do país e se preocupava com os direitos de segunda dimensão, e, tal como a Constituição de 1934, procurou uma harmonia entre a livre-iniciativa e a justiça social. Sobre a propriedade, estabelecia em seu art. 141, §16:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, Constituição de 1946).

Nenhuma mudança profunda na questão da terra foi feita nesse período de fim do Estado Novo. O presidente que estava no poder, Eurico Gaspar Dutra, buscou estabelecer os parâmetros da Constituição de 1934, preocupado com as questões sociais, decorrentes do contexto mundial de pós-Segunda Guerra (MOTA; BRAICK, 2005).

2.9 Estatuto da Terra de 1964

É importante ressaltar que houve a Emenda Constitucional n. 10, de 10/11/1964, que preparou o terreno político para o Estatuto da Terra. Essa emenda, segundo Barroso, Miranda e Soares (2013), foi a responsável por institucionalizar o Direito Agrário no Brasil, porque ela estabeleceu que a competência legislativa agrária era da União. Além disso, a Emenda n. 10, de 10/11/1964, introduziu a proposta de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Segundo Marques (2015, p. 139): “A novidade consistia em que a desapropriação, que, no caso, deveria ser por interesse social e teria por objeto a propriedade rural, podia ser feita mediante pagamento da indenização através de títulos de dívida pública, ao invés de sê-lo em dinheiro.”

Num momento em que o Brasil vivenciava a renúncia de um presidente (Jânio Quadros) e enfrentava o medo de o então presidente João Goulart estar envolvido com a ideologia comunista, qualquer movimentação social que reclamasse reforma agrária era contida e evitada. Contudo, ocorre que o país reivindicava reformas de base, a esquerda pedia a reforma agrária, mas a igreja católica também pedia, houve uma união de ideais em prol da justiça agrária, movimentos como as ligas camponesas surgiram e alçaram voz na luta pela terra (MARTINS, 1994).

Com o fim do governo de João Goulart, os militares que assumiram o poder tiveram diante de si o desafio enorme de conciliar os interesses das classes dominantes com os reclames populares de reformas de base, especialmente a reforma agrária que já ecoava há algum tempo. Promover alterações que prejudicassem os interesses dos grandes proprietários de terra era algo muito arriscado, por isso a Lei n. 4.504/64 foi uma medida paliativa para o problema da terra, que por algum tempo estancou o jorrar das manifestações, mas não atingiu o cerne do problema (GRAZIANO, 2004).

Os grandes proprietários de terra, elite política no Brasil, não quiseram abrir mão de seus interesses, mas a situação política já era insustentável, era necessário atender de alguma forma as reivindicações sociais, e, por isso, ao invés de promover efetivamente a reforma agrária, foi editado o Estatuto da Terra, que estabelecia condições para a exploração da terra, sendo a principal delas o atendimento da função social, a qual está vinculada à produtividade. Dessa forma era possível perceber que havia um jogo de interesses entre as classes sociais sob o tema da distribuição agrária no Brasil, o que legitima a manutenção de alguns no poder e outros à margem sociedade, subjugados pelo interesse capitalista de produção, sendo os primeiros os

representantes da elite agrária que se mantêm no poder e conseguem legitimar através das leis as injustiças e desigualdades que são impostas aos sujeitos do campo (BRUNO, 1997).

Sobre esse período da história nacional:

O desenvolvimentismo do período entre 1946 e 1964, a incorporação de novos territórios à economia nacional, com o deslocamento da capital federal para o Centro-Oeste, a ampliação da frente pioneira em decorrência da abertura da rodovia Belém-Brasília, a modernização, a ampliação do setor industrial, sobretudo com a indústria automobilística, o desenvolvimento siderúrgico, a reformulação da agricultura de exportação, inclusive a sua substituição pela produção para o mercado interno, como aconteceu com café, substituído basicamente por pastagens, tudo isso enfim modificou profundamente as condições sociais do país, as relações entre as classes sociais, a dinâmica dos conflitos. E também as relações políticas (MARTINS, 1994, p. 73).

O Estatuto da Terra foi inovador porque associou o direito à propriedade ao cumprimento da função social: “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social” (BRASIL, Lei nº 4504/1964). Mas, de forma mais analítica, não procedeu ao aprofundamento do problema da distribuição da terra no Brasil, nem alterou o direito de propriedade herdado dos sistemas estrangeiros que continuou a vigorar no sistema jurídico pátrio. A Lei n. 4.504/64 somente regulamentou o direito de propriedade sem problematizá-lo ou adaptá-lo à realidade brasileira.

Essa Lei trata-se, segundo Martins (1994), de uma maneira que as oligarquias encontraram de se fortalecer no poder, sem intenção de cumpri-la de fato. Pois a Lei foi editada e promulgada, no entanto não há a existência de uma Justiça Agrária, o que compromete sua aplicação; além da ausência de órgãos de fiscalização. A propriedade, dessa forma, continuou absoluta materialmente, ainda que formalmente fosse submissa ao atendimento de requisito aparentemente voltado para o coletivo (função social).

2.10 Constituição de 1967

Através do Ato Institucional n. 4, o Congresso Nacional foi convocado para uma sessão extraordinária na qual foi promulgada a Constituição de 1967, cuja essência foi aumentar o poder do Executivo, concentrando-se na esfera federal. Nesse período quem estava no poder era o presidente Costa e Silva (1967-1969), sua proposta de governo divergia anterior, pois primava pelos inventivos norte-americanos, a fim de fomentar a economia nacional; sua proposta de política econômica era a de estabelecer meios que combatessem a inflação. A princípio, obteve bons resultados, dando início a esse momento da história chamado de “milagre econômico” (FAUSTO, 1995).

Na Constituição de 1967, com duração de 2 anos, a propriedade foi tratada da seguinte maneira: “Art. 150, § 22. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização

em dinheiro” (BRASIL, Constituição de 1967). Nela houve a previsão de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 151).

2.11 Emenda constitucional de 1969

O presidente que estava no poder era o general Médici (1969-1974), em um clima hostil, onde a população se manifestava em meio à censuras e ameaças, a economia do Brasil estava em crescimento nas áreas “da indústria automobilística, da construção civil e da produção agrícola” (MOTA, BRAICK, 2005, p. 164). Foi nesse governo que o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) foi criado. As medidas de fomento da economia através dos incentivos estrangeiros favoreceram a implementação de tecnologia no campo, sendo incorporadas técnicas derivadas da Revolução Verde no Brasil, contribuindo para o aumento da produção agrícola nesse período (CANO, 2008).

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que vigorou durante 18 anos, tratou da propriedade nos termos da anterior Constituição: “Art. 153. § 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (BRASIL, Emenda Constitucional n. 1, de 1969).

Fausto (1995) entende que, nesse momento da história do Brasil, o capitalismo se projetou de forma tão latente nas leis e nas intenções políticas, que deixou de lado qualquer preocupação com a natureza ou com os sujeitos locais. O direito de propriedade era o meio de assegurar o desenvolvimento econômico que os políticos desejavam.

2.12 Constituição de 1988

A Constituição atual, promulgada em 1988, trouxe a propriedade disciplinada em seu art. 5º, com a seguinte redação: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, Constituição de 1988). Esse texto constitucional é proveniente de uma época de redemocratização do Brasil, onde as preocupações com os direitos humanos eram gritantes em decorrência dos abusos sofridos nos períodos políticos anteriores, dessa forma a propriedade passou a ser conjugada juntamente com os direitos humanos e ambientais. (MARÉS, 2001)

A exceção ao direito de propriedade é a desapropriação, que é disciplinada no art. 184 da Constituição federal atual, cuja competência para julgar é da União. No art. 5º, inciso XXIII, é disposto que: “a propriedade atenderá a função social” (BRASIL, Constituição de 1988). Sendo a função social também princípio da ordem econômica, conforme o art. 170, inciso III. (BRASIL, Constituição de 1988).

A função social descrita no art. 186 compreende o atendimento de requisitos econômicos, ambientais e sociais. Dessa forma, o direito de propriedade passou a ser vinculado ao cumprimento de obrigações, não mais absoluto, no entanto passível de desapropriação em caso de descumprimento de qualquer dos requisitos que caracterizam a função social sendo eles: “aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL, art. 186, Constituição de 1988).

2.13 Lei da Reforma Agrária de nº 8629/93

Em 1993, sob o governo de Itamar Franco, foi editada a Lei de nº. 8629/1993, cujo propósito foi regulamentar os dispositivos constitucionais que se referem à reforma agrária. Sobre a propriedade, ela dispõe: “Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais” (BRASIL, Lei de n. 9629/1993). Essa lei confirmou a natureza da propriedade nesse momento da legislação brasileira, qual seja, uma propriedade não absoluta, mas restrita ao atendimento de uma função coletiva e ambiental. Segundo Marques (2015, p. 39) a lei: “detalhou, objetivamente, todas as exigências legais para que se considere cumprida a função social da propriedade do imóvel rural.” Dessa forma, com a minuciosa previsão legal sobre o vinculamento da propriedade ao atendimento da função social, procurou-se atingir a justiça agrária.

2.14 Código Civil de 2002

Em decorrência de todo o processo histórico-político que o Brasil vivenciou, era impensável que não se alterasse o Código Civil, pois a sociedade brasileira reclamava normas que pudessem atender às suas necessidades atuais, para as quais o Código Civil de 1916 não era mais suficiente. Na questão agrária, o Código Civil de 1916 regulamentava o direito de propriedade diferente da compreensão constitucional de 1988, portanto o novo Código Civil de 2002 trouxe uma abordagem mais ampla e moderna sobre o que é o direito de propriedade, seguindo os moldes da Constituição Federal de 1988. Segundo a exposição de motivos do Código Civil de 2002:

O Projeto, além de conter novos institutos e modelos jurídicos, exigidos pelo atual desenvolvimento do País, caracteriza-se pelo equilíbrio de suas opções, visto ter-se tido sempre em mira a conciliação dos valores da tradição com os imperativos do progresso, os interesses dos particulares com as exigências do bem comum. (BRASIL, Exposição de motivos do Código Civil de 2002, P. 20).

É possível afirmar, segundo o Código Civil de 2002, que a propriedade privada no Brasil não é absoluta, é individual, mas também coletiva. É um direito que carrega um ônus de prestar contas à sociedade por sua utilização e manutenção em suas características essenciais, de “usar, gozar, dispor e retomar” (art. 1228. Código Civil), a Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002, trouxeram condições de afirmar que:

a propriedade ganhou contornos de direito receptor de funções sociais, foi alçado a cânone constitucional e reconhecido pelos tribunais com contornos de direitos de efeitos relativos quanto à definitividade de seu título desacompanhado de posse útil e efetiva. Também se reconhece a necessidade da preservação ambiental alcançar os bens imóveis e os bens jurídicos correlatos a ela (o bem jurídico ambiental). (GARCEZ, 2012, p.19).

A propriedade privada no Brasil é legítima desde que a função socioambiental seja cumprida. Nas palavras de Mello (2010, p.1066): “o direito de propriedade deve ser compreendido na sua dimensão existencial, inserido em sua historicidade, deve ser visto a partir de sua própria funcionalidade.”

3. A LEI E A PRÁTICA: CRÍTICA À INEXISTÊNCIA DA JUSTIÇA AGRÁRIA NO BRASIL

Fonseca (2005) afirma que um dos principais objetivos do cientista jurídico deve ser a relativização dos conceitos, pois para interpretar a norma é necessário antes proceder ao estudo da sua construção histórica. A partir da apresentação do percurso do direito de propriedade na legislação brasileira, observa-se que muito se evoluiu na concepção do direito de propriedade, contudo, há ainda uma séria lacuna que precisa de atenção, qual seja a inexistência da justiça agrária. Tal fator demonstra que historicamente o direito de propriedade teve como intuito o favorecimento mais do que o proprietário direto, mas toda uma classe social envolvida em privilégios.

O Direito Agrário tem autonomia legislativa, científica, didática, mas não possui autonomia jurisdicional, pois ainda hoje não existe no Brasil uma Justiça Agrária. (BARROSO, MIRANDA, SOARES, 2013). Tal descaso gera procedentes como injustiças e atraso no julgamento das demandas, contribuindo para que a lei agrária não seja efetivamente aplicada. Se o direito de propriedade é tratado como um processo social construído através de agentes sociais (SMITH, 1990) há que se supor que a não existência de uma Justiça Agrária para julgar demandas específicas dos problemas relativos à terra no Brasil, é uma escolha política antes de jurídica.

Não basta que a lei agrária tenha evoluído no sentido de contemplar o meio ambiente como um dos itens aos quais o proprietário deve observar para a manutenção do direito, senão há quem fiscalize de perto esse procedimento. É ineficaz que a lei disponha do atendimento da função social da propriedade se não há comprometimento do poder público em se construir um

órgão do judiciário específico que se proponha a analisar tais questões com destreza e rapidez. É necessário que a lei seja aplicada, não basta apenas sua formulação, e para que ocorra essa aplicação do direito com seus bônus e ônus (atendimento da função social) é essencial que exista uma Justiça Agrária. Segundo Marques (2015, p. 13):

A implantação da Justiça Agrária, preferencialmente federal, tem sido a bandeira empunhada pela comunidade jus-agrarista de maior destaque, mas, até agora, as autoridades não se sensibilizaram com esse angustiante clamor. Nutriu-se a esperança de que o Congresso-Constituinte que elaborou a Constituição Federal promulgada em 1988 a incluísse em seu texto. Mas, lamentavelmente, o máximo que se conseguiu foi uma breve referência ao assunto, no art. 126, que não passa de uma pálida recomendação endereçada aos Tribunais de Justiça dos Estados, no sentido de instituírem entrâncias especiais e designação de juizes com competência exclusiva para as questões agrárias.

O problema desse desinteresse em se avaliar a Justiça Agrária está em favorecer que a lei não seja realmente aplicada, configurando uma lacuna entre a previsão legal e a prática social, por ausência de interesse do poder público em assegurar os meios para que a lei seja devidamente cumprida.

Apesar da lei brasileira ter ampliado a noção do direito de propriedade para um direito carregado de ônus ambiental, não há segurança de que essa norma seja de fato posta em prática. Um juiz civilista segundo Marques (2015) não está totalmente apto ao julgamento das demandas agrárias, segundo ele: “um juiz de mentalidade civilista dificilmente julgaria do mesmo modo como julgaria o juiz agrarista, pois, como se sabe, as normas civilistas primam pelo sentido individualista, enquanto as agraristas refletem visível conteúdo social” (MARQUES, 2015, p. 12).

Sendo o direito de propriedade um dos pilares do estado democrático de direito, estando presente na legislação desde os primórdios da Constituição do Brasil, por que não há em um país agrário como o Brasil, uma Justiça destinada para a resolução desses conflitos agrários? É uma questão que precisa de resposta, com urgência.

CONCLUSÕES

O pesquisador que se dedica ao estudo e à interpretação das normas deve de antemão proceder ao distanciamento temporal e realizar um percurso que contemple os motivos ensejadores da elaboração da norma ao seu tempo, dessa maneira se aproximará da vontade do legislador ao tempo em que formulou determinada norma para a sociedade (FONSECA, 2005).

Essa proposta de abordagem que extrapola a interpretação literal da norma, mas que persegue um ideal sócio-histórico de hermenêutica e aplicação jurídica permite que conceitos como o de propriedade ora naturalizados entre o ordenamento jurídico, sejam desconstruídos e diante das reflexões históricas, possam assim ser compreendidos para além da normatização temporal e limitada, podendo ser trabalhados segundo os critérios interpretativos históricos e

analisados diante do contexto em que foram formulados, contribuindo dessa forma para uma aplicação efetiva não apenas do direito, mas do ideal de justiça.

Ao conceber o direito de propriedade sob o prisma histórico-crítico, percebe-se que há uma ineficiência jurídica no Brasil quanto ao tema, pois não há a existência de uma Justiça Agrária, sendo delegada à Justiça Comum tais litígios. Esse comportamento político sugere a confirmação que a história do direito de propriedade aponta, qual seja, que infelizmente no Brasil as normas não bastam para aplicar o direito, pois elas tendem a favorecer grupos específicos que se mantêm no poder.

Quanto ao direito de propriedade, desde sua mais remota aparição na legislação brasileira é possível notar que não teve a preocupação de adaptar o conteúdo da norma, importada da Europa à realidade brasileira, gerando situações de desigualdade e injustiças que foram se arrastando na história do Brasil. Entretanto, nas últimas décadas as promulgações legislativas que contemplaram a questão agrária no Brasil demonstraram a preocupação com o coletivo e com o meio ambiente, o que produz sutil esperança de que a questão da terra no Brasil pode deixar de ser um problema e passar a ser um meio de alcance de justiça social. Porém, o maior problema observado no estudo feito, consiste em perceber que ainda hoje no Brasil não existe uma Justiça Agrária, o que compromete seriamente a aplicação da lei.

Dessa forma, não adianta que a lei se altere, que contemple na sua intenção o alcance de uma função social e ambiental, sem que exista um meio de se cobrar tal comportamento de maneira efetiva, pois é nítido que os juízes civilistas têm se esforçado em julgar as demandas relativas à terra, mas é essencial compreender que as demandas agrárias são relativas à uma área específica do Direito e reclamam um olhar específico sobre suas tensões.

Antes do Código Civil de 1916, já havia sido feita uma lei cujo teor era agrário (Lei de Terras de 1850) o que confirma a natureza autônoma e antiga desse ramo da ciência jurídica no Brasil. Da questão da terra surgem várias outras questões, como desigualdade, distribuição, questões ambientais, entre outras, que precisam ser observadas a partir da ótica dedicada para isso.

O olhar do agrarista precisa ser interdisciplinar pois contempla questões da ordem ambiental, social e legais. O foco do Direito Agrário segundo Marques (2015) é o bem estar coletivo, não mais individualista como o Direito Civil tratava no Código Civil de 1916, portanto é necessário o questionamento do motivo político que até hoje não estabeleceu a existência da Justiça Agrária no Brasil, e então que a ciência jurídica se volte prioritariamente para a busca de meios de executar as normas já existentes, pois o teor delas referente à questão agrária precisa ser colocado em prática por meio, fundamentalmente, do estabelecimento da Justiça Agrária.

As leis evoluíram no Brasil no sentido de promover a coletividade e de preocupação com a sustentabilidade, agora é preciso que se promova meios de se praticar e cobrar que elas sejam cumpridas.

Referências

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Política do Império do Brasil, 1824**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Terras, nº 601/1850**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Código Civil de 1916: Lei de nº 3071/1916**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 18/05/2018

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 18/05/2018

BRASIL. Presidência da República. **Lei de nº 4054 de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 09/05/2018.

BRASIL. Senado Federal. **Exposição de motivos do Código Civil de 2002**. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70319/743415.pdf?sequence=2>> Acesso em: 21/05/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Código Civil de 2002**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm> Acesso em: 31/05/2018

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Unesp, 2008.

DINES, Alberto; FERNANDES JR, Florestam; SALOMÃO, Nelma. **Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2000. Vol.1.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, México, XVII. , n. 1, p.97-112, jan. 2005. Disponível em: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-mexicano-historia-der/issue/view/1653>>. Acesso em: 07/05/2018.

GRAZIANO, Xico. **O carma da terra no Brasil**. São Paulo: A girafa Editora, 2004.

- GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio -1963. In: STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 35-77.
- GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1998.
- HERKENHOFF, João Baptista. **Como aplicar o Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil, 1786**. Disponível em: http://www.xr.pro.br/uf/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf Acesso em: 09/05/2018.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.
- LEMES, Fernando Lobo. A lei das Sesmarias e Portugal no século XIV. **Revista Jurídica**, Anápolis, v. 1, n. 9, p.70-89, jan-jun. 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/Denise/Downloads/597-Texto do artigo-1734-1-10-20130923.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- MAIA, Mayssa Maria Assmar Fernandes Correia. **Hermenêutica, Pragmatismo e Aplicação do Direito**. 2006. 165 f. Dissertação de Mestrado (Direito) - Curso de Direito, PUC- SP, São Paulo, 2006. Cap. 2. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/18828>>. Acesso em: 08 fev. 2018
- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.
- MARTINS, José de Souza. O poder do atraso, **Ensaio de Sociologia da história lenta**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.
- MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Unesp, 2010
- MELLO, Cleyson de Moraes. **Código Civil comentado e interpretado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2010.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à terra no Brasil: A gestação do conflito 1795-1824**. São Paulo: Alameda, 2012.
- MOTA, Myriam Becho BRAICK, Patrícia Ramos;. **História das cavernas ao terceiro milênio: Da conquista da América ao século XIX**. Volume 2 São Paulo : Moderna, 2005.
- MOTA, Myriam Becho BRAICK, Patrícia Ramos;. **História das cavernas ao terceiro milênio: Da proclamação da República no Brasil aos dias atuais**. Volume 3 São Paulo : Moderna, 2005.
- NASCIMENTO, Walter Vieira do. **Lições de História do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- NEVES, Erivaldo Fagundes. Sesmarias em Portugal e no Brasil. **Politeia: História e Sociedade, Vitória da Conquista**, v. 1, n. 1, p.111-139, jan- dez, 2001. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/politeia/article/view/141>>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma rel(i)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de classes**. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- ROSSEAU, Jean- Jacques. **Discurso sobre a origem e a desigualdade entre os homens**. Disponível em: >http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=164> Acesso em: 09/05/2018
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

SMITH, Roberto. **Propriedade da Terra & Transição**: Estudo da Formação da Propriedade Privada da Terra e Transição para o Capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

STEDILE, João Pedro. História da questão agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil**: O debate tradicional 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 15-31

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima (Org.). Direitos humanos e Direito agrário: uma análise a partir dos sujeitos do campo. In: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima. **Conflitos agrários**: seus sujeitos, seus direitos. Goiânia: Puc- Goiás, 2015. p. 15-27.

WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. São Paulo: Ática, 2006.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019



O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS

LEGISLATIVE PROCESS IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988: PERSPECTIVES OF EVOLUTION AND TENDENCIES

EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988: PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Arthur Paku Ottolini Balbani¹
Elival da Silva Ramos²

Resumo: Ainda que suas regras essenciais estejam inseridas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, o Processo Legislativo é originalmente disciplinado no texto da Constituição Federal. Como todo instrumento jurídico, é impossível afirmar que será ele sempre estanque, estando sujeito a mudanças impostas pela realidade fática. Desde a promulgação da Constituição Federal, a realidade brasileira impôs significativas mudanças ao Processo Legislativo, tanto em virtude da consolidação de novas correntes de pensamento como em decorrência de um processo de pressão da opinião pública. O presente artigo objetiva o estudo comparativo entre o Processo Legislativo originalmente previsto no Texto Magno e aquele vislumbrado no mesmo texto nos dias atuais, buscando a identificar os fatores que motivaram essas mudanças.

Palavra-chave: Processo Legislativo; Constituição Federal; Tendências.

Abstract: Even though most of its content is within the Internal Regiments of the Houses of the Parliament, the Legislative Process is originally disciplined in the Federal Constitution of 1988. As every single piece of legislation, it is impossible to guarantee that it will be the same for a long time, being subject to modifications imposed by changes in the reality. Since the promulgation of the Constitution, Brazilian reality imposed deep changes in Legislative Process as consequence of both the consolidation of new ways of analysing that subject and also the pression of public opinion. Considering this new reality, the present article aims to do a comparative study between the essence of Legislative Process in the original text of the Constitution and the way it is today, focusing also in identifying motives to these changes.

Keywords: Legislative Process; Federal Constitution; Tendencies.

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da USP.

² Mestre, Doutor e Livre-Docente pela Faculdade de Direito da USP, onde atua como Professor Titular do Departamento de Direito do Estado – Área de Direito Constitucional.

Resumen: Aunque sus reglas esenciales están insertadas en los Reglamentos Internos de las Casas Legislativas, el Proceso Legislativo es originalmente disciplinado en el texto de la Constitución Federal. Como todo instrumento jurídico, es imposible afirmar que será él ha sellado, estando sujeto a los cambios que impone la realidad fática. Desde la promulgación de la Constitución Federal, la realidad brasileña impuso significativos cambios al Proceso Legislativo, tanto en virtud de la consolidación de las nuevas corrientes de pensamiento como resultado de un proceso de presión de la opinión pública. Así, el presente artículo tiene como objetivo el estudio comparativo entre el Proceso Legislativo originalmente previsto en el Texto Magno y el vislumbrado en el mismo texto, en los días actuales, buscando identificar los factores que motivaron estos cambios.

Palabras clave: Proceso Legislativo; Constitución Federal; Tendencias.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, nesses trinta anos de vigência, mostrou avanços consideráveis em uma miríade de matérias: é inegável que, em face do sistema constitucional anterior – centralizado na Constituição de 1967, posteriormente modificada substancialmente em 1969 pela Emenda Constitucional número 1 – o cerne das mudanças estava em garantir a implementação de um Estado Democrático de Direito e, dado o perfil programático do Texto Magno, fixar diretrizes para o desenvolvimento do Estado brasileiro.

No entanto, não se pode afirmar que a estrutura constitucional vista nos dias atuais é a mesma planejada pelo Constituinte Originário. Nos trinta anos de vigência da Constituição Federal, foram promulgadas noventa e nove (99) emendas constitucionais, que alteraram parcial ou completamente alguns aspectos do Texto Magno, visando adequá-lo a uma nova realidade fática, modernizando-o.

Uma das matérias em que foram notados avanços foi o Processo Legislativo. Ainda que a sua essência e seus princípios fundamentais sejam os mesmos, as emendas introduzidas pelo Constituinte Derivado resultaram na completa revisão do panorama constitucional originário.

É evidente que, no contexto originário da promulgação da Constituição Federal, um dos principais objetivos era a retirada do Poder Executivo e transferência ao Legislativo do protagonismo do Processo Legislativo: afinal, no regime de exceção que vigorava à época, era de pouco interesse dos governantes alterar essa lógica. Nos dias atuais, com a superação desse obstáculo, mudaram os objetivos do Processo Legislativo, que reassume um papel de garantia fundamental e de instrumento reafirmador de políticas públicas.

É nesse sentido que surge uma premente necessidade em revisar aspectos pontuais do processo legislativo, a fim de mantê-lo compatível com aquilo que a sociedade contemporânea demanda e, mais do que isso, com as evoluções observadas pelo Direito nos últimos trinta anos.

O presente artigo está estruturado em três partes. A primeira objetivará a analisar, de forma sucinta, o quadro evolutivo do Processo Legislativo ao longo do Constitucionalismo

brasileiro, demonstrando como se chegou ao modelo atualmente adotado e priorizando o momento de transição entre a última ordem constitucional e o modelo atualmente vigente.

A segunda parte será destinada a analisar o panorama atual, comparando-o com o quadro existente quando da redação original da Constituição de 1988 e traçando as principais mudanças observadas.

Por fim, a terceira e última parte deste artigo focará nas perspectivas de evolução do processo legislativo constitucional brasileiro, indicando os pontos de maior controvérsia que demandam uma reanálise pelo Constituinte Derivado, visando a aperfeiçoar o quadro.

2 QUADRO EVOLUTIVO DO PROCESSO LEGISLATIVO NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

2.1. Quadro histórico das constituições progressas

A temática do Processo Legislativo sempre esteve, na história jurídica brasileira, insculpida nas Cartas Magnas do país. O motivo é bastante simples: o Processo Legislativo é fundamental para o desenvolvimento das atividades do Poder Legislativo, ainda que caiba à Constituição apenas o direcionamento básico e a cada Casa Legislativa o direcionamento mais específico.

Aftalion, Raffo e Vilanova (2004) ponderam que é função do Direito Processual estudar a criação de toda a norma – o conceito, em sentido amplo, indica o exercício de atividade pelos órgãos estatais para criar e aplicar as normas jurídicas. É o Processo Legislativo uma das facetas do Direito Processual justamente por ser ele, também, instrumento a serviço da sociedade e do próprio Estado, com o propósito de garantir a efetivação de políticas públicas e de se garantir acesso à Justiça – como bem apontado por Cintra, Grinover e Dinamarco (2015).

Na Constituição de 1824, a temática do Processo Legislativo ganhou seus primeiros contornos, ainda excessivamente genéricos, mas que já apontavam a existência de competência do Poder Legislativo (na forma da Assembleia Geral) para fazer, interpretar, suspender e revogar as leis (Art. 15, VIII), já tendo aqui, os órgãos do Legislativo, a autonomia para editar seus próprios Regimentos Internos – cujo papel se mantém nos dias atuais, a saber, dar diretrizes mais objetivas aos procedimentos e regras processuais adotadas internamente – como preconizado no seu Art. 21.

Já era destinado na primeira Constituição brasileira um capítulo específico para o Processo Legislativo (Título 4º, Capítulo IV), mas sem entrar em grandes detalhes. De fato, a Carta de 1824 trabalhava apenas com o detalhamento das fases do processo legislativo, apontando a Lei, o Decreto e a Resolução como únicas proposições existentes – sendo o Decreto de iniciativa exclusiva do Executivo e a Resolução destinada a questões *interna corporis* do Poder Legislativo.

Se no Texto Magno do Império a temática do Processo Legislativo já era diminuta, as Constituições de 1891 e 1934 conseguem superar aquela anteriormente trabalhada, resumindo a

questão a um capítulo denominado “Das Leis e Resoluções”. Novamente, a tratativa central esteve nas fases do processo e nas formalidades inerentes ao mesmo, como as fórmulas utilizadas para sanção e promulgação³. Não houve nenhuma inovação significativa no referido texto, que manteve as espécies de proposições da Carta anterior – contudo, deixando de apontar expressamente esse rol – e continuou dando aos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa o protagonismo do Processo Legislativo. Importa destacar que, em ambos os textos, não se inseria neste capítulo a Emenda Constitucional (ou Reforma Constitucional), caso que figurava ao final do Texto Constitucional, sob a forma de “disposições gerais” – o que evidencia que, na concepção do Constituinte Originário de 1891 e 1934, a reforma constitucional não era parte integrante do Processo Legislativo, mas parte de um processo autônomo cuja consequência era mais impactante, pela alteração de toda a ordem constitucional⁴.

No entanto, cabe destacar a inovação feita pela Constituição de 1891, ao introduzir no ordenamento a cooperação entre Executivo e Legislativo no que trata à celebração de Tratados Internacionais (Art. 5º, I, combinado com Art. 40, a). Nesse sentido, a ratificação dos referidos Tratados, a partir desta Carta, foram inseridas enquanto objetos do processo legislativo.

Já a Constituição de 1937 foi completamente *sui generis* no ordenamento constitucional brasileiro. Ainda que previsse a existência de um Poder Legislativo, a decisão de Vargas de fechar o Congresso Nacional jamais possibilitou que este Poder se concretizasse. Durante a maior parte de sua vigência, todo o Processo Legislativo esteve concentrado no Poder Executivo, que governava por meio de Decretos-Leis. Ao Poder Legislativo, sequer caberia a propositura de leis (Art. 64, §1º, redação original), sendo tal posicionamento apenas revisto parcialmente com a Emenda Constitucional nº9, que estabeleceu a iniciativa condicionada ao apoio de um quinto dos membros da Casa Legislativa para a apresentação de proposição.

No entanto, comportou o referido texto legal algumas interessantes inovações: além de introduzir a figura do Decreto-Lei, que encontra reflexos legais até os dias atuais, também foi pioneira em vincular a aprovação de novas normas à sua adequação orçamentário-financeira – procedimento feito a partir da avaliação de impacto financeiro, vide o apontado no Art. 64, *caput*.

Manteve a Carta, por fim, a mesma lógica dos textos anteriores no tocante à ratificação dos Tratados Internacionais pelo Legislativo Federal, logo após sua celebração pelo Poder Executivo⁵. É interessante também a tratativa dada às Emendas à Constituição, novamente localizadas fora do capítulo destinado ao Processo Legislativo, em que também se atribuiu poder

³ É o caso do Art 38 da referida Constituição, *in verbis*: “Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 37, o Presidente do Senado ou Vice-Presidente, se o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: “FPresidente (Vice-Presidente do Senado, faço saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta (ou promulga) a seguinte lei (ou resolução).””

⁴ Atualmente, considera-se que a Emenda Constitucional é uma das proposições trabalhadas dentro do Processo Legislativo (Art. 59, I, CF), recebendo a mesma, contudo, tratamento diferenciado, na forma do “processo legislativo especial”. Sobre a questão do processo legislativo especial, ver CARVALHO (2014: 280 e ss.).

⁵ Cabe lembrar, no entanto, que em virtude do não funcionamento do Poder Legislativo, na prática, todas as competências deste Poder não eram exercidas, cabendo exclusivamente ao Poder Executivo tal papel.

muito maior ao Executivo do que ao Legislativo: fica aberta, aqui, a possibilidade de, na discordância entre os Poderes, ser o texto submetido a um plebiscito que decidiria o cabimento de aprovação ou não da proposta de Emenda.

A Constituição de 1946 trouxe inovações significativas para o processo legislativo, a começar pela admissibilidade da delegação de matérias para as Comissões das Casas Legislativas – naquilo que, atualmente, se convencionou chamar de “poder conclusivo das comissões” (Art. 67, §5º). Ao mesmo tempo, também se reconheceu o caráter especial do processo legislativo das Leis Complementares e do Projeto de Código (Art. 67, §8º).

Por fim, na Ordem Constitucional estabelecida a partir da Constituição de 1967 (revista pela Emenda Constitucional Número 1 em 1969), pela primeira vez, surge um agrupamento lógico e ordenado de regras processuais que permitem a consideração do Processo Legislativo enquanto um dos institutos constitucionais. Não por outra razão que é nesta Carta que o termo “Processo Legislativo” passa a figurar como uma das sessões do texto (Seção V do Capítulo VI, destinado ao Poder Legislativo).

É a partir da Carta de 1967 que se elenca, pela primeira vez, um rol de proposições sujeitas ao processo legislativo e, também, há a incorporação das emendas constitucionais enquanto parte integrante deste processo, retirando-as das “disposições gerais” localizadas ao final do texto constitucional.

Além da ampliação do rol de proposições sujeitas ao processo legislativo, pode-se apontar que a Constituição de 1967 foi pioneira em retirar dos Regimentos Internos e transportar para a Constituição Federal uma série de questões a respeito de tais proposições, dando maior robustez à sua apreciação - nesse sentido, também foi dada melhor delimitação ao processo legislativo específico para cada tipo de proposição, algo que os textos anteriores careciam.

Pode-se afirmar, portanto, que a Carta de 1967 reverteu todo um panorama processual existente dentro do Constitucionalismo brasileiro. Se antes os Textos Magnos se preocupavam apenas com dar uma escassa diretriz a respeito das fases processuais, enfatizando apenas o rito ordinário do Processo Legislativo, a partir da referida Constituição passou o Processo Legislativo a ter maior protagonismo, sendo melhor abordado, mas sem tirar a relevância dos Regimentos Internos – que, ainda que continuem tratando de regras procedimentais específicas, deixam de ditar os parâmetros processuais gerais.

A análise evolutiva dos capítulos destinados ao Processo Legislativo nas Cartas Constitucionais brasileiras pregressas revela, desde já, que tais textos tinham pouca preocupação em regular a matéria processual, deixando parte substancial do conteúdo a cargo dos Regimentos Internos das Casas Legislativas – figura presente em todas as Ordens Constitucionais brasileiras⁶.

⁶ A constante previsão dos Regimentos Internos vai além do mero indicativo do respeito à Separação dos Poderes e à relativa autonomia entre os mesmos, ainda que em momentos nos quais vigorava um Estado de Exceção: é claro indício da relevância do Processo Legislativo na construção e operacionalização do Estado. Contudo fator distintivo é o papel

Ao mesmo tempo, também se nota que, em alguns institutos, inexistiu a necessária continuidade lógica: é o caso do procedimento de Emenda/Reforma Constitucional, cujo quórum e regras de iniciativa oscilaram frequentemente⁷.

Tal teoria encontra respaldo nos escritos de Baracho (1984), que aponta a tendência dos legisladores constituintes de positivar no Texto Magno apenas os preceitos básicos e as diretrizes do Processo Legislativo, deixando aos legisladores ordinários o estabelecimento das demais normas (chamadas por ele de “formalidades complementares”). São essas regras justamente as mais importantes no campo do Processo, contudo dependem elas diretamente do estabelecimento de limites consistentes e do apontamento de parâmetros objetivos e claros, de modo que o sistema processual construído seja suficientemente lógico e atenda aos princípios gerais de Direito Processual. É fundamental, doravante, que a Constituição Federal contenha um sistema lógico e organizado de regras a respeito dessa matéria.

2.2. O processo legislativo na redação original da Constituição Federal de 1988

O quadro notado na Constituição de 1967 (com redação dada pela EC 01/1969) foi o paradigma que o legislador constituinte, em 1988, teve de aperfeiçoar e superar. Ainda que avanços relevantes já tivessem sido feitos no Texto anterior, era necessário retomar o aspecto democrático do Processo Legislativo, compatibilizando-o com a nova realidade brasileira.

A temática do processo legislativo encontra-se regulamentada no Título IV, Capítulo I, Seção VIII da Constituição Federal – na parte atinente, portanto, ao Poder Legislativo. Cabe, aqui, breve comentário a respeito dessa vinculação. Ainda que o cerne do processo legislativo esteja inserido no rol de competências do Poder Legislativo, algumas de suas etapas dependem do Poder Executivo⁸ e, exclusivamente na iniciativa de algumas proposições, do Poder Judiciário.

Como já apontado, utilizou o Constituinte de 1988 diversos elementos da Carta anterior como base para a produção do novo texto. Não fogem as regras de Processo Legislativo dessa situação: baseou-se o novo regime processual naquilo que já se existia anteriormente, contudo, aperfeiçoando o texto e suprimindo parcialmente as suas omissões.

O Art. 59 da Constituição Federal pontua que são objetos do processo legislativo um rol taxativo de proposições: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. É importante destacar que o rol em questão não engloba todas as proposições sujeitas à análise do Poder Legislativo⁹, mas

de fato exercido pelos Regimentos e o balizamento constitucional a eles dado em cada momento histórico.

⁷ A título de exemplo, o quórum de reforma da Constituição oscilou de maioria qualificada das Casas do Legislativo Federal (na Constituição de 1937) a 2/3 dos votos dos membros dessas Casas (na Constituição de 1891) – sendo que na Carta de 1824 tal procedimento sequer existia.

⁸ É o caso da iniciativa do Executivo e da sanção ou veto presidencial, bem como suas etapas subsequentes (promulgação e publicação).

⁹ Dentre as quais também se encontram as Propostas de Fiscalização e Controle, os Requerimentos, as Indicações, etc. – proposições que são acessórias àquelas integrantes do Processo Legislativo.

apenas aquelas proposições que efetivamente têm caráter normativo. É o que preconiza Ferreira Filho (2002: 196-199) ao apontar que o processo legislativo é um processo normativo, tendo como produto normas gerais e abstratas que detenham a real estrutura e efeitos de uma norma jurídica.

É importante trazer, aqui, o conceito de Processo Legislativo adotado pela Constituição Federal. Busca-se a conceituação do instituto através da forma, e não da sua matéria – caso a segunda opção fosse a preferida pelo Constituinte Originário, então o rol do Artigo 59 seria ampliado, contemplando as outras proposições destacadas.

Ainda que o conceito de Processo Legislativo possa ser mais amplo do que o indicado na Constituição Federal, como apontado por Lopes (2009) – para quem o processo legislativo pode ser conceituado enquanto o conjunto de procedimentos que devem ser observados pelos agentes políticos na elaboração das normas jurídicas e na estruturação da dinâmica de suas atividades legislativa, tanto em questões formais como materiais – a estrutura mais adequada para o mandamento Constitucional é a que insere o Processo Legislativo enquanto uma sequência lógica e organizada de procedimentos que resultam na produção de normas jurídicas.

Também não é desprezível o ensinamento de Schwartz (1956), ao afirmar que é o Legislativo responsável por legislar, supervisionar o Executivo, manifestar/formular/formar a opinião pública e, finalmente, julgar as qualificações e conduta dos membros do Legislativo. O processo legislativo em sentido amplo deve, portanto, compreender todos esses elementos, sendo fundamental compreender o papel de órgão respeitador da opinião pública, uma vez que esta é um dos principais fatores de mudança da estrutura de processo legislativo.

Outra previsão notável na Constituição é a existência de dois institutos com características similares, a Medida Provisória e a Lei Delegada. Em sua essência, ambas as proposições envolvem a autorização, ao Poder Executivo, do poder de legislar que seria privativo ao Poder Legislativo – a lógica das mesmas está inserida no contexto contemporâneo no qual a Tripartição dos Poderes comporta uma ligeira esfera de influência de um Poder sobre os demais.

Quando da proposição original dos dois institutos, esperava-se o uso com parcimônia de ambos, uma vez que tais figuras são exceções à regra geral do Processo Legislativo. A atuação legislativa direta pelo Presidente da República seria, na maior parte dos casos, executada por meio de Lei Delegada, enquanto à Medida Provisória caberiam os casos de relevância e urgência – ou seja, no desenho proposto pelo Constituinte Originário, a regra geral seria a da Lei Delegada, excepcionada pela Medida Provisória tão somente na presença de ambos os seus requisitos fundamentais.

A própria Constituição Federal pontua que as Casas Legislativas podem criar Regimentos Internos, instrumentos através dos quais serão compilados os procedimentos adotados de forma específica para o processo legislativo que nelas ocorre. Contudo, precisa o Texto Magno fixar regras gerais que devem ser observadas para a fixação de tais procedimentos subsidiários – por exemplo, a fixação das regras de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do

quórum de aprovação das matérias votadas e da espécie de proposição adequada para apreciação de cada matéria. Dentro desse quadro geral, estampado na Constituição Federal, que foram operadas as mudanças mais significativas em matéria de processo legislativo nestes últimos trinta anos.

3 AS MUDANÇAS NAS REGRAS DE PROCESSO LEGISLATIVO NOS 30 ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No cenário da Constituição Federal de 1988, três mudanças adotadas foram significativas para a mudança de todo o panorama processual existente: a revisão das Medidas Provisórias (a partir da EC 32/2001), a introdução do voto aberto para os processos de cassação de mandato parlamentar (a partir da EC 76/2013, introduzida pela “PEC do Voto Aberto”, PEC 349/2001) e a adequação do processo legislativo às regras de responsabilidade fiscal e orçamentária.

A revisão das Medidas Provisórias foi a primeira modificação significativa observada na Constituição de 1988 no tocante ao processo legislativo. O problema enfrentado era bastante complexo: pela redação original do texto constitucional, as Medidas Provisórias comportavam sucessivas reedições, de forma que vigiam indefinidamente, mesmo quando da inércia do Congresso Nacional em sua apreciação. Dessa forma, a Medida Provisória era a sucessora do antigo Decreto-Lei, figura que tentou-se abolir com o novo Texto Constitucional, dando margem ao Executivo para que pudesse governar sem apoio nenhum do Congresso Nacional.

Outro problema significativo era a inexistência de um rol de vedações à matéria de medida provisória, de modo que ela conserva os contornos do antigo Decreto-Lei: o governo, nesse cenário, conseguia burlar o processo legislativo e superar os limites de sua competência, dispensando a atuação do Legislativo. Para evitar que se perpetuasse o quadro existente no modelo Constitucional anterior, cuja marca era evidentemente antidemocrática, o Constituinte Derivado precisou atuar no sentido de impor freios e limitações ao instituto da Medida Provisória, evitando que a mesma se tornasse um Decreto-Lei com roupagem piorada.

Explica-se: o antigo Decreto-Lei poderia ser utilizado apenas em um rol taxativo de situações, vide o artigo 55 da Constituição de 1967 (com redação dada pela EC 01/1969): segurança nacional, finanças públicas e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos – a fixação desse rol evitava que os decretos-leis versassem sobre outras matérias, cuja competência deliberativa recairia ao Legislativo. No entanto, o texto da Constituição de 1988, ao tratar das Medidas Provisórias, atribui a essa proposição um rol taxativo de hipóteses de vedação – que, por si só, é muito restrito.

Fica evidenciado, portanto, que a Medida Provisória pode ser utilizada de forma muito mais ampla do que os antigos Decretos-Leis. O Legislativo, de forma bastante tímida, já limitou parcialmente o âmbito de incidência das Medidas Provisórias através da Emenda Constitucional 32/2001, não logrando, porém, êxito absoluto, na medida em que tal instituto continua a ser

utilizado indiscriminadamente pelo Poder Executivo para a introdução de novas normas no Ordenamento Jurídico. É notável, no entanto, que algum progresso já é perceptível, a exemplo da adição ao rol de matérias sujeitas à deliberação por Decreto da organização e funcionamento da administração federal e da extinção de funções ou cargos públicos (Art. 84, VI, CF) – o que, por si só, já contribui para a redução do número de Medidas Provisórias, ainda que não seja suficiente para a solução do quadro apontado.

Aponta Oliveira (2009) que o panorama atual da implementação das políticas públicas contrapõe um Executivo hipertrofiado e um Legislativo fragmentado em uma miríade de partidos fisiológicos. Por tal razão, as Medidas Provisórias ganham um status de extrema importância, contudo, as mesmas mantêm o desbalanceamento entre essas duas forças, garantindo grande margem de poder ao Executivo sobre o Legislativo – conseguindo, de tal forma, impor suas políticas por determinado prazo temporal.

A atribuição de nova redação ao Art. 55, §2º, e ao Art. 66, §4º, também foi revolucionária em matéria de processo legislativo. Proibiu-se, nesses dois casos, a votação secreta – ampliando a regra anteriormente destacada, que proibia a realização de sessão secreta para a primeira hipótese. O objetivo, aqui, foi bastante simples: garantir a plena vigência do princípio da publicidade para os atos legislativos.

Não era possível que o Constituinte Originário tivesse previsto os sucessivos episódios de envolvimento de Parlamentares em “escândalos de corrupção”: além dos episódios envolvendo o Senador Luiz Estêvão – e que resultou na renúncia dos Senadores Antônio Carlos Magalhães e José Roberto Arruda¹⁰ - e do próprio Mensalão, que resultou na abertura de processos disciplinares contra diversos parlamentares, com alguns sendo cassados e outros absolvidos (e na renúncia de vários outros, para evitar a inelegibilidade decorrente da cassação), foi notório o processo legislativo relativo à cassação do Deputado Natan Donadon, condenado criminalmente pelo Supremo Tribunal Federal¹¹.

A escolha do caso Donadon como o marco consolidador dessa mudança processual não foi feita ao acaso. Em primeira votação – anulada pelo MS 32.326, relatado pelo Min. Luis Roberto Barroso – o corpo de Deputados Federais decidiu por absolver Donadon, uma vez que não foi atingido o quórum de maioria absoluta¹² necessária para a confirmação da cassação de mandato em virtude de sentença condenatória transitada em julgado, como preconizado no Art. 55, VI, da Constituição Federal. A revolta da opinião pública foi retumbante, de modo que chegou

¹⁰ Foi o chamado “Escândalo do Painel Eletrônico”. Como a votação era secreta, apenas era conhecido o resultado da mesma, sem a discriminação dos votos dados por cada Senador. No entanto, após investigações decorrentes da gravação de um diálogo entre ACM e um procurador da República, descobriu-se que aquele e Arruda haviam solicitado à uma funcionária do Senado a transcrição da lista de votos daquela sessão, conseguindo fraudar o Painel Eletrônico.

¹¹ Nesse sentido, ver a AP 396-RO (Rel. Min. Cármen Lúcia) e o MS 32.326-DF (Rel. Min. Roberto Barroso)

¹² Em primeira votação, registrou-se 233 votos favoráveis à cassação, 131 contrários e 41 abstenções. No entanto, a regra constitucional impunha a necessidade de 257 votos favoráveis à cassação (ou seja, metade mais um dos votos dos Deputados Federais) para que a proposição fosse aprovada.

o Presidente da Câmara à época, Henrique Alves, a afirmar que nenhuma proposição similar seria votada na casa antes de dirimido esse impasse e abolida a votação secreta para tal situação. Após a aprovação da EC 76/2013, nova votação sobre o caso Donadon foi feita – agora por escrutínio nominal -, cassando o parlamentar com o voto favorável de quase todos os parlamentares presentes à sessão, registrada apenas uma abstenção e nenhum voto contrário.

Quando da análise dessa temática, o Constituinte Derivado esteve frente a um embate de dois princípios: de um lado, o princípio do livre exercício da atividade parlamentar e, de outro, o princípio da publicidade – ambos entendidos pelo Constituinte Originário como extremamente caros à Ordem Jurídica brasileira. Prevaleceu o primeiro, de início, por um temor do Legislativo em estar novamente sujeito aos abusos do Governo – algo frequente no Governo Militar –, resguardando os parlamentares e possibilitando que os mesmos votassem, em casos determinados, de acordo com as suas próprias convicções, sem o risco de serem retaliados pelo significado de seu voto.

No entanto, com o desenvolvimento da Democracia brasileira e o afastamento do antigo modelo representativo de um Estado de Exceção, a nova ponderação dos dois princípios levou à priorização da publicidade. É pressuposto da Democracia o livre exercício da atividade parlamentar, logo, invocá-lo em um consolidado Estado Democrático de Direito como fator capaz de sobrepor a publicidade é um claro contrassenso. A publicidade deve ser entendida como regra fundante do Processo Legislativo, ressalvadas situações excepcionais em que a publicidade contrarie a própria natureza da decisão ou interesse público maior¹³

A questão dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos também teve a dimensão alterada quando da EC 45/2003. Ainda que o cerne da referida emenda fosse a reforma do Judiciário, havia demanda de grupos de pressão para garantir a efetiva aplicação desses Tratados, evitando que normas constitucionais fossem entraves para atingir a finalidade última do Estado contemporâneo.

É importante destacar que a referida alteração está inserida fora da seção destinada ao Processo Legislativo, se inserindo na forma do Art. 5º, §3º junto à temática dos Direitos Fundamentais. A mudança promovida visou a modificar a classificação dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos dentro do ordenamento jurídico – que passaram a figurar com *status* de Emenda Constitucional caso aprovados por procedimento análogo a este instituto modificativo da Constituição.¹⁴

Moraes (2015) aponta que a inclusão deste dispositivo está diretamente associada à

¹³ Em sentido amplo, a publicidade não é cabível em casos como o da votação, pela Câmara dos Deputados, a respeito da movimentação de tropas militares ou a instalação de bases estratégicas, uma vez que o interesse público (a Defesa Nacional e a Soberania) termina por prevalecer. Também entendemos não ser possível invocar a publicidade nas eleições para a Mesa Diretora, uma vez que o processo eleitoral pressupõe o voto secreto, ainda que em âmbito Legislativo.

¹⁴ Caso não venham a ser aprovados seguindo esse procedimento, os Tratados Internacionais continuam a ter validade, mas com *status* supralegal.

mudança na finalidade do Estado – situação claramente perceptível se comparado o momento da promulgação da Constituição de 1988 e os dias atuais. A internacionalização do Estado, marcada sobretudo pela ascensão de uma ordem na qual os ordenamentos globais visam regular valores econômicos e materiais, e a consolidação da Globalização, enquanto constante da ordem mundial, são fatores que não eram sequer perceptíveis quando da promulgação do Texto Magno, mas aceitos quase sem questionamentos nos dias atuais¹⁵.

Tem-se, portanto, que a mudança observada nas regras de processo legislativo atinentes aos Tratados Internacionais não decorre de um vício ou defeito de técnica legislativa na Constituição Federal, mas sim de um processo revisional que visava adequar o texto a uma nova realidade fática – algo perfeitamente compreensível no curso evolutivo da ordem jurídica de um Estado.

Por sua vez, uma mudança que não teve sua origem direta na Constituição, mas nela esteve baseada, foi o fortalecimento do vínculo entre o produto do processo legislativo – isto é, as leis em sentido amplo – e a preocupação com o orçamento público. Ainda que as bases dessa preocupação estejam nos artigos 165 e subsequentes da Constituição Federal, foi tão somente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que esse tema ganhou corpo e se tornou verdadeiro fator de atenção para o legislador.

O principal exemplo desse quadro modificativo está na demanda legislativa pela aprovação prévia de projetos por Comissões Parlamentares¹⁶ que objetivam verificar a adequação da proposição ao Orçamento Público. Caso as proposições resultem em prejuízo significativo ao erário público, pelo incremento de despesas, terminando por ultrapassar o limite fixado pela Lei Orçamentária, então elas deverão ser rejeitadas e arquivadas.

Ao estudar a sustentabilidade do Estado, Nabais (2011) aponta que a responsabilidade orçamentária e fiscal é de suma importância, pois garante o equilíbrio global das atividades estatais, tanto no aspecto econômico como no social e no ecológico. Um Estado orçamentariamente responsável é aquele que, também, evita que o gasto público decorrente da aprovação de projetos de lei ultrapasse os limites da razoabilidade.

No entanto, é importante destacar que a aprovação da EC 95/2016 (“Novo Regime Fiscal”) não insere no texto constitucional restrições propriamente ditas ao Processo Legislativo ao proibir o aumento de despesas através do congelamento das mesmas por vinte anos: não há como, a partir da proposição isolada de matérias, aferir se ao final do processo legislativo (e ao fim do exercício financeiro) estará a mesma violando as restrições orçamentárias impostas – além

¹⁵ Alguns autores, no entanto, já apontavam para uma possível mudança do paradigma global no fim dos anos 1980. Não conseguiram eles, contudo, prever a real dimensão do que estaria por vir – nesse sentido, ver VON BEYME (1986: 116). Ainda sobre essa questão, também convém verificar os apontamentos feitos por RANIERI (2015: 124-25), aos quais os autores se filiam, a respeito da finalidade do Estado contemporâneo.

¹⁶ No âmbito federal, essas Comissões são a Comissão de Finanças e Tributação (Câmara dos Deputados), vide artigo 54, II, do RICD, e a Comissão de Assuntos Econômicos (Senado Federal), vide artigo 99 do RISF.

disso, as leis aprovadas nesse cenário continuarão sendo válidas, ainda que indiquem contração de novas despesas. Tal ideia, para Conti (2016), é bastante relevante à luz da apreciação das contas do Governo, uma vez que este estará cometendo um crime de responsabilidade caso venha a deixar de observar o conjunto de normas de Direito Financeiro que orbitam o Texto Constitucional. O cerne de toda essa problemática está, na visão do referido autor, na promoção de maior segurança jurídica e no equilíbrio do sistema, uma vez que o Estado deve se manter autossustentável economicamente.

Contudo, talvez seja uma regra não escrita e mais importante em matéria de processo legislativo federal: a garantia da não-intervenção do Judiciário em matéria *interna corporis* das Casas Legislativas, que se opera essencialmente quando inexistente flagrante inconstitucionalidade. Associada a essa regra, a garantia constitucional da liberdade do legislador para criar normas regimentais também possibilita a perfeita execução do Processo Legislativo: faz-se valer, portanto, a regra vigente desde o sistema anterior, quando da análise do Mandado de Segurança 20.247-DF (Rel. Min. Moreira Alves), que consolida a compatibilidade entre Texto Constitucional e Regimento Interno, mantendo harmônica a influência de ambos os textos nas regras processuais e garantindo a Separação dos Poderes.

Nota-se, contudo, um risco a essa regra devido ao reiterado ativismo do Poder Judiciário. Nos trinta anos de vigência da Constituição Federal, a tendência observada é de um Supremo Tribunal Federal cada vez mais ativista, de modo que este toma para si parte do poder decisório que, originalmente, caberia exclusivamente aos próprios parlamentares¹⁷. É importante destacar, nesse cenário, que a atuação do Poder Judiciário não é desnecessária: ela é extremamente relevante para garantir a manutenção da Ordem Jurídica e o equilíbrio de forças entre os diferentes Poderes, atuando no sentido de coibir abusos – no entanto, não pode ela ultrapassar os limites da própria competência do Poder Judiciário, sob risco de, em vez de promover o equilíbrio, resultar no colapso do sistema.

4 PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

Cabe discutir, também, quais as perspectivas de evolução do Texto Constitucional em matéria de Processo Legislativo. Ainda que, nos últimos trinta anos, a evolução tenha sido notável, a começar pelo estabelecimento de um ordenamento constitucional bastante consistente, há espaço para novos avanços.

O primeiro desses avanços é a melhor delimitação no tocante à regra do voto aberto para a cassação do mandato parlamentar e em relação ao rol taxativo de situações que comportam

¹⁷ É observado em situações como no afastamento do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, em 2016, por meio de decisão monocrática de Ministro do Supremo Tribunal Federal – decisão posteriormente revista pelo Plenário (MC na ADPF 402-DF - Rel. Min. Marco Aurélio – e MS 34.534-DF – Rel. Min. Rosa Weber) e a sugestão para o estabelecimento de regra intermediária, também em caráter liminar, para a situação de perda de mandato em decorrência de sentença criminal condenatória transitada em julgado (MS 32.326-DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

votações e sessões secretas. Grande discussão se deu em torno da possibilidade de uma das Casas do Congresso Nacional fazer uso de voto secreto para o afastamento e/ou para a cassação do mandato parlamentar quando da votação da manutenção da prisão do Senador Delcídio do Amaral: o posicionamento vitorioso assentou-se na premissa de que a cassação do mandato parlamentar deve se dar por voto aberto, então a mesma regra deve ser aplicada às subespécies de punições parlamentares menos rigorosas, como a manutenção de prisão.

De fato, ainda que a melhor interpretação que se possa dar à Constituição seja a que veda a utilização do voto secreto para essa situação, por entender que o rol deste é taxativo, o silêncio do texto é prejudicial, pois abre margem para manobras e questionamentos. Poderia o legislador, quando da edição da PEC, ter especificado de forma explícita a taxatividade das situações que comportam o voto secreto – tal qual já previa a ementa da PEC 349/2001¹⁸.

No entanto, ainda se eventualmente o tema retornar à baila, sobretudo quando do surgimento de situação excepcional ou cujo desenho jurídico não seja suficientemente claro, entendeu o Legislativo que a solução adotada pela EC 76/2013 foi suficiente, é o que se depreende do fato de inexistirem novas Propostas de Emenda à Constituição que visem a promover novos esclarecimentos quanto à temática.

A tendência do Legislativo, como já destacado, é seguir o posicionamento que toma a admissibilidade da votação secreta apenas nos casos constitucionalmente estabelecidos (rol taxativo), estendendo a validade da “PEC do Voto Aberto” a situações análogas que ensejariam a votação aberta, mas ainda figuram dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como casos nos quais o procedimento é a votação secreta¹⁹.

Outro avanço importante diz respeito às Medidas Provisórias. São inúmeras as Propostas de Emenda à Constituição que visam modificar o instituto, destacando-se a PEC 11/2011 do Senado Federal (ou PEC 70/2011, na numeração da Câmara dos Deputados). Esta proposição pretende mudar de forma significativa a dinâmica das Medidas Provisórias, determinando um prazo máximo de análise das mesmas dentro de cada Casa Legislativa, otimizando o prazo de 120 dias atribuído para a tramitação total da Medida Provisória e fazendo cessar a vigência da mesma, caso os prazos individualmente considerados deixem de ser respeitados. Também propõe a mesma emenda a abolição da Comissão Mista e a sua substituição por duas Comissões Especiais – uma para cada Casa Legislativa, além da adoção de regra que proíbe a inclusão de matéria estranha ao objeto da Medida Provisória e de seu Projeto de Lei de Conversão no texto analisado.

Esse projeto pode revolucionar a Medida Provisória, pois sana grande parte dos

¹⁸ “Acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.”

¹⁹ Nessa linha, convém destacar o Art. 251, IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê a votação secreta para a deliberação a respeito da manutenção da prisão em flagrante de Deputado Federal. O Senado Federal, por sua vez, mantém em seu Regimento Interno previsão de votação secreta tanto para a manutenção da prisão em flagrante como para a cassação de mandato de Senador (Art. 291, I, “b” e “c”, RISF).

problemas atualmente vislumbrados no ordenamento jurídico, decorrentes da má utilização deste instituto. Além de se maximizar a eficácia das MPs, o processo legislativo utilizado nas mesmas se torna mais racional, evitando situações de extremo desgaste do Poder Legislativo, como a observada na votação da MP dos Portos, em 2013²⁰.

No tocante à abolição da Comissão Especial Mista, o estudo feito por Oliveira (2009) mostra que tal proposta se mostra acertada em face da ineficiência da mesma – que raríssimas vezes tem seu papel cumprido, isto é, o de verificar relevância e urgência da Medida Provisória. É notável, nesse posicionamento que, ainda que o Constituinte tenha atribuído à Comissão Especial Mista a função de ser um filtro preliminar, na prática, a mesma tem função meramente protocolar, sempre se pronunciando no sentido de apontar a relevância e urgência da matéria, ainda que a realidade seja distinta.

Por fim, também enseja mudança o instituto da Lei Delegada – que perdeu completamente o sentido, em face da consolidação e aprimoramento das Medidas Provisórias. Não faz mais sentido manter ambos os institutos, algo que a prática já revelou, pelo completo abandono da Lei Delegada em detrimento das MPs: além de o procedimento destas ser muito mais simples, o fato de seus efeitos jurídicos serem produzidos de imediato é atrativo considerável para o Governo, pois expande a sua margem para efetivar políticas públicas.

Carvalho (2014) pontua que a Lei Delegada está sujeita ao Processo Legislativo Concentrado, ou seja, cuja apreciação se fará em sessão do Congresso Nacional. No entanto, ainda que essa modalidade tenha o intuito de agilizar a tramitação de proposições especiais, a experiência prática revela que o procedimento a ser observado é extremamente complexo: é preciso realizar a votação do parecer da comissão mista a respeito da proposta de delegação e, também, da própria Lei Delegada, após sua produção – apenas após esse procedimento é que tal proposição poderá produzir efeitos. Tal complexidade é, como destacado, um dos vários motivos que levaram ao completo abandono da Lei Delegada em detrimento da Medida Provisória.

Ideia muito interessante, mas que veio a ser arquivada ao final da legislatura em questão, foi a PEC 49/2005, do Senador Jorge Bornhausen, que aperfeiçoava o instituto da Lei Delegada e possibilitava seu uso pelos tribunais. A ideia é bastante interessante, na medida em que permite, também, a delegação ao Poder Judiciário, que passaria a ter pequena parcela de atividade legiferante para matérias de seu interesse, observando, contudo, o controle do Legislativo sobre a produção normativa em questão, que se encontraria adstrita aos limites da delegação.

Caso propostas similares a esta destacada não venham a ser aprovadas, a verdadeira tendência para as Leis Delegadas é caírem no esquecimento, sendo apenas letra morta do texto

²⁰ Na votação da MP dos Portos, em virtude da iminência do exaurimento do prazo para análise da matéria, o Senado teve menos de 24 horas para discutir e votar a proposição. Na Câmara dos Deputados, a obstrução feita pela oposição e os embates dentro da própria base governista levaram ao atraso excessivo da votação, resultando na segunda sessão da Câmara mais longa desde a redemocratização.

constitucional, enquanto as Medidas Provisórias mantiverem a sua força legislativa.

Importante regra que também ensejaria revisão pelo Constituinte Derivado toca o Art. 55 da Constituição Federal, a respeito das situações atinentes à perda de mandato parlamentar. Pecou o legislador ao não definir de forma explícita o conceito de “decoro parlamentar”, deixando tal função para o Regimento Interno das respectivas Casas Legislativas – o que já ensejou atuação firme do Judiciário para suprir lacunas²¹.

Entende-se o posicionamento do Constituinte Originário no sentido de ter se omitido, no tocante a esse ponto, como forma de fazer valer a Separação de Poderes e, também, de valorizar o conteúdo dos Regimentos Internos. Sendo o “decoro parlamentar” matéria essencialmente vinculada ao Poder Legislativo e a práticas atinentes à conservação da imagem deste Poder é inquestionável a atribuição aos representantes de tal Poder da competência de definir o que, em última instância, configuraria um atentado ao decoro parlamentar.

Ao mesmo tempo, contudo, nota-se o defeito de técnica legislativa atinente a essa mesma questão. Uma vez que cabe ao Constituinte Originário fixar parâmetros e balizar as regras gerais de Processo Legislativo, então tal ente poderia ter dado melhor tratativa ao conceito de decoro parlamentar.

A tendência, nesse campo, é, no entanto, de manutenção do *status quo*. Aparenta o Legislador não ter grande interesse em alterar novamente o Artigo 55 da Constituição Federal para dar contornos mais claros ao decoro parlamentar, sobretudo em face do risco que a mudança provocaria, ao abrir margem para a exclusão de situações excepcionálíssimas – algo que, dada a imprecisão do conceito atual, é informalmente resolvido por meio da prática legislativa.²²

Pode-se apontar, contudo, a existência de duas Propostas de Emenda à Constituição que versam sobre a temática. A PEC 106/2011 do Senado Federal, que aguarda designação de relator junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, propõe alguns critérios para a admissibilidade de representações e denúncias, junto à Casa, cujo cerne seja a quebra de decoro parlamentar. Em sentido análogo, a PEC 548/2006 da Câmara dos Deputados (bem como as proposições a ela apensadas), que aguarda criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora, define os casos em que seria aplicável a pena de quebra de decoro parlamentar.

No tocante à temática da necessidade de conciliação entre o Orçamento Público e o produto do Processo Legislativo, a tendência constitucional atual é a progressiva incorporação ao Texto Magno de novas regras de Direito Financeiro que consolidem esse novo modelo jurídico. É, por exemplo, o vislumbrado na recentemente aprovada EC 95/2016. Contudo, cabe adendo no

²¹ Foi o vislumbrado quando do julgamento do MS.23.388-DF (Rel. Neri da Silveira), que analisou o cabimento dos procedimentos atinentes à quebra de decoro para caso relativo a crime cometido anteriormente à posse, mas relativo à obtenção do mandato eletivo e do MS 25.579-DF (Rel. para o Acórdão Joaquim Barbosa), cujo objeto de análise foi a pertinência da quebra de decoro para atos de Parlamentar licenciado, no exercício de cargo de Ministro de Estado.

²² É o que Helmke e Levistky (2004) afirmam ser “instituições informais complementares”. O conceito de decoro parlamentar não deixa de ser efetivo, mas é complementado por procedimentos informais decorrente da prática legislativa, de modo que são suprimidas as suas lacunas.

sentido de que a manifestação mais concreta desses vínculos não se dá na Constituição Federal, mas sim nos próprios Regimentos Internos, uma vez que já se observa no Texto Magno algumas proibições no tocante ao aumento da despesa pública em decorrência da edição de novas normas jurídicas, é o caso do Art. 63²³.

É também imperioso destacar algumas questões que, ainda que não sejam atualmente objeto de deliberação legislativa, seriam fundamentais para o aprimoramento do Processo Legislativo Constitucional. Não se tem, nessa seara, objetivo de esgotar a temática, mas de indicar alguns pontos de maior relevância que poderia o Constituinte Originário ter dado maior atenção e, atualmente, ainda pode o Constituinte Derivado se debruçar para análise com o fim último, evidentemente, de enriquecer o Processo Legislativo Constitucional.

O veto presidencial também comportaria revisão pelo Constituinte Derivado, de modo que se aproximasse da figura do pedido de rediscussão – existente em ordenamentos estrangeiros, como o Italiano - em vez de uma rejeição unilateral do Presidente da República a uma proposição aprovada pelo Legislativo. Aponta Barreto (1989) que a rediscussão, ou nova deliberação, é instituto no qual o Presidente da República solicita às Casas Legislativas que rediscuta a matéria em questão, visando a sanar algum problema apontado ou, até mesmo, rever seu mérito.

De fato, são poucos os ordenamentos constitucionais hoje vigentes que ainda utilizam o instituto do veto – cujo papel de importância, no ordenamento brasileiro, ainda é de suma importância. Não aparenta fazer sentido, em um Estado Democrático de Direito, que o veto presidencial continue a existir, na medida em que, além de impedir a evolução da pauta do Congresso Nacional (através do sobrestamento da mesma), permite o veto, sobretudo o parcial, a produção de efeitos jurídicos anômalos nas proposições parcialmente aprovadas. A questão do sobrestamento de pauta é, atualmente, rediscutida no Senado Federal na PEC 56/2016, de autoria da Senadora Rose de Freitas, o que já demonstra uma possibilidade de mudança do atual panorama constitucional.

É inegável, contudo, que o Constituinte Derivado já promoveu avanços relevantes nesta matéria ao retirar do Texto Magno a regra que possibilitava a apreciação do veto constitucional por meio do voto secreto dos parlamentares – mudança promovida a partir da promulgação da já tratada EC 76/2013. No entanto, tal mudança ainda foi muito tímida, já que toca tão somente a questão procedimental do veto: há espaço para avanços, sobretudo para a revisão do mérito do instituto.

A disciplina de Lei Complementar também foi pouco explorada pelo Constituinte Originário, que indica no capítulo destinado ao Processo Legislativo que tal proposição será

²³ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

aprovada por maioria absoluta, mas sem indicar o rol de aplicação ou a sua definição. Ainda que o rol de matérias sujeitas à apreciação por meio de Lei Complementar seja depreendido da leitura integral do Texto Constitucional, a melhor disciplina legislativa seria aquela na qual o próprio Art. 69 já conteria tais previsões – como ocorre na Constituição do Estado de São Paulo, que disciplina o tema em seu Artigo 23, parágrafo único.

O tema é extremamente relevante, uma vez que reduziria o uso indevido da Lei Complementar, isto é, situações em que a mesma é utilizada no lugar da Lei Ordinária em virtude de confusão legislativa quanto à matéria correspondente a tal proposição. A disciplina processual dos institutos é distinta, sendo o fator mais relevante a inadmissibilidade do uso do poder conclusivo das comissões para apreciar Projeto de Lei Complementar, logo, seria prudente o Constituinte Derivado inserir o rol de cabimento do instituto, em sentido análogo ao feito com as Medidas Provisórias²⁴.

É bastante relevante a perda de prestígio, no Texto Magno, da fase instrutória do processo legislativo – entendida como a fase das comissões parlamentares. O Ordenamento Jurídico anterior previa a disciplina constitucional da mesma em seu Art. 30, enquanto atualmente a mesma disciplina se encontra no Art. 58. Mudança sensível é percebida quando da retirada do texto constitucional do papel das Comissões Parlamentares na tramitação das proposições ao longo do Processo Legislativo: se antes havia regra expressa que lhe garantia maior prestígio – afirmando, constitucionalmente, que proposições rejeitadas no mérito por todas as comissões seriam arquivadas (art. 58, §2º, da Constituição de 1967 com redação dada pela EC 01/1969) -, agora apenas se encontra similar nos textos regimentais – vide os artigos 133, *caput*, do RICD e 254 do RISF.

Por fim, também poderia a Constituição ter melhor disciplinado a questão da distinção entre o Decreto Legislativo e a Resolução, duas figuras que, ainda que constantes no rol do Art. 59 do Texto Magno, não são exploradas efetivamente por esse dispositivo. Não há na Constituição Federal nenhuma menção a fator distintivo entre tais figuras – algo que o Constituinte Originário delegou, erroneamente, ao Regimento Interno das Casas Legislativas. De fato, é o que se observa no texto do RISF, que preconiza no seu artigo 213, II e III, a diferenciação entre tais espécies propositivas: é a Resolução atinente à matéria de competência privativa da Casa Legislativa, enquanto a matéria destinada ao Decreto Legislativo é aquela de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Em resumo, nota-se que a tendência evolutiva do Processo Legislativo Constitucional brasileiro é norteadada pela necessidade de adequação daquilo que está escrito no Texto Magno com a realidade fática e a prática legislativa. Caminha-se no sentido de aperfeiçoar o texto, superando eventuais antinomias constitucionais, sobretudo pela progressiva conciliação dos princípios

²⁴ No entanto, no tocante às Medidas Provisórias, consta na Constituição um rol das situações negativas referentes às mesmas, ou seja, os casos em que elas não são cabíveis.

constitucionais gerais com os princípios processuais: algo que é fundamental para a consolidação da Democracia brasileira e do Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 representou algum avanço em matéria de Processo Legislativo, mas ainda há espaço para mudanças que possam torná-lo mais eficiente. As relevantes mudanças feitas pelo Constituinte Derivado podem ser incrementadas com outras, estas em caráter pontual, visando à adequação do Processo Legislativo à nova realidade jurídica brasileira.

O aperfeiçoamento das regras processuais através de reformas legislativas não pode ser entendido como um fator de insegurança jurídica: pelo contrário, elas objetivam justamente a garantir maior estabilidade no processo decisório, conciliando a teoria e a prática legislativa. Em matéria constitucional, sobretudo, a estabilidade se origina do adequado balizamento aos parâmetros mais básicos do Processo Legislativo: é o Texto Magno apenas uma “moldura”, que deve ser preenchida pelas normas específicas fixadas pelos Regimentos Internos. Uma vez que a realidade fática e a prática legislativa podem se mostrar imprevisíveis – demandando que o Constituinte Derivado revise os institutos constitucionais -, pode ser essa “moldura” acrescida de novos elementos, que, em última análise, ditarão também outras mudanças em nível infraconstitucional.

São inúmeros os exemplos que podem ser trazidos à baila para ilustrar a necessidade do aperfeiçoamento do Processo Legislativo, sendo a evolução do instituto da Medida Provisória um dos melhores e mais clássicos. Apesar de ser criada para substituir o Decreto-Lei e tentar frear a produção legislativa feita pelo Poder Executivo, na prática, observou-se que tal objetivo não foi cumprido. Dessa forma, foi imperativa a ação corretiva do Poder Constituinte Derivado, a fim de corrigir uma situação imprevisível pela Constituinte de 1988.

De forma análoga, a previsão das votações secretas para a cassação de mandato parlamentar encontrava amparo na preocupação dos Constituintes com a proteção das prerrogativas parlamentares e, sobretudo, na tentativa de evitar a coação dos integrantes do Legislativo no momento da votação. A realidade, mais uma vez, tomou rumos distintos daquele originalmente traçado em 1988, de sorte que a maior preocupação com a transparência dos atos parlamentares ensejou mudanças no ordenamento jurídico que culminaram com a promulgação da Emenda Constitucional 76/2013.

Não é plausível, nesse sentido, acatar a validade de argumentos que afirmam que o quadro constitucional se manteve inalterado, em matéria processual, desde a promulgação da Constituição. O direito brasileiro passou por significativas mudanças e está em constante processo de aperfeiçoamento – o Constituinte Originário não era capaz de prever a demanda pública pela implementação de novas regras de Direito Financeiro, da necessidade de maior transparência nas

decisões legislativas ou da existência de riscos inerentes à manutenção da situação original das Medidas Provisórias. Assumiu ele, de fato, um risco ao definir essas regras gerais – algo que, no entanto, é possível de ser afastado pela possibilidade de emenda do Texto Constitucional ou, mais simplesmente, pelo simples desuso legislativo (como ocorrido, na prática, com as Leis Delegadas, em face da complexidade de seu procedimento e a existência de alternativas mais simples).

A evolução constitucional das regras de Processo Legislativo mostra, por fim, que essa área não é estanque e está sujeita à influência da sociedade e de novos fatores que surgem no cenário político-jurídico. Sendo o processo uma área que, como apontado anteriormente, visa a garantir a efetivação de direitos e possibilita o desenvolvimento das atividades do Legislativo e do Judiciário - a depender da espécie de processo -, é imprescindível que o mesmo se aperfeiçoe e se adeque às mudanças da realidade fática. Caso contrário, em vez de efetivar o Estado Democrático de Direito, estará o processo retardando sua consolidação.

Referências

AFTALION, Enrique, RAFFO, Julio e VILANOVA, José. **Introducción al Derecho**. 4ª edição. Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Atos Parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 21, n. 81, p.259-322, mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181511>>. Acesso em: 03 maio 2018.

BARRETO, Rômulo Paes. O veto nas repúblicas presidencialistas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 103, pp. 47-66, jul./set. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 396/RO. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. DJ, 28 out. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 28 abr. 2011

_____. Presidência da República. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

_____. Presidência da República. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

_____. Presidência da República. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

_____. Presidência da República. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

_____. Presidência da República. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

_____. Presidência da República. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

_____. Presidência da República. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília, 1969.

_____. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.247/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Diário de Justiça. 18 set. 1980. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 nov. 1980, sem paginação.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.326/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Diário de Justiça, 18 mar. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 mar. 2014, sem paginação.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.534/DF. Relator: Ministra Rosa Weber. Diário de Justiça, 09 dez. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 dez. 2016, sem paginação.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, do Senado Federal. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 11, de 2011, do Senado Federal**. Brasília, DF, 2011.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2016, do Senado Federal. Altera a redação do §6º do art. 66 da Constituição para excluir o sobrestamento do exame de outras proposições pelo Congresso Nacional quando da apreciação de veto presidencial. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 56, de 2016, do Senado Federal**. Brasília, DF, 2016.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 106, de 2011, do Senado Federal. Altera o art. 55 da Constituição Federal, para estabelecer critérios para admissibilidade de representações e denúncias por quebra de decoro parlamentar. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 106, de 2011**. Brasília, DF, 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 349, de 2001, da Câmara dos Deputados. Altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **PEC 349/2001 da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2001.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2006, da Câmara dos Deputados. Dá nova redação aos arts. 55 e 58 da Constituição Federal. **PEC 548/2006, da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2006.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução Nº 17, de 1989**. Brasília, DF, 1989.

_____. Senado. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Resolução Nº 93, de 1970**. Brasília, SP, 1970. Compilação feita com base no texto consolidado na forma do artigo 402 do RISF pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemento do Diário do Senado Federal de 02/02/2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**: legística formal. 6ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 478 p.

CONTI, José Maurício. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 181-186.

ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. São Paulo, SP, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 2, n. 04, p.725-740, dez. 2004. Cambridge University Press (CUP)

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo**: Uma perspectiva interdisciplinar e

sistêmica. 2009. 97 f. Monografia (Especialização) - Curso de Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.

OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado. **Medida Provisória: Uma análise acerca do sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados**. 2009. 64 f. Monografia (Especialização) - Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados (CEFOP), São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Manole, 2013.

SCHWARTZ, Bernard. **American Constitutional Law**. Cambridge: University Press, 1956.

VON BEYME, Klaus. The Contemporary Relevance of the Concept of the State. **International Political Science Review**, S.l., v. 7, n. 2, p.115-119, abr. 1986.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019



**PROCESSO POLÍTICO: UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DAS
AÇÕES SOCIAIS NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA CONSTITUCIONAL**

**POLITICAL PROCESS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF
SOCIAL ACTIONS IN THE APPROVAL OF A CONSTITUTIONAL AMENDMENT**

**PROCESO POLÍTICO: UN ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS
ACCIONES SOCIALES EN LA APROBACIÓN DE UNA ENMIENDA
CONSTITUCIONAL**

Gustavo Cruz de Sousa Júnior*

Resumo: O Congresso Nacional promulgou no dia 15 de setembro de 2015 a Emenda Constitucional 90/15, que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais garantidos pelo artigo 6º da Constituição Federal. A proposta passou a obrigar o Governo a desenvolver e adotar políticas públicas específicas votadas à mobilidade. Este estudo, de delineamento bibliográfico e documental, teve como objetivo analisar as ações coletivas empreendidas na esfera pública e na sociedade civil que levaram à aprovação desta emenda constitucional. Foram avaliadas as ações envidadas durante a sua tramitação, sobremaneira pelo Movimento Passe Livre (MPL), para compreender se e como estas interferiram e contribuíram para a aprovação da alteração aplicada à Carta Magna. Como se observou ao final, a mobilização de atores públicos e estatais foi de indiscutível relevância na produção de mudanças.

Palavras-chaves: Processo Político; Repertório de Ações; Emenda Constitucional; Movimentos Sociais; Ações Coletivas.

Abstract: The Brazilian Congress enacted on September 15, 2015, the Constitutional Amendment 90/15, which included transportation in the role of social rights guaranteed by Article 6 of the Federal Constitution. The proposal has forced the Government to develop and adopt specific public policies to improve mobility. This study, with a bibliographic and documentary design, aimed to analyze the collective actions undertaken in the public sphere and in civil society that led to the approval of this constitutional amendment. The actions passed during its process, especially by the Movimento Passe Livre (MPL), were evaluated in order to understand if and how they interfered and contributed to the approval of the amendment applied to the Magna Carta. As observed in the end, the mobilization of public and state actors was of indisputable

* Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS. Brasil. Jornalista. Doutorando no programa de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS, mesmo PPG onde cursou o seu mestrado. Especialista em Comércio Eletrônico pela Escola Superior de Propaganda e Marketing — ESPM. Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pelo Centro de Ensino Universitário de Brasília — CEUB. É professor de Jornalismo Político e Econômico da Universidade Paulista — UNIP. E-mail: gustavo.sousa@gmail.com.

relevance in that changing.

Keywords: Political Process; Repertoire of Contention; Constitutional Amendment; Social Movements; Collective Actions.

Resumen: El Congreso Nacional promulgó el 15 de septiembre de 2015 la Enmienda Constitucional 90/15, que incluyó el transporte en el rol de los derechos sociales garantizados por el artículo 6 de la Constitución Federal. La propuesta pasó a obligar al Gobierno a desarrollar y adoptar políticas públicas específicas votadas a la movilidad. Este estudio, de delineamiento bibliográfico y documental, tuvo como objetivo analizar las acciones colectivas emprendidas en la esfera pública y en la sociedad civil que llevaron a la aprobación de esta enmienda constitucional. Se evaluaron las acciones enviadas durante su tramitación, sobre todo por el Movimiento Passe Livre (MPL), para comprender si y cómo éstas interfirieron y contribuyeron a la aprobación de la alteración aplicada a la Carta Magna. Como se observó al final, la movilización de actores públicos y estatales fue de indiscutible relevancia en la producción de cambios.

Palabras-claves: Proceso Político; Repertorio de Acciones; Enmienda Constitucional; Movimientos Sociales; Acciones Colectivas.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca discutir as ações diretas e indiretas envidadas pelos movimentos sociais — em particular, o Movimento Passe Livre (MPL) — para alcançar seus objetivos, e examinar como estas ações interferem no Processo Político. Para tanto, tomaremos por base o processo legislativo que culminou na promulgação da Emenda Constitucional¹, de autoria da deputada Luiza Erundina, que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais. Erundina, quando prefeita de São Paulo (1989 a 1993), foi também a responsável pelo projeto Tarifa Zero², que pretendia subsidiar todo o transporte público coletivo daquela capital a partir da inclusão de uma taxa no IPTU³. Deste modo, não haveria mais cobrança direta por transporte, podendo qualquer cidadão fazer uso da infraestrutura disponível. Esta proposta prometia promover justiça social, na medida em que todos aqueles que se beneficiam do transporte público pagariam por ele, ainda que não fossem usuários diretos, desonerando sobretudo os mais necessitados.

Tendo ainda como referência as manifestações de junho de 2013 — conhecidas como Jornadas de Junho —, convocadas pelo MPL e iniciadas a partir do aumento da tarifa de transporte público na cidade de São Paulo, examinaremos se e como os protestos de rua repercutiram nas casas legislativas federais e se houve interferência na tramitação da proposta de emenda à Constituição. As jornadas ficaram marcadas na história brasileira como protestos que

¹ PEC 90/2011.

² Idealizado pelo então secretário municipal de Transporte, o engenheiro Lúcio Gregori.

³ Imposto Predial e Territorial Urbano.

extrapolaram as pautas exclusivas e pontuais, abarcando as mais diversas bandeiras, muitas das quais antagônicas. Isto gerou grande dificuldade por parte de políticos, burocratas, acadêmicos, profissionais da mídia e até mesmo da sociedade em geral, em compreender a real motivação dos protestos.

O amparo teórico para esta análise vem da Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os pesquisadores estadunidenses Doug McAdam (2009), Sidney Tarrow (2009) e Charles Tilly (2009; 2010). Vem daí dois conceitos-chave utilizados na análise: o de repertório de ações e o de Estrutura de Oportunidade Política (EOP).

Explicaremos quais as etapas de tramitação de uma PEC, da sua apresentação à promulgação. Por fim, a partir da sistematização de todo o caminho percorrido pela PEC 90, combinada com as manifestações das Jornadas de Junho e com os principais fatos relacionados à origem e às atividades promovidas pelo MPL, buscaremos identificar os nexos causais, apontando as possíveis interações socioestatais.

Além dos contextos, serão analisados os conteúdos dos discursos dos principais atores estatais envolvidos — a autora da PEC, Luiza Erundina; o relator da admissibilidade, Beto Albuquerque; e o relator da matéria, Nilmário Miranda — e sociais — representantes do MPL e o idealizador do Tarifa Zero, Lúcio Gregori, quando ocasiões de participação institucionalizada —, bem como os documentos oficiais relacionados à tramitação.

Observa-se, portanto, que não mais do que duas semanas, em junho de 2013. Este foi o tempo necessário para se colocar sob questionamento todo o discurso de inclusão social, redução das desigualdades e melhoria no acesso aos serviços promovidos pelo Estado. O Brasil da justiça social deu lugar a um Brasil onde os serviços públicos não funcionam, os direitos sociais são negligenciados e a democracia representativa padece em crise profunda, motivada pela corrupção desenfreada e pelo mais absoluto desinteresse pelos pleitos do povo.

A motivação inicial das manifestações — que ficaram conhecidas como, entre outros nomes, as Jornadas de Junho — foi o reajuste das tarifas de transporte público na cidade de São Paulo, de R\$ 3 para R\$ 3,20, que passou a vigorar no dia 2 de junho, o que desencadeou o primeiro protesto já no dia 6 daquele mês. A convocação teve como canal de comunicação e propagação a internet. A iniciativa partiu de diversas frentes, mas ganhou notoriedade e se tornou protagonista na mobilização das manifestações o Movimento Passe Livre (MPL).

A manifestação do dia 6 foi a primeira de seis que se seguiram. Porém, o dia mais emblemático foi 13 de junho — data da quarta manifestação —, marcado pela desproporcional repressão policial contra manifestantes, que atingiu também a imprensa que fazia a cobertura dos acontecimentos. Mais de 200 cidadãos foram presos. Vários foram agredidos ou alvejados com balas de borracha. A partir dos episódios daquela data, a pauta de reivindicações se pluralizou e os protestos ganharam mais corpo e voz.

Conforme destaca Gohn (2014 p.433), “na quarta manifestação do movimento em São Paulo, a polícia tratou todos como inimigos, e houve centenas de feridos, muitas prisões e muita indignação. Aquele dia marcou a virada do olhar da sociedade, que passou a apoiar o movimento e ir às ruas para se manifestar”. Os protestos ganharam corpo — e a atenção de diversos atores, incluindo os parlamentares no Congresso Nacional — a partir dos desdobramentos causados pela repressão policial desmedida, que provocou

o repúdio à repressão legitimada pelo Estado, por um lado, e a solidariedade à liberdade de expressão da cidadania, por outro, formaram o mote para a ampliação das manifestações em todo o país. O direito ao exercício da cidadania, da voz e da opinião pública a partir do povo propriamente dito era o que estava em jogo. Esse foi um sentimento que se transformou numa articulação discursiva de defesa da participação cidadã, num sentido excessivamente genérico, estimulado através de um discurso mediático de longo alcance, mas de pouco aprofundamento. O resultado foi o aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedades, mas também, frequentemente, antagonismos verbais e, às vezes, físicos entre subgrupos, devido à expressão de alinhamentos políticos e (ou) partidários em disputa. (SCHERER-WARREN, 2014 p.419)

Estes fatos provocaram a súbita mudança na agenda política brasileira. Ficou evidenciado, então, não se tratar de uma manifestação apenas pela redução no preço da passagem de ônibus, mas pelo direito a mobilidade, a cidade e a cidadania. Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda das políticas públicas, questões que passavam ao largo ou ficavam relegadas a um segundo plano.

Este contexto poderia levar à interpretação dos fatos sob uma perspectiva essencialmente pluralista, em que o governo reagiria à atuação e aos pleitos dos grupos de interesse envolvidos. Afinal, o aumento fora revogado. Porém, o próprio desdobramento das primeiras manifestações contribuiu para a compreensão de que observar os fatos a partir de uma lente pluralista não é suficiente, tendo em vista que não se tratou mais de um grupo organizado em torno de uma pauta específica, mas da defesa dos direitos mais diversos, muitos dos quais antagônicos, defendidos por pessoas que não mantinham qualquer proximidade ou vínculo com movimentos sociais.

As manifestações passaram a ocorrer reunindo as mais variadas “bandeiras”, se estendendo por diversas cidades onde também tinha havido reajuste nas tarifas de transporte público — mas com debates não mais em torno desta causa apenas —, tendo na solidariedade o seu princípio organizador. Este foi o ponto de partida para, na conflituosa relação com o Estado, questionar e pressionar a estrutura deste a agir para solucionar os mais diversos problemas. Ou seja, não foram só 20 centavos.

Segundo Gohn (2014, p.431), “o crescimento das manifestações levou à ampliação das demandas com um foco central: a má qualidade dos serviços públicos, especialmente transportes, saúde, educação e segurança pública”. E, ao cabo, destaca a autora (2014, p.433), “o alvo passou a ser ‘contra tudo’, além da denúncia sobre a violência da polícia”.

Diante deste cenário, o Congresso Nacional promulgou, no dia 15 de setembro de 2015, exatos dois anos, três meses e nove dias depois da primeira manifestação em São Paulo, a Emenda Constitucional 90/15, que incluiu o transporte como um direito social garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal⁴. A medida, de iniciativa e autoria da deputada federal paulista Luiza Erundina, trouxe mais garantias de mobilidade e acessibilidade a todos os cidadãos e passou a obrigar o Governo a desenvolver e adotar políticas públicas específicas.

Destacou a autora da Proposta em sua justificativa que:

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte.

Desse modo, **o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.** (PEC nº 90, de 2011, grifo nosso)

Ressalte-se o fato de que a autora da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) acresce à Carta Magna o termo “transporte” sem qualquer caracterização, classificação ou tipificação, apesar de, na justificativa de sua Proposta, destacar que se trata do transporte “notadamente o público”. Questionada sobre o porquê, Erundina explica que o escopo que se pretende atingir é mais amplo, alcançando os diversos modais de transporte, incluindo toda a infraestrutura de equipamentos públicos urbanos que promovam a acessibilidade, tais como ciclovias (informação verbal)⁵.

Na ocasião da promulgação⁶, o então presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros (2015), lembrou que, em 2013, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra os valores das tarifas de transporte público e a má qualidade dos serviços públicos prestados no País. O senador fez referência direta às Jornadas de Junho de 2013. “A evidente falta de recursos compromete a qualidade dos serviços de transporte e faz o brasileiro ficar muito tempo no trajeto até ao trabalho, o que é ruim para o trabalhador, para a empresa e para a sociedade”.

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

⁵ Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

⁶ A promulgação é o instrumento que declara a existência da lei e ordena sua execução. Emendas constitucionais são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão solene do Congresso. A promulgação das leis complementares e ordinárias é feita pelo presidente da República, e ocorre simultaneamente com a sanção. No caso de sanção tácita, o próprio presidente da República é quem deve promulgar a lei. Caso não o faça, a promulgação fica a cargo do presidente do Senado. O presidente da República também promulga os projetos de lei cujos vetos são derrubados pelo Congresso. Não o fazendo, a atribuição se desloca para o presidente do Senado, e, se este se omitir, para o 1º vice-presidente. Os decretos legislativos são promulgados pelo presidente do Senado, bem como as resoluções adotadas pela Casa e pelo Congresso Nacional. As resoluções da Câmara dos Deputados são promulgadas pelo seu presidente. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario/promulgacao>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

A declaração do senador suscita algumas questões no sentido de se compreender a real dimensão do papel desempenhado pelos movimentos sociais no processo para a aprovação da Emenda, e como a ação dos manifestantes, citados por Renan Calheiros, interferiu ou contribuiu para a alteração aplicada à Carta Magna.

Para tanto, é necessário que se traga à luz fatos, a partir de um novo recorte temporal que antecede o ano de 2013, que ajudem a dar sustentação à análise, tais como a concepção do programa Tarifa Zero, o surgimento do MPL, bem como a interação entre atores sociais e atores estatais até a promulgação da PEC.

2 AÇÕES COLETIVAS, MOVIMENTOS SOCIAIS E O REPERTÓRIO DE AÇÃO

Os movimentos sociais estão diretamente ligados à democracia — ou ao menos à luta por esta — e à garantia dos direitos fundamentais (TOURAINÉ, 1996, p.85). Desde o embrião daquilo que viria a ser conhecido como movimento social, com o surgimento dos Estados-Nação na Europa do final do século XVIII; passando pelas lutas do movimento operário no século XIX, cuja pauta era focada na relação capital-trabalho e na luta de classes; pela década de 1960, quando as pautas se voltam para questões como etnia, gênero e estilo de vida — período no qual o termo “movimentos sociais” foi cunhado —; até as disputas mais recentes, a Primavera Árabe⁷, no Oriente Médio e África; como as Jornadas de Junho, no Brasil; a mobilização ordenada e coordenada tem tido papel de destaque na conquista ou na ampliação das mais diversas demandas (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009; ALONSO, 2009, p.49).

Para analisar a participação e a importância dos movimentos sociais nos cenários de litígio, onde a disputa na maioria das vezes é desequilibrada, precisamos revisitar as teorias que se debruçam sobre o desafio de compreender a dinâmica que envolve esses grupos, que cada vez mais ganham protagonismo na política contenciosa. Ensina Alonso (2009) que as linhas teóricas podem ser divididas em três grandes grupos ou “famílias”: *i*) a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), *ii*) a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) e *iii*) a Teoria do Processo Político (TPP). Aqui um breve recorte para destacar que Gohn (2017, p.21) se refere ainda aos novíssimos movimentos sociais que entram em cena nos protestos de 2013, trazendo à luz uma nova estrutura de organização, marcada pela heterogeneidade — em contraponto à identidade coletiva homogênea dos movimentos existentes até então — e pela representação de “diferentes correntes e contracorrentes no mundo da política e da cultura”. Sobre estes, retomaremos a análise mais adiante.

⁷ A Primavera Árabe foi uma onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano em que a população foi às ruas para derrubar ditadores ou reivindicar melhores condições sociais de vida. Tudo começou em dezembro de 2010 na Tunísia, com a derrubada do ditador Zine El Abidine Ben Ali. Em seguida, a onda de protestos se arrastou para outros países. No total, entre países que passaram e que ainda estão passando por suas revoluções, somam-se à Tunísia: Líbia, Egito, Argélia, Iêmen, Marrocos, Bahrein, Síria, Jordânia e Omã. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

A Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) — que tem entre seus expoentes os sociólogos estadunidenses John David McCarthy e Mayer Nathan Zald e se origina na segunda metade dos anos 1970 — analisa os movimentos sociais a partir da racionalidade estrutural neles existente, encaixando-os dentro de uma lógica administrativa, com sentido e organização, onde as ações teriam seus objetivos racionalmente traçados e sua estrutura — tanto interna, quanto suas vinculações — pensada em um modelo mercantilista, de forma análoga à de uma empresa. Questões como ideologia, razões, motivações e valores são de menor importância no conjunto das mobilizações coletivas.

A TMR observa, sobremaneira, a atividade política sob a perspectiva burocrática dos movimentos sociais onde nestes, ao longo do tempo, se observaria a consolidação de estruturas formais com a definição clara de instrumentos normativos, hierarquia verticalizada e divisão especializada das atividades e tarefas (McCarthy e Zald, 1977). Na perspectiva da TMR, a ação é viabilizada pela “presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo avulsos” (ALONSO, 2009, p.52). Ainda nesta linha teoria está muito presente a mobilização de classe. Como explica Wright (2015, p.155), “o termo ‘classe’ se refere a qualquer grupo de pessoas que se encontre na mesma situação de classe”, o que é reconhecido neste contexto. Assevera, ainda, o autor que

a relação com o Estado também pode proporcionar essas ligações. Em cada caso, a pergunta a se fazer é “como as relações sociais nas quais a vida de uma pessoa está inserida ligam essa pessoa aos vários mecanismos de exploração de classe e, portanto, moldam seus interesses materiais?” (p.150)

Este arcabouço é muito útil na análise, por exemplo, de movimentos sociais que terminam por se transformar em organizações formais, como sindicatos, associações ou até mesmo partidos políticos. Entretanto, a lógica estrutural característica da análise formulada pela TMR apresenta lacunas na compreensão das mobilizações da história mais recente, uma vez que, conforme se observou em 2013, as ações coletivas conflitivas não apresentavam qualquer lógica administrativa ou estrutura prévia. De igual maneira, a coordenação das ações não respeitava qualquer verticalidade, ocorrendo de forma difusa e horizontalizada.

A segunda vertente teórica é a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS)⁸, que se debruça em compreender a ação dos movimentos sociais a partir da perspectiva de que estes não se organizam para combater o Estado ou mesmo para conquista-lo, mas tem o seu foco direto nos problemas sociais, para além de questões associadas à luta de classes. São exemplos aqueles movimentos que se organizaram na luta por questões como gênero, etnia, cultura, ambiental etc., ou como movimentos populares de demandas urbanas, de forma relativamente autônoma, mas que terminam muitos dos quais incorporados pelas instituições políticas (*polity*) em suas

⁸ São expoentes desta Teoria Alain Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci.

estruturas organizacionais e, por fim, são institucionalizados. Suas reivindicações estão muito mais voltadas à mudança cultural e duradoura — como o combate à intolerância racial ou à violência contra a mulher — do que propriamente à solução de um problema pontual, específico e de curto prazo.

Os novos movimentos sociais seriam “subculturas defensivas”, nascidas em reação a “situações-problema”. Sua base social seriam grupos cujo estilo de vida teria sido afetado por dois grandes tipos de gêneros. De uma parte, formarse-iam em torno dos *green problems*, isto é, dos efeitos colaterais do desenvolvimento capitalista: poluição, urbanização, experiências com animais para produção de remédio etc. De outra parte, seriam reações a problemas da *over-complexity* da sociedade contemporânea: riscos potenciais de usinas nucleares, poder militar, manipulação genética, controle e uso de informações pessoais, isto é, problemas que geram “riscos invisíveis” (ALONSO, 2009, p.62).

Esta linha teórica busca analisar os processos de construção da identidade coletiva dos movimentos sociais. Para tanto, busca identificar e definir os diversos elementos cognitivos que apontem para a finalidade, os recursos e o campo de ação conflitiva; os elementos que desencadeiam as relações entre os diversos atores envolvidos, bem como as características emocionais e simbólicas que leva cada indivíduo a se reconhecer como membro do grupo, ou seja, o processo que converte indivíduos em ativistas. Em uma perspectiva inicial, tal delineamento poderia auxiliar na compreensão de eventos como as já mencionadas jornadas de 2013, porém, assim como na TMR, apresenta lacunas na compreensão de cenários onde a pluralidade de pautas toma lugar e os vínculos não são necessariamente identitários, mas tão somente de identificação.

Por fim, está a Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os também estadunidenses Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, e cujos conceitos serão a base para a análise das ações que envolveram o processo político que levou à aprovação da PEC 90, por seu viés interacionista. Para ajudar na compreensão, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.21) definem o movimento social como sendo “uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso”. Tal interação está baseada, portanto, no confronto entre dois grupos, na busca por condições de inclusão. Na perspectiva da TPP, (ALONSO, 2009, p.56) o “Estado” e a “sociedade” não são entidades coesas e monolíticas, mas partes conflitantes.

a TPP opõe “detentores do poder” (os membros da *polity*), que têm controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de repressão), e “desafiantes”, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity*. (ALONSO, 2009, p.56)

A TPP analisa os movimentos sociais a partir de dois pontos centrais nas suas relações com os seus grupos de interesse na busca de seus objetivos: *i)* o repertório e *ii)* a Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP).

Os conceitos de estrutura de oportunidades políticas e de repertórios, quando decompostos analiticamente, mostram o lugar secundário que as ações institucionalizadas ocupam na vertente do Processo Político. No entanto, a institucionalização aparece como critério analítico forte em relação aos protestos. Quando esses são institucionalizados, tendem a acarretar a desmobilização dos movimentos. (DOWBOR, 2012, p.51)

2.1 Repertório

Tendo em perspectiva a polaridade existente entre as partes em situação de confronto, os repertórios (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p.24) se constituem em um volume limitado de ações políticas, praticadas por parte dos movimentos sociais para interagir com seus opositores e apresentar, de forma efetiva, a sua pauta de reivindicações. Ressalva Dowbor, (2012, p.50) que “repertórios de confronto político é um conceito amplo que engloba o de ‘repertório de ações dos movimentos sociais’”. Este, por sua vez, envolve a combinação de ações das mais disruptivas àquelas institucionalizadas.

A forma, ou *performance*, como estas ações são envidadas, é aprendida tendo como base, ainda, o modo pelo qual esses atores socioestatais interagem historicamente. Destaca Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.330) que

a ação coletiva é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo know-how organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas.

Incluem iniciativas como, por exemplo, a criação de associações, coalizões, organizações ou partidos políticos, manifestações, passeatas, ocupação de espaços, a realização de petições, greves, entrevistas aos meios de comunicação e lobby. Atualmente, os ativistas de movimentos sociais podem criar também *hotlines*, aparecer em programas de televisão e organizar fóruns de correio eletrônico — frequentemente ultrapassando fronteiras nacionais (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p.24).

O repertório de ações dos movimentos sociais na interação com os atores estatais pode ser sistematizado, portanto, em quatro rotinas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.332-334): *i*) protestos e ação direta, *ii*) participação institucionalizada, *iii*) política de proximidade e *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Complementa Alonso (2009, p.58) que “os agentes, em meio ao processo de luta, escolheriam dentre as maneiras convencionalizadas de interação presentes no repertório aquelas mais adequadas à expressão de seus propósitos”.

O *i*) protestos e a ação direta reúnem o arcabouço de *performance* mais emblemático, do ponto de vista histórico, de ação dos movimentos na interação com os atores estatais, usando como estratégia de pressão a demonstração direta da capacidade de mobilização. É também a forma mais pública, midiática e que procura gerar mais visibilidade. Pode envolver, por exemplo, a marcha, a ocupação de organizações públicas ou privadas, o bloqueio de ruas, a apropriação de estruturas públicas, as greves, os piquetes, os boicotes ou as resistências não violentas.

Explicam McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.25) que “especialmente durante os estágios iniciais de um ciclo de protesto, as escolhas táticas feitas por grupos desafiantes expressam sua identificação com os primeiros insurgentes e sinalizam uma definição mais ampla e inclusiva da luta que surge”. Apesar de eles estarem em posições opostas, a relação existente entre atores sociais e atores estatais, no que se refere à permeabilidade destes em relação às reivindicações daqueles, faz com que haja, ainda,

dois tipos de rotinas de protesto e ação direta: “protesto para abrir ou restabelecer negociação”, no caso de governos que são menos permeáveis às demandas os movimentos; ou “protestos como parte do ciclo de negociação”, mais comuns em situações nas quais atores de governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA; 2014, p.332)

A *ii*) participação institucionalizada está voltada à interação socioestatal a partir de canais formais e reconhecidos oficialmente para tal finalidade. Envolve, por exemplo, a realização de fóruns, audiências públicas, reuniões públicas. A representação societária nestes espaços, entretanto, se dá, em geral, de forma indireta, por meio da delegação — a sociedade é representada por pessoas escolhidas em seu conjunto. E estes representantes, por sua vez, devem ser norteados e estar submetidos às demandas dos atores sociais, sob pena de perderem a sua representatividade, cuja falta termina por deslegitimar os espaços de participação (TOURAINÉ, 1996, p.82; DOWBOR; HOUTZAGER; SERAFIM, 2008, p.7). Enquanto no protesto o ator social define a forma, o ritmo e a abrangência da ação, à revelia do ator estatal, no caso da participação institucionalizada ambos desempenham papéis de igual importância nos resultados obtidos.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz, no art. 14, incisos I, II e III, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como mecanismos da democracia participativa. Esta última é, inclusive, um dos elementos de *performance* dos movimentos sociais, na medida em que permite inclusive propor a criação de leis⁹. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, por exemplo, é uma instância que “foi criada com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa” (BRASIL, 2019?), constituindo-se como um desses canais formais pelos quais a sociedade pode interferir e deliberar diretamente sobre as questões políticas do país. Lembram Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.332) que “no Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências”.

A terceira rotina na articulação entre os atores sociais e estatais é a *iii*) política de proximidade, “frequentemente tratada como *lobby*” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.333).

⁹ Art. 61 § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

Como define Pasquino (1998, p.563-564), o *lobby*, ou *lobbying* “é o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”.

A política de proximidade consiste, em suma, da interlocução direta e pessoal entre os atores societais e os atores estatais — preferencialmente aqueles que são os tomadores de decisão —, com o objetivo de se conquistar novos espaços e de se avançar em pautas que podem estar fora da agenda política tanto do Executivo quanto do Legislativo, ou relegadas a posições secundárias.

O *lobby*, entretanto, por suas características que privilegiam sobremaneira as relações pessoais, pode — e não raras são as situações em que isto ocorre — ser marcado pelo compadrio, pelo favoritismo e por motivações pouco transparentes e equânimes. Aqueles que conseguem manter uma relação direta de diálogo com os legisladores, por exemplo, podem obter vantagens significativas no encaminhamento os seus pleitos.

Há, por fim, mas não menos importante, a *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Nesta rotina, militantes passam a trabalhar na estrutura estatal — tanto na administração direta quanto na indireta — e, deste modo, ampliam seus espaços de poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, na medida em que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.334).

A ocupação de cargos na burocracia ganha mais vulto quando o espaço político estatal é ocupado por aliados do movimento social ou, até mesmo, pelo próprio movimento social. McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) destacam o caso de grupos políticos que são, ao mesmo tempo, partido político e movimento social¹⁰.

2.2 Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP)

Como explica Alonso (2009, p.55), a Estrutura de Oportunidades Políticas é constituída pelas “dimensões formais e informais do ambiente político”. Quando ocorrem mudanças nesta estrutura,

se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*”. Isso pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais

¹⁰ Estas condições puderam ser observadas na cena política brasileira quando teve início o governo do PT, partido político com história e estrutura fortemente ligados aos movimentos sociais. Após a ascensão ao poder, muitos foram os militantes que assumiram cargos em diversas organizações da administração pública.

Em condições favoráveis, criam-se janelas de oportunidade para que os insatisfeitos tenham mais efetividade ao apresentar a sua pauta de reivindicações. A tramitação de uma proposição¹¹ na Câmara dos Deputados, por exemplo, cria a possibilidade de que a sociedade participe e se faça presente, a partir das quatro rotinas de ações apresentadas anteriormente. Audiências públicas, seminários e comissões gerais são canais formais de participação que integram o processo de tramitação, nos quais a sociedade pode expressar as suas ideias e reivindicações, como veremos mais adiante ao analisarmos a participação do Movimento Passe Livre (MPL) no processo que levou à aprovação e promulgação da PEC 90.

3 A CONCEPÇÃO DA TARIFA ZERO E O MPL

No que tange a discussão em torno da redução de tarifa, ou mesmo a sua extinção — possibilidade que dá nome ao Movimento Passe Livre —, destaca-se que nem a autora da PEC, deputada Luiza Erundina, nem o surgimento do MPL tiveram como motivação direta o fato específico do aumento de tarifas que culminou nas manifestações de rua de junho de 2013. O reajuste tarifário foi motivador dos protestos naquela ocasião, mas não da atuação em busca de soluções para um problema que se estende além da dimensão financeira, uma vez que versa sobre o direito à cidade e aos equipamentos públicos, no direito à cidadania.

A proposta de um sistema de remuneração do transporte público com a abolição da tarifa para o usuário surgiu quando Luiza Erundina ocupava o cargo de prefeita da cidade de São Paulo, entre 1989 e 1993, mais propriamente em 1990. O Projeto Tarifa Zero foi idealizado pelo então secretário de municipal de transporte, o engenheiro Lúcio Gregori, e por ela abraçado, tornando-se uma de suas bandeiras de luta.

Segundo relatos do secretário de planejamento da gestão Erundina, Paul Singer (1996, p.139), quando o projeto da gratuidade¹² do transporte público foi apresentado, em reunião que discutia o projeto orçamentário para 1991 na capital paulista, foi enfática a defesa de que esta iniciativa beneficiaria sobretudo a população mais pobre, que deixaria de gastar com o transporte “e ganharia a possibilidade de usufruir de todo o espaço da cidade, inclusive do acesso total aos seus serviços”.

De acordo com Gregori¹³,

seria uma forma concreta de se promover uma distribuição de renda e propiciar às classes menos privilegiadas, os chamados de baixo, uma condição de mobilidade que eles não tinham, porque a tarifa funciona como um impedimento para se gozar dessa plena mobilidade na cidade.

¹¹ Proposição é toda matéria sujeita a deliberação das Casas Legislativas. Considera-se proposição Proposta de Emenda à Constituição, projeto de lei, emenda, indicação, requerimento (proposição), recurso (proposição), parecer e Proposta de Fiscalização e Controle. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/p.html>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

¹² Apesar de ser tratado como gratuidade em várias referências bibliográficas e documentais da época, Luiza Erundina faz questão de frisar que o transporte seria remunerado, por meio do subsídio (informação verbal coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal).

¹³ Entrevista realizada com o engenheiro Lúcio Gregori, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

Há uma vertente importante a ser destacada que trata do viés político envolvido na proposta, bem como do contexto no qual a proposta foi apresentada. Além de ser vista como uma iniciativa de indiscutível capacidade de produzir justiça social, também se destacou por ser “politicamente oportuna” (SINGER, 1996, p.141), uma vez que a proposta poderia ser uma marca para a gestão da prefeita e para o partido pelo qual ela se elegeu, o Partido dos Trabalhadores (PT). O PT surgiu dos movimentos sociais e da mobilização de rua, o que o coloca naquela posição mencionada por McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) na qual o ator societal atua dentro da formalidade de uma instituição política, mas também mantém forte vínculo com os movimentos sociais, com militantes ocupando cargos públicos¹⁴. Observa-se aqui, ainda, uma mudança na EOP.

O projeto apresentado não prosperou, pois a maioria dos parlamentares da Assembleia Legislativa do Município naquela ocasião, incluindo a sua presidência, compunha a base de oposição ao governo de Luiza Erundina, então filiada ao PT. “Projetos que não contavam com algum apoio das bancadas opositoras sequer chegavam a ser apreciados pelo Plenário” (SINGER, 1996, p.147). Apesar de não haver se concretizado no município de São Paulo, o referido projeto se tornou inspiração para a pauta de reivindicações na busca de melhores condições de mobilidade urbana, sobretudo para aquelas pessoas com menos condição de acesso à cidade.

A própria PEC apresentada por Erundina em 2011, dois anos antes das Jornadas de Junho, teve inspiração nos objetivos sociais do Projeto Tarifa Zero. Conta Erundina que “era uma ideia tão consistente, tão viável, tão moderna, que sobreviveu esses anos todos”¹⁵.

Assim como a iniciativa de Erundina não teve por ponto de partida as Jornadas de 2013, o Movimento Passe Livre (MPL) também não surgiu como efeito do reajuste tarifário daquele ano, pois este já mantinha uma linha de atuação e luta em prol de causas que extrapolam a dimensão do transporte público.

Como conta o próprio Movimento,

as revoltas de junho de 2013, desencadeadas pela luta organizada pelo MPL-SP contra o aumento das tarifas, não são algo inteiramente novo. Para começar a compreender esse processo é preciso que voltemos a, no mínimo, 2003, quando, em resposta ao aumento das passagens, iniciou-se em Salvador uma série de manifestações que se estenderam por todo o mês de agosto daquele ano, que ficou conhecida como a Revolta do Buzu. (MPL, 2013, p.2)

¹⁴ O próprio secretário de planejamento, Paul Singer, foi filiado ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, militando no movimento sindical. Como trabalhador metalúrgico, liderou a histórica greve dos 300 mil, que paralisou a indústria paulistana por mais de um mês, em 1953. Paul Singer (entrevista), in MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio (organizadores). Prefácio de Luiz Gonzaga Belluzzo. Conversas com economistas brasileiros II, pp 55-89. Editora 34, 1999. Disponível em: < <https://goo.gl/oMLv7n>>. Acesso em 11 ago. 2017.

¹⁵ Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

Em sua declaração de Princípios¹⁶, o MPL se posiciona e se define como sendo “um movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc.”. Vale notar que, apesar de se apresentar como apartidário, o MPL deixa claro não ser antipartidário. Deste modo, deixa aberta a possibilidade para que seus integrantes ocupem cargos na burocracia e participem de partidos políticos. (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.333). Nesta perspectiva, o MPL se caracteriza efetivamente com o que Cohen define como atores societais, ou seja, “não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim ‘exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos’” (CORTES; LIMA, 2012, p.39).

Os princípios estabelecidos pelo Movimento norteiam, ainda, a estratégia de mobilização envidada pelo Movimento, uma vez que não cerceia o relacionamento com outras organizações políticas e societais, aliás, serve-se destas conexões para avançar com sua pauta. Ao se apresentar e expor a sua história, o MPL “estabelece limites e pontes entre si e outros [movimentos], neste caso, seus antecedentes, forjando linhas imaginárias de continuidade com lutas” (DOWBOR; SZWAKO, 2013) em torno de uma mesma pauta. Suas estratégias envolvem, ainda, a mobilização agendada pelas redes sociais — canais de comunicação adotados para debater, decidir e mobilizar —, com ações específicas e impactantes onde, como se viu em 2013, podem ser apropriadas por um público maior, até mesmo alheio a existência do próprio Movimento.

De acordo com Gohn (2017, p.33), o MPL integra o que ela classifica como sendo os novíssimos movimentos sociais, guardando forte relação com os coletivos¹⁷. “Não aceita a questão da representatividade existente entre a maioria dos movimentos sociais, clássicos ou os ‘novos’ movimentos”.

A construção identitária desses

novíssimos movimentos e grupos é algo complicado porque eles são diversificados em termos de referências, que são múltiplas, cruzando faixa etária, gostos, pertencimentos a grupos na mídia social, adesão à luta de alguma “causa”, conjunto de valores, ideologias motivadoras etc. A forma do movimento deixou não só de ser hegemônica como também aglutinadora das identidades. (GOHN, 2017, p.22, grifo da autora)

Gohn (2014 p. 434) ainda destaca que, “a sociedade, os movimentos sociais novos e antigos e as autoridades não sabem como lidar com essa nova forma de expressão do protesto social que destrói, não tem nome, não se assume como grupo ou movimento”. Ao analisar de forma sistematizada a cronologia das ações mais relevantes contra o aumento das tarifas de transporte público, observam-se fatos que demonstram que a mobilização social antecede as

¹⁶ Disponível em <<http://www.mpl.org.br/>> Acesso em: 7 maio 2016

¹⁷ “Os coletivos são vistos como agrupamentos fluidos, fragmentados, horizontais, e muitos têm a autonomia e a horizontalidade como valores e princípios básicos.” (GOHN, 2014, p.23)

Jornadas de Junho. Aos dados foram incluídas, ainda, todas as atividades que envolveram o MPL, ainda que não se caracterizem necessariamente como protesto.

Entre os eventos que marcam a criação do MPL, é interessante observar que o I Encontro Nacional do Passe Livre, ocorrido em 16 de junho de 2004, na capital catarinense, considerado um dos marcos do surgimento do Movimento, tinha como pauta central a implantação do passe livre estudantil. Até aquela ocasião, constituía-se mais como um coletivo formado por aqueles que lutavam contra os aumentos nas tarifas do transporte público de alguns municípios, do que propriamente como um movimento social.

A etapa seguinte na consolidação do MPL foi a realização da plenária¹⁸, em 29 de janeiro de 2005, que marcou efetivamente a criação do MPL como um movimento social de abrangência nacional (MOVIMENTO PASSE LIVRE JÁ, 2005), com o objetivo de levar sua pauta — a implantação do passe livre para estudantes — a todo o País.

Somente depois de alguns anos o Movimento passou a defender a bandeira do acesso à cidade para todos, independentemente de categoria ou grupo ao qual pertença. Aponta o MPL (2013, p.4-6) que esta ampliação no foco se deu a partir do momento em que se revisitou o projeto defendido por Erundina em 1990, marcando-se aí o encontro entre os dois principais atores deste artigo.

Assumiu-se o discurso do transporte como direito, aliás, fundamental para a efetivação de outros direitos, na medida em que garante o acesso aos demais serviços públicos. O transporte é entendido então como uma questão transversal a diversas outras pautas urbanas. (MPL, 2013, p.6)

Como explica, ainda, Scherer-Warren (2014, p.418) em uma análise posterior às Jornadas de Junho, “esse movimento tem se referido mais amplamente aos direitos do cidadão no que diz respeito à mobilidade urbana de uma forma geral, [...] tal como o direito à educação, à saúde, etc.”.

O militante Marcelo Pomar (2013) explica que

a luta pela tarifa zero é a luta pela liberdade na cidade; é a luta pela democratização dos direitos e conquistas da humanidade concentrados nas cidades; é a luta de quem se nega a aceitar a ignorância, o obscurantismo e a segregação social.

O vínculo do MPL com o projeto de 1990 não ficou apenas na inspiração para a ampliação na pauta de reivindicações, já que também o ex-secretário de transporte da administração de Erundina e idealizador do Passe Livre, Lúcio Gregori, passou a atuar como assessor do MPL, ministrando palestras, aulas-públicas e rodas de conversas com militantes. Porém, para além do assessoramento voltado para o desenvolvimento do Movimento, Gregori se tornou o principal elo entre o MPL e a deputada Luiza Erundina.

¹⁸ Realizada durante o Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre (RS).

4 O PROCESSO POLÍTICO NAS NEGOCIAÇÕES E APROVAÇÃO DA PEC 90

Três anos, 11 meses e 17 dias. Este foi o período necessário para que a PEC 90/2011 virasse lei. Ao longo deste tempo, muitos atores sociais e estatais estiveram envolvidos — em maior ou menor grau — em etapas que foram fundamentais para a aprovação final da proposta. Porém, uma informação fornecida pela deputada Luiza Erundina lança luz sobre um aspecto que remete à influência mais direta do MPL sobre a PEC 90/2011, o que desvela a interferência direta de um movimento social no Processo Político e caracteriza diretamente a relação entre as ações do MPL e o início da tramitação da Proposta. Questionada se o projeto Tarifa Zero foi uma gênese para a PEC, Erundina (informação verbal¹⁹) afirmou que

em 2005 mais ou menos, em Santa Catarina e no Paraná começou um movimento de jovens, de estudantes, fazendo mobilização contra a tarifa e fazendo grandes movimentos de reação às tarifas de transporte coletivo. Aí nasceu o movimento que é o Passe Livre, que é inspirado no Tarifa Zero. [...] Quando o **Movimento Passe Livre** começou a fazer a sua movimentação surgiu a ideia de apresentar uma PEC transformando o transporte coletivo em direito social, o direito a mobilidade. (grifo nosso)

Para dimensionar a ação direta do MPL sobre o processo político, sistematizamos todas as etapas que envolveram a tramitação da PEC 90, mapeamos os principais atores envolvidos e quais ações foram cruciais para se chegar até a promulgação pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estes dados foram cruzados com aqueles referentes às manifestações pela redução das tarifas do transporte público e das ações que envolveram a criação do MPL. Por fim, fizemos a análise do conteúdo dos discursos de atores sociais e estatais que se manifestaram nas esferas institucionalizadas, e dos documentos oficiais da tramitação da PEC, como forma de identificar a presença do MPL ao longo de todo o processo. Antes, porém, é importante compreender como se dá a tramitação de uma PEC apresentada por um parlamentar da Câmara dos Deputados.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) (BRASIL, 1970, 1998, 2017f, 2017g) são proposições que alteram a Carta Magna brasileira e só podem ser apresentadas: *i*) por um terço do total de deputados (171 parlamentares) ou senadores (27 parlamentares); *ii*) pelo presidente da República; *iii*) por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (Constituição, art. 60, caput).

A casa iniciadora, ou seja, a instância onde a tramitação da PEC se inicia, é a Câmara dos Deputados quando o texto é de iniciativa de um deputado ou deputada, ou ainda, quando de autoria do presidente da República ou das assembleias estaduais. Se a iniciativa for de um senador ou senadora, a casa iniciadora será o Senado Federal. Tomando por base o caso em análise, que

¹⁹ Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal

se alinha à primeira condição (i) e se refere diretamente ao caminho percorrido pela deputada Luiza Erundina, o parlamentar que quiser apresentar uma proposta deverá coletar assinaturas que garantam o apoio de outros 170 deputados. A autoria é garantida ao parlamentar que teve a iniciativa, mas o apoio é indispensável.

Ao ser apresentada, a PEC é encaminhada para ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados quanto à sua admissibilidade. Para esta tarefa é nomeado um relator entre os deputados titulares daquela Comissão. Este exame avalia, após a conferência das assinaturas, se a proposta não fere os princípios constitucionais já existentes, se é legal, se está de acordo com os padrões da redação e se não fere os princípios orçamentários. Nesta etapa, não se discute ou avalia o tema da proposta, ou seja, o seu mérito. Se a proposição for aprovada por maioria simples²⁰ nesta instância, é criada uma comissão temática especificamente para analisar seu conteúdo. Caso contrário, ela é arquivada.

A comissão especial tem o prazo mínimo de dez sessões e máximo de 40 sessões do Plenário²¹ para proferir parecer. Neste período mínimo, a proposta pode receber sugestões de alterações, que são as emendas. Depois, a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Este intervalo é chamado de interstício. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017g) permite, entretanto, que seja dispensado o interstício para inclusão em Ordem do Dia para votação. Para que isso ocorra, é necessária a apresentação de requerimento de um décimo da composição da Câmara (51 deputados) ou mediante acordo das lideranças partidárias, desde que procedida a distribuição dos textos em votação atualizados (avulsos) com antecedência mínima de quatro horas. Para ser aprovada, a PEC precisa de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) favoráveis em cada uma das votações.

Depois de aprovada pela Câmara dos Deputados, a PEC segue para o Senado — que exerce neste caso a função de Casa revisora —, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, nos mesmos termos da admissibilidade feita pela CCJC da Câmara, e depois pelo Plenário, onde também precisa ser votada novamente em dois turnos. Se o Senado aprovar o texto como o recebeu da Câmara, sem fazer qualquer alteração que afete o seu conteúdo, a emenda é promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado em Sessão Solene do Congresso Nacional. Caso o texto sofra mudanças, volta para a Câmara, para ser votado novamente. A proposta vai de uma Casa para outra até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas.

²⁰ Metade dos deputados presentes à reunião da Comissão.

²¹ Onde acontecem as sessões da Câmara dos Deputados.

4.1 A tramitação da PEC e o MPL

A deputada Luiza Erundina, então filiada ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), apresentou o texto da PEC 90 no dia 29 de setembro de 2011, iniciando o processo de tramitação da proposta no Congresso Nacional. O primeiro fato a chamar a atenção é que, após o recebimento do texto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, em 19 de outubro do mesmo ano, este ficou parado por 519 dias. Somente em 21 de março de 2013 foi designado o relator da matéria, o deputado Beto Albuquerque, do PSB do Rio Grande do Sul. Albuquerque — que além de membro titular da CCJ, ocupava também a função de líder²² da bancada socialista na Câmara — afirmou que o pedido de retomada da proposta e da delegação de relatoria se deu por sua iniciativa, motivado por um pedido pessoal de Erundina²³.

Se observarmos sob a perspectiva da EOP, dois fatos apontam para mudanças que estão associadas à retomada da PEC, ainda que indiretamente. No mesmo dia em que Beto Albuquerque é indicado relator, o Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU) de Porto Alegre aprovou o aumento de 6,51% na tarifa. No dia 28 daquele mês, a capital gaúcha foi palco de uma manifestação contra o reajuste. Questionado se a ação na Câmara dos Deputados tinha alguma influência “das ruas” naquele momento, Beto Albuquerque assegurou que toda a motivação foi, de fato, a interação com a colega de Parlamento, Luiza Erundina. Seguem-se, ainda, manifestações em Goiânia, Natal e, finalmente, as três primeiras de São Paulo, convocadas pelo MPL, — 6, 7 e 11 de junho.

À luz do repertório de ações, os protestos convocados pelo MPL seguiram a rotina voltada à abertura ou ao restabelecimento de “negociação diante da pouca permeabilidade dos governos às demandas” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.332). No dia 11 de junho de 2011, Erundina sobe à tribuna e faz seu primeiro discurso no Plenário da Câmara para tratar do tema. Em seu pronunciamento, a parlamentar diz se tratar de

uma manifestação democrática, legítima e necessária, as reivindicações que esse movimento apresenta são justas, por tratar-se de um serviço público cujos custos oneram demasiadamente os usuários, que são os assalariados, os que dependem do transporte coletivo para ir e voltar do seu local de trabalho. [...] **O Movimento Passe Livre** é uma versão atualizada da tarifa zero, que previa a socialização dos custos do transporte coletivo através de um fundo que se criaria com recursos a partir de um plus na tarifa do IPTU, que é um imposto direto, que é um imposto justo, que agregaria à arrecadação algo a mais, para participar da cobertura dos custos do serviço de transporte coletivo nas cidades. (ERUNDINA, 2013a. Grifo nosso).

Neste momento observa-se a relação de proximidade existente entre a parlamentar e o movimento social, que ficará ainda mais marcante nos eventos seguintes. Dois dias depois, dois novos fatos concorrentes: na manhã do dia 13, Beto Albuquerque apresenta seu parecer na CCJC,

²² O líder partidário é um deputado, escolhido quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara, que representa os demais parlamentares que compõem a legenda. Ele possui prerrogativas específicas. (Brasil, 2017g, p.11-12)

²³ Informação verbal coletada em entrevista por telefone realizada em 27 jul 2017.

pela admissibilidade da PEC. Vale destacar que o parlamentar apresentou o relatório no prazo de 11 sessões, bem aquém do prazo máximo de 40 sessões. E no final daquela quinta-feira, São Paulo testemunhou a mais violenta repressão às manifestações, naquele que foi considerado o ápice dos protestos. No dia 17, data em que ocorre a quinta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista, Erundina volta à tribuna da Câmara dos Deputados. De forma contundente, a deputada aponta para a necessidade da melhor articulação entre atores estatais e societais.

Esta Casa deve acordar e perceber o significado desse movimento. É um movimento de protesto, mas é um movimento político, para que se perceba o quanto é inadequada a política que existe, inclusive para a economia do País, mas sobretudo para o interesse de um dos setores que garantem a riqueza, a produção da riqueza no País, que são os trabalhadores que dependem desse transporte coletivo. E por entender que esta Casa não pode ficar omissa, não pode ficar indiferente, terá de dar a sua contribuição, a sua ajuda para que esse movimento encontre uma saída, sensibilizando inclusive os Poderes Públicos, os Prefeitos e os Governadores, para que abram o diálogo com esses jovens e sinalizem, na perspectiva de solução, para a análise de uma proposta viável, porque ela já vem demonstrando-se viável em várias cidades do mundo, em vários países que desde 1990 (ERUNDINA, 2013a. Grifo nosso).

Pela proximidade que mantém com o MPL e pelo interesse que tem no tema, Erundina aproveita a EOP e reforça a necessidade de se apreciar a PEC em tramitação na Casa, apontando esta, inclusive, como uma potencial solução para o cenário de crise instalado no País.

Portanto, eu espero o apoio dos meus colegas e da Mesa Diretora para que proximamente, amanhã, consiga-se aprovar a constituição dessa Comissão Externa, para que **possamos deslocar-nos para onde esse movimento** nos demanda e contribuir com ele. (ERUNDINA, 2013a)

Observa-se, em todas as falas, a estreita relação estabelecida pela parlamentar entre as demandas apresentadas pelo movimento — até mesmo pelo uso deste substantivo como palavra-chave — e a resposta estatal que pode ser dada por meio da proposta de emenda por ela apresentada. No dia 19, o governador Geraldo Alckmin e o prefeito Fernando Haddad anunciam a revogação do aumento de R\$ 0,20 das tarifas do transporte público. Porém, ainda assim o MPL convoca uma nova manifestação para o dia seguinte. Neste novo protesto, porém, a pauta de reivindicações se torna difusa, o que terminou por batizar os eventos que se seguiram como “A revolta dos 20 centavos” e fez surgir o slogan “Não são só 20 centavos”. Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda política, questões que passavam ao largo.

Um aspecto marcante após a manifestação do dia 20 é que o MPL faz alterações em seu repertório de ações e passa a focar ainda mais a participação institucionalizada e a política de proximidade, em detrimento de ações disruptivas, como os protestos de rua e a ação direta. No dia 25 de junho, a CCJC aprova o relatório do deputado Beto Albuquerque. Diante deste fato, a deputada Luiza Erundina faz novo pronunciamento no Plenário da Câmara, em que pede ao

presidente da Casa²⁴ e aos líderes partidários²⁵ que instalem imediatamente a Comissão Especial para tratar da PEC 90.

O líder do Democratas, Ronaldo Caiado (GO), apresenta, em 1º de julho, requerimento para a constituição do colegiado destinado a analisar a PEC e, finalmente, no dia 3, a Comissão Especial é criada. Sua constituição ocorre 56 dias depois, em 28 de agosto, e, em 4 de setembro, é designado como relator o deputado mineiro pelo PT Nilmário Miranda. Destacamos aqui que o Democratas é um partido que estava posicionado, naquele momento, em um campo político oposto ao do PSB. Ainda assim, o seu líder foi o responsável pelo pedido de instalação da Comissão Especial, indo ao encontro da avaliação de Erundina sobre a influência que “as ruas” vinham exercendo dentro daquela Casa política.

O nosso partido e os outros partidos mais próximos do nosso não têm número de votos suficiente para dar essa condição favorável à aprovação dessa proposta. Mas acredito, no caso, na força da democracia direta, da democracia participativa, que ainda não está incorporada ao marco institucional do País. Agora, vocês, nas ruas, estão exercitando de forma concreta e eficaz a democracia direta, a democracia participativa. (ERUNDINA, 2013d)

Nesse ínterim, um evento se pronuncia como um marco da participação socioestatal, pela participação institucional do MPL em uma audiência de destaque na Câmara dos Deputados. No dia 9 de julho, a Câmara realiza — por solicitação do deputado Beto Albuquerque — uma Comissão Geral²⁶ para discutir a política tarifária do transporte municipal de passageiros, com a participação direta de dois representantes do MPL, além da presença de diversos integrantes do Movimento. Como requerente da Comissão, Albuquerque é o primeiro a fazer o seu pronunciamento. Logo no começo, ao saudar os presentes, já evidencia a importância do MPL aos debates: “destaco o nosso interesse de ouvir e a honra de ter aqui o Movimento Passe Livre” (ALBUQUERQUE, B., 2013). E, na mesma linha dos pronunciamentos anteriores de Erundina, convoca os atores estatais a darem resposta às demandas dos atores societais.

Na verdade, as ruas querem do Parlamento respostas instantâneas, imediatas, e não apenas reflexão. Esta Comissão Geral, na realidade, é a oportunidade que temos de recolher as experiências, os ensinamentos, as vozes das ruas, da academia, dos especialistas, daqueles que acreditam que o transporte público e coletivo deve ser o eixo e a prioridade numa sociedade moderna e tão grandiosa quanto a sociedade brasileira. Depois de junho de 2013, Sr. Presidente, podemos dizer que o Brasil não é mais o mesmo. A redução de tarifas do transporte público foi uma das principais reivindicações dessas manifestações sociais e populares ocorridas nas últimas semanas (ALBUQUERQUE, B., 2013).

²⁴ A Câmara dos Deputados era presidida na época pelo deputado federal Henrique Eduardo Alves, do PMDB do Rio Grande do Norte.

²⁵ É prerrogativa do presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes, instalar as comissões especiais. (Brasil, 2017g, p.16)

²⁶ O Plenário da Câmara transforma-se em comissão geral para debater assunto relevante ou projeto de lei de iniciativa popular. A diferença entre os debates ocorridos durante a votação de matérias e a Comissão Geral é que, nessas ocasiões, além dos deputados, são convidados a falar representantes da sociedade relacionados ao tema debatido. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/57711.html>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

Vinte e seis oradores alternaram-se na tribuna — incluindo a autora da PEC, Luiza Erundina —, iniciando-se o debate pelo pronunciamento de Beto Albuquerque. Em seguida, logo no início da Comissão, fizeram seus pronunciamentos Lucas Monteiro de Oliveira e Marcelo Pomar, respectivamente, ambos representantes do Movimento. E na sequência, falou o ex-secretário de transporte de Erundina e assessor do MPL, Lúcio Gregori. Na fala de Lucas Monteiro de Oliveira também fica evidente a articulação com os atores estatais, uma vez que o militante defende que a solução para os problemas de mobilidade nas cidades passa pela aprovação da proposta de emenda, criando um vínculo direto entre a deputada e o MPL.

O Movimento Passe Livre defende que o transporte seja gerido pela população, que a população participe diretamente da gestão do transporte e que o transporte seja voltado para garantir que as pessoas possam circular pela cidade. Para isso, o poder público precisa investir, precisa reconhecer o transporte como um direito social. Para isso, é muito importante a PEC 90, de 2011, de autoria da Deputada Luiza Erundina, que reconhece o transporte como um direito social — assim como a saúde, a educação —, de modo a garantir que as pessoas possam circular pela cidade, possam se deslocar e acessar os mais diversos direitos, de modo a garantir e construir uma cidade sem catracas (OLIVEIRA, L.M., 2013).

Logo em seguida, é concedida a palavra ao também militante do MPL Marcelo Pomar. Ao subir à tribuna, Pomar, em uma ação simbólica dentro da *performance* do MPL, estendeu a bandeira do movimento em posição privilegiada, com visão para todo o Plenário. Destaca-se aqui o fato de que a Comissão Geral estava sendo transmitida pela TV Câmara em seu canal de televisão digital e pela internet. Pomar já inicia sua fala deixando evidente que a interação socioestatal daquele momento era reflexo direto de uma mudança na EOP. Diz ele: “No mês de junho de 2013, o Brasil veio às ruas. E é só por isso que hoje eu estou aqui” (POMAR, 2013). Ou seja, na visão do militante, a abertura à participação institucionalizada se deu por conta das ações de protesto envidadas anteriormente.

Em seu pronunciamento, o militante deixa evidente a pauta da mobilidade como forma de se promover o direito à cidade, combater a segregação e de reduzir a desigualdade. Aponta que o “modelo espacial de organização da cidade”, atendendo aos interesses baseados no valor de troca, também é responsável pela pobreza. Pomar aponta que a organização do sistema de transporte público urbano brasileiro é caótica, com “total descompromisso com o desenvolvimento humano, que pressupõe o amplo acesso ao conhecimento e à democratização da cidade”. E como efeito, as pessoas habitam a cidade, mas não usufruem dela.

E diante da oportunidade de falar diretamente aos atores estatais, é contundente e direto.

Se a atual categoria de políticos e gestores públicos está à altura dessa tarefa [de mudar o sistema de concessão e remuneração do transporte público], só o futuro poderá dizer. Mas que os movimentos sociais estão à altura dessa cobrança, não há mais dúvida, as ruas mostram isso. E se esses gestores não forem capazes de resolver os impasses históricos de seu tempo, certamente a força das ruas os substituirá. (POMAR, 2013)

Assim como Oliveira, ele também evidencia o “integral apoio à PEC 90, da Deputada Luiza Erundina”.

O quarto orador é Lúcio Gregori, que concentra todo o seu pronunciamento em questões atinentes à PEC 90. Porém, encerra com as palavras de ordem do MPL: “passe livre, passe livre já!” (2013), o que provocou a resposta dos militantes presentes, bradando as mesmas palavras por duas vezes. Assim, como a bandeira aberta por Pomar; aquele é mais um elemento na *performance* do MPL no Plenário da Câmara, como desafiador diante dos detentores do poder (ALONSO, 2009, p.56).

Enquanto Gregori explica a vertente técnica para a implantação do passe livre como forma de defender a PEC — sem deixar seu pronunciamento de ser político — Erundina se volta essencialmente para a questão política. Décima quinta a fazer seu pronunciamento, tendo sido precedida essencialmente por atores sociais, destaca a força das manifestações, legitimando-as, e credita a elas a aprovação do relatório pela admissibilidade na CCJC. Além disso, aponta o papel do MPL nos protestos de rua e também na formulação da PEC. Aqui se observa efetivamente como a política de proximidade está presente na articulação socioestatal.

A concretização desse direito [ao transporte] vem, sem dúvida nenhuma, por meio das propostas apresentadas pelas ruas, pelo Movimento Passe Livre, pela sociedade como um todo, que tem profunda identidade com esse movimento, com essas demandas, que chegam em boa hora ao Congresso, ao Governo Federal. Este é um momento especial da vida do País, que vai tirar, está tirando também os Poderes da República, sobretudo o Congresso e o Governo, de certa apatia, de certa lentidão, de certa hesitação em termos de soluções criativas para esses problemas. Isso se dá no plano da política, não no plano técnico, não no plano administrativo. Isso se dá no plano da política. (ERUNDINA, 2013d, grifo nosso)

E, ao agradecer aos oradores que a antecederam, assim como aos atores estatais comprometidos com a proposta, manifesta, novamente, a relação de proximidade mantida com o MPL. “Agradeço aos jovens, ao Movimento Passe Livre. Vocês estão ajudando a democracia deste País” (ERUNDINA, 2013d). Também durante o discurso de Erundina, um símbolo criado pelo MPL, desta vez para cobrar a aprovação da PEC, surge. Um ônibus de papel, feito à mão, com a sigla “PEC 90 JÁ” grafada na lateral, foi colocado sobre a tribuna durante o pronunciamento da parlamentar.

A Comissão Geral deixou o seu recado.

Com os trabalhos iniciados e o relator designado, a Comissão Especial inicia a fase de audiências públicas²⁷. E já na primeira, em 17 de setembro, entre os convidados está Marcelo Pomar, como representante do MPL, que afirma que o debate em busca de soluções para o

²⁷ Reunião realizada por colegiado parlamentar (Comissão ou Ouvidoria) com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante, referentes à área de atuação da Comissão ou da Ouvidoria Parlamentar, respectivamente. A realização de reunião de audiência pública depende de aprovação pela maioria simples do colegiado de proposta com esse objetivo apresentada por qualquer de seus membros ou pela entidade interessada, para que sejam ouvidas as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/a.html>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

transporte deve ser político e não meramente técnico (MIRANDA, 2013). O *lobby* parlamentar exercido junto à Erundina permitiu a aproximação com os relatores da proposta — Beto Albuquerque e Nilmário Miranda — e garantiu ao MPL não só assento, mas voz em todos os fóruns abertos à participação popular.

Ao todo, a Comissão realizou quatro audiências públicas, sendo que o MPL esteve representado em duas delas — em 17 de setembro e 12 de novembro —, e, em uma das duas restantes, a do dia 1º de outubro, o movimento não estava à mesa, mas participou Lúcio Gregori que, como já vimos, assessorava os militantes. Assim como Pomar o fez quando discursou durante a Comissão Geral, Gregori “destacou que a decisão de priorizar e viabilizar uma tarifa social ou mesmo o transporte gratuito é, antes de tudo, política” (MIRANDA, 2011). Foram realizados, ainda, dois seminários regionais: um em Belo Horizonte e outro em São Paulo, este com a presença ativa do MPL, o que aponta a força da participação institucionalizada dentro do repertório de ações do Movimento. Finalmente, no dia 19 de novembro, o relator Nilmário Miranda entrega seu relatório. Assim como ocorreu na votação da admissibilidade, na CCJC, o relator é célere e não faz uso do prazo de 40 sessões de que dispunha, mas entrega o seu relatório no prazo mínimo, que era de 10 sessões.

Assim como Erundina e Albuquerque, também Miranda reconhece e dá destaque à participação do MPL na tramitação da proposta.

Ao finalizar este relatório não poderia deixar de destacar o empenho e a participação ativa dos membros desta Comissão Especial, o que nos permitiu ouvir os mais diversos movimentos sociais envolvidos, **em especial o Movimento Passe Livre, que participou de todos os debates promovidos.** (MIRANDA, 2011, grifo nosso)

A celeridade segue também na votação naquela comissão, que ocorre no mesmo dia, sendo aprovado o parecer e estando, portanto, apto para seguir para votação no Plenário da Câmara dos Deputados, última e mais importante instância daquela Casa. Apenas 15 dias depois, em 4 de dezembro, o projeto entra na pauta para votação em primeiro turno no Plenário e acaba sendo votado e aprovado — com o texto original de Erundina, sem qualquer alteração — em primeiro e segundo turnos, com quebra de interstício. A votação foi expressiva nos dois turnos. Dos 331 deputados presentes à primeira votação, 329 foram favoráveis, sendo apenas um contrário e um se absteve. E, no segundo turno, dos 315 presentes, 313 foram favoráveis, um contrário e um se absteve (BRASIL, 2013).

A proposta é encaminhada então para o Senado Federal que, na qualidade de Casa Revisora, avalia apenas a admissibilidade — sem discutir o mérito —, antes da votação em Plenário, também por duas sessões. A tramitação ali tem início no dia 11 de dezembro e, já no dia 23 de abril de 2014, o parecer do relator Aloysio Nunes Ferreira pela admissibilidade da proposta é aprovado, estando pronto para a deliberação do Plenário.

A tramitação da PEC sofre uma nova paralisação, desta vez por 419 dias, até 17 de junho de 2015, quando é incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa do dia 18. Esta interrupção, porém, se dá em função das eleições gerais de outubro de 2014. Empenhados em campanhas eleitorais, os atores estatais dedicam-se à disputa e deixam de lado a pauta de votações da Casa.

A votação em primeiro turno, entretanto, ocorre apenas dois meses depois, em 18 de agosto. O resultado é marcante: nenhum voto contrário. O mesmo êxito é alcançado na segunda votação, no dia 9 de setembro. Como ápice, acontece a promulgação em Sessão Solene no dia 15 de setembro. Em um ato de simbolismo, Erundina fez a leitura do texto da emenda constitucional durante a sessão de promulgação.

Observa-se, portanto, que desde o seu início e ao longo de toda a sua tramitação, a PEC 90 ganhou agilidade sempre que a articulação entre atores societários — com a presença direta do MPL — e atores estatais se mostrou presente. Fosse no início da tramitação, com o suporte indireto dos protestos de rua, que mexeram sobremaneira na EOP, fosse nas fases pós-manifestações, nas quais prevaleceu o *lobby* parlamentar e a participação institucionalizada, como rotinas do repertório de ação do MPL, a participação do movimento social no processo político foi peça fundamental para a proposta virasse lei.

5 CONCLUSÃO

Revisitando as teorias dos movimentos sociais, identificamos a Teoria do Processo Político (TPP), de Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, como sendo a lupa mais adequada para a análise pretendida neste estudo. Aprofundamos aí os conceitos de repertório e de Estrutura de Oportunidades Políticas, essenciais como base para a avaliação da *performance* do MPL e da sua relação com a aprovação da PEC 90.

O esforço para identificar os nexos causais implicou compreender como foi concebido o projeto Tarifa Zero, levando-nos a 1990, quando Erundina era prefeita da capital paulista. Ali vimos que a concepção de um modelo de remuneração diferente para o transporte público coletivo partiu do engenheiro Lúcio Gregori, que ocupava o cargo de secretário municipal de transporte. Conhecemos, ainda, como a falta de alinhamento entre o executivo e o legislativo municipais inviabilizou a evolução do projeto naquela ocasião.

Posteriormente, voltamos-nos a verificar a origem do Movimento Passe Livre, um movimento social urbano surgido há quase 15 anos a partir da luta pela implantação do passe livre estudantil, mas que, a partir do contato com a proposta encampada por Erundina e do assessoramento de Gregori, voltou-se para a questão do acesso à cidade.

Por meio da sistematização dos protestos de rua e da participação do MPL nestes, foi possível identificar a relação direta de seus militantes nas principais ações que promoveram mudanças na agenda política. Ajudou-nos, ainda, na compreensão do MPL, a brasileira Maria da Glória Gohn, com o conceito de novíssimos movimentos sociais, originados dos coletivos e que

se constituem em estruturas organizacionais horizontalizadas.

Com todo esse aporte teórico e documental, nós nos voltamos a analisar o caminho da PEC 90, desde a sua iniciativa até a sua promulgação, procurando retratar todas as etapas de tramitação e identificar quais foram os atores socioestatais envolvidos, a interação entre estes e como as ações interferiram no processo de tramitação da Proposta. A sistematização de cada uma destas etapas nos permitiu identificar pontos nos quais a interação entre os atores socioestatais sugeria a existência de relação. Para verificar efetivamente estas conexões, foi feita a análise do conteúdo dos pronunciamentos e dos documentos oficiais — mais especificamente dos pareceres que recomendaram a aprovação da PEC. Observamos, então, a presença constante do MPL, de forma direta e indireta. Esta análise nos permitiu, ainda, verificar que o Movimento desempenhou sua *performance* em torno de um repertório de ações que envolveu os protestos de rua, a participação institucionalizada e a política de proximidade, com o *lobby* parlamentar junto aos principais atores estatais envolvidos no processo de aprovação da PEC, sobremaneira Luiza Erundina.

Ao final, este conjunto de informações, associado a declarações dos integrantes da *polity*, nos permitiu inferir que a participação do MPL foi determinante no processo que levou a Proposta a virar lei. É fato que a simples inclusão de uma área necessária ao desenvolvimento humano no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal não se constitui em elemento suficiente para promover a redução das desigualdades observadas na cena urbana. Isto é facilmente comprovado pela observação de que outras áreas figuram na Carta Magna há mais tempo, a exemplo da saúde e educação, e isto, por si só, não se traduz em garantia de excelência no serviço oferecido à população. O hiato social se mantém e se perpetua. Nos dois exemplos citados, o que se vê cotidianamente retratado nos meios de comunicação é que aqueles que têm condições financeiras favoráveis pagam por melhores escolas e por planos de saúde e consultas particulares, quando necessitam de atendimento médico. Aos menos favorecidos, resta o que é ofertado pelo Estado, sabidamente de qualidade inferior em sua grande maioria. Porém, o fato de um serviço ser considerado um direito social dá sim à sociedade garantias de que ele deva ser tratado como prioridade e, portanto, ser meritório de atenção por parte do Estado na formulação de políticas públicas.

Com afirmou o relator da Comissão Especial, deputado federal Nilmário Miranda (2013), a inclusão na Constituição não produz efeitos automáticos, mas “constitui etapa essencial para que o transporte deixe de ser tratado como mercadoria e passe a ser efetivamente priorizado, como direito social que efetivamente é”. A partir do poder de transformação da mobilização social, somado ao interesse de atores sociais como movimentos organizados, políticos e gestores públicos, o direito social tem potencial de reduzir as desigualdades, garantindo a todos o acesso aos mesmos recursos.

Nesta perspectiva, a atuação do MPL foi de indiscutível relevância na produção de

mudanças, seja por aquelas que surgirão especificamente a partir da transformação do transporte em direito social, seja pela modificação já em curso na forma de se ver os movimentos sociais e na maneira de o Estado se relacionar com a sociedade.

Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIN, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n° 2, p. 325-357, 2014.

ALBUQUERQUE, Beto. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/mPWVxQ>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: Um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p.49-86, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Histórico e atribuições**. 2019?. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. [S.l.]: [s.n.], 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ordem do Dia no Plenário — 4/12/2013**. 2013. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=34914>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. — 18. ed. — Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017g. — (Série textos básicos; n. 141)

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional** [recurso eletrônico]: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da mesa nº 1 de 2015, e legislação correlata. — 3. ed. rev. — Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017f. — (Série textos básicos; n. 125)

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira**, 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/distribuicao-renda-e-riqueza/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/relatorio-indicadores-efetividade-pnmu.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8->

46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 08 ago. 2017.

CALHEIROS, Renan. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Sessão Solene de 15 set. 2015, destinada à promulgação das Emendas Constitucionais nºs 89 e 90, de 2015]. Brasília, Congresso Nacional, 2015. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/417020>>. Acesso em 17 jan. 2017.

CASAL JR, Marcello. Aniversário de 56 anos de Brasília. **Fotos Públicas**. [S.I.], 2016. 2 fotografias, color. Disponível em: <<http://fotospublicas.com/aniversario-de-56-anos-de-brasil>>. Acesso em: 29 jul. 2016

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. Lua Nova, 2012, no.87, p.32-62.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/publico/2012_MonikaDowbor_VCorr.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2017.

DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008. 48 p.

DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Respeitável público...: Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 97, p.43-55, nov. 2013.

ERUNDINA, Luiza. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. [S.l.]: [s.n.], 2011.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 11 jun. 2013, para manifestar o caráter justo das reivindicações de jovens manifestantes contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em metrópoles brasileiras e defender a tramitação na Casa de Proposta de Emenda à Constituição de autoria da oradora sobre a inclusão do setor no capítulo dos direitos sociais. Implantação de política tarifária para o transporte público no País]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em <<https://goo.gl/XQUtty>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, nas Comunicações Parlamentares da Sessão Ordinária de 17 jun. 2013, em apoio ao movimento contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em cidades brasileiras]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em <<https://goo.gl/oB1md4>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, nas Breves Comunicações da Sessão Ordinária de 26 jun. 2013, onde pediu a imediata instalação da Comissão Especial destinada ao exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em <<https://goo.gl/Ud7mmn>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013d. Disponível em <<https://goo.gl/Tb4GQD>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para agradecer aos membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013e. Disponível em <<https://goo.gl/CH2x81>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para ponderações, como autora, à PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013f. Disponível em <<https://goo.gl/H9DuPZ>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para manifestar apreensão quanto ao quórum necessário para aprovação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013g. Disponível em <<https://goo.gl/rAJhVo>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para solicitar à Presidência inversão da ordem de itens constantes da pauta de votações da sessão para apreciação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013h. Disponível em <<https://goo.gl/Up3GwX>>. Acesso em 17 jan. 2017.

GOHN, Maria da Glória. **A sociedade brasileira em movimento**: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. Caderno CRH, v. 27, p. 431-441, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil**: Correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017. 125 p. (Coleção questões da nossa época Volume 59).

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GREGORI, Lúcio. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/5BBxSN>>. Acesso em 17 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE**: cidades@: Brasília: DF. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=530010&search=|infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 16 jan. 17.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. 2017. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2004**. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012**. [S.l.]: Ipea, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ipea, 2012. Comunicados do Ipea n. 128. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, p. 67-102, 1997.

- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p.11-48, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em <<https://goo.gl/hAxLXD>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Grande Expediente da Sessão Ordinária de 21 nov. 2013, como relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em <<https://goo.gl/aVNPfU>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para solicitar aos Deputados comparecimento ao Plenário para votação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em <<https://goo.gl/DrJ9xR>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE JÁ. **CONVOCAÇÃO. PLENÁRIA NACIONAL DO PASSE-LIVRE. RUMO A CONSTRUÇÃO DE UM MOVIMENTO NACIONAL PELO PASSE-LIVRE.** 2005. Disponível em: <<https://midia independente.org/pt/red/2005/01/302599.shtml>>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE (MPL). **Carta de Princípios do Movimento Passe Livre.** Disponível em: <<http://www.mpl.org.br/>> Acesso em: 7 maio 2016.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: Cidades Rebeldes. São Paulo: Boitempo, 2013.
- OLIVEIRA, Lucas Monteiro de. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/6nDkoL>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11. ed. Brasília: Unb, 1998. p. 562-571.
- POMAR, Marcelo. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/oCKwWd>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política.** Caderno CRH, 2014, vol.27, n.71, p. 217-229.
- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-92).** São Paulo: Brasiliense, 1996.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 285 p.
- TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje.** Petrópolis: Vozes, 2006.
- TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p.133-160, jan. 2010. Semestral. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6562/5289>>. Acesso em: 07 ago. 2017.
- WRIGHT, Erik. Análise de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília, 17: 121-163, 2015.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019



OS GOVERNOS PSDB E PT: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO APROVADOS ENTRE 1995 E 2014

THE PSDB AND PT GOVERNMENTS: AN ANALYSIS OF EXECUTIVE'S AND LEGISLATIVE'S APPROVED BILLS BETWEEN 1995 AND 2014

LOS GOBIERNOS PSDB Y PT: UN ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO APROBADOS ENTRE 1995 Y 2014

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux¹

Resumo: O objetivo deste artigo é explicar as causas das mudanças no perfil dos projetos de lei aprovados no Brasil entre 1995 e 2014. Mais precisamente, nele é analisado por que houve variação no modo como o recurso da urgência nos projetos de lei ordinária de origem do Executivo e do Legislativo entre os dois governos. Por meio da revisão da literatura sobre organização legislativa, ao lado de uma análise sobre as diferenças políticas na composição partidário-ideológica e testes estatísticos, observa-se que a Câmara organizou seus trabalhos durante os governos PSDB de maneira mais centralizada, enquanto nos governos PT houve uma maior descentralização. Com isso, os projetos de lei de iniciativa do Executivo durante os governos PSDB receberam maior celeridade durante o processo de apreciação por meio de recorrente uso do pedido de urgência vis-à-vis os governos PT. Com relação aos projetos dos parlamentares, vemos que parlamentares da coalizão de governo tiveram seus projetos aprovados com mais celeridade vis-à-vis os da oposição durante os anos governados pelo PSDB, porém sem diferença robusta entre governo e oposição. Na análise estatística, os resultados encontrados apontam para maiores chances do uso de urgência em projetos do Executivo no governo FHC II e durante o período *honeymoon*. Nos projetos do Legislativo, FHC II e Lula I aparecem como os momentos mais propícios à urgência. Contrariando as expectativas, fazer parte da coalizão de governo não importa no uso da urgência.

Palavras-chave: Centralização; Descentralização; Agenda; Legislativo; PT; PSDB.

Abstract: This article aims to explain the causes in the changes on the type of bills approved in Brazil between 1995 and in the beginning of 2016. More precisely, it is analyzed why there was variation on the usage of urgency on ordinary bills from the Executive and Legislative. Through a review of literature about legislative organization beside an analysis on the political differences in the party-ideological composition, it is observed that the Chamber of Deputies organized its activities which during the PSDB governments in a more centralized way while the PT governments was more decentralized. In this sense,

¹ Doutorando e mestre em Ciência Política (IESP/UERJ). E-mail: rodolfo_scotelaro@iesp.uerj.br
Agradeço ao auxílio financeiro da CAPES e da FAPERJ, a Fabiano Santos pela indicação da revista e ao lado dele, a Júlio Canello e a Acir Almeida pela leitura inicial deste artigo.

the Executive's approved bills under PSDB governments received more urgency vis-à-vis the PT. In relation to Legislative's bills, coalition members had their bills approved faster than opposition during the PSDB years. The statistical results show that urgency motion for Executive's bills has greater probability to be used under FHC II and during honeymoon period. In its turn, concerning Legislative's bills, FHC II and Lula I are the best moments for urgency motion usage. Counter to expectations, being part of the coalition does not matter in the usage of urgency.

Keywords: centralization, decentralization, agenda, legislative, PT, PSDB.

Resumen: El objetivo de este artículo es explicar las causas de los cambios en el perfil de los proyectos de ley aprobados en Brasil entre 1995 y 2014. Más precisamente, en él se analiza por qué hubo variación en el modo como el recurso de la urgencia en los proyectos de ley ordinaria de origen del Ejecutivo y el Legislativo entre los dos gobiernos. Por medio de la revisión de la literatura sobre organización legislativa, junto a un análisis sobre las diferencias políticas en la composición partidista-ideológica y las pruebas estadísticas, se observa que la Cámara organizó sus trabajos durante los gobiernos PSDB de manera más centralizada, mientras que en los gobiernos PT hubo una mayor descentralización. Con eso, los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo durante los gobiernos PSDB recibieron mayor celeridad durante el proceso de apreciación por medio de recurrente uso de la solicitud de urgencia vis-à-vis a los gobiernos PT. Con respecto a los proyectos de los parlamentarios, vemos que parlamentarios de la coalición de gobierno tuvieron sus proyectos aprobados con más celeridad vis-à-vis los de la oposición durante los años gobernados por el PSDB, pero sin diferencia robusta entre gobierno y oposición. En el análisis estadístico, los resultados encontrados apuntan a mayores posibilidades del uso de urgencia en proyectos del Ejecutivo en el gobierno FHC II y durante el período *honeymoon*. En los proyectos del Legislativo, FHC II y Lula I aparecen como los momentos más propicios a la urgencia. Contrariando las expectativas, formar parte de la coalición de gobierno no importa en el uso de la urgencia.

Palabras-clave: centralización, descentralización, agenda, legislativo, PT, PSDB

INTRODUÇÃO

Quando observamos os projetos de lei ordinária aprovados durante os governos PSDB e PT, vemos que há uma variação considerável no modo como as leis foram aprovadas. Enquanto no primeiro houve mais frequentemente o recurso da urgência em relação à tramitação ordinária, no segundo essa lógica muda. Por que há essa diferença, tendo em vista que as instituições são as mesmas em ambos os governos? Que aspecto das dinâmicas políticas envolvendo o processo legislativo no Brasil explica esse fenômeno? Essas são as perguntas que este artigo busca responder.

Para isso, recorro a uma análise descritiva das dinâmicas políticas envolvendo os projetos de lei ordinária de origem do Executivo e do Legislativo aprovados entre os anos de 1995 e 2014. Excluo da análise PLNs (projetos de lei orçamentária) e MPVs (medidas

provisórias), por serem de exclusividade do Executivo, para focar enfaticamente em projetos de lei concorrentes entre os poderes em questão.

Observando o regime de tramitação de projetos de lei do Executivo e do Legislativo e, neste último, exclusivamente a quantidade de projetos de lei aprovados, considerando a dicotomia "governo *versus* oposição", evidencia-se que a mudança para um governo de centro-esquerda, em 2003, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), resultou em mudanças no modo como as leis no Brasil são aprovadas em relação aos governos anteriores - mais precisamente abordado neste ensaio, o liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Enquanto os projetos de origem do Executivo nos governos PSDB eram aprovados com maior celeridade, já que o requerimento de urgência foi mais usado, nos governos petistas, as leis aprovadas passaram em maior número pelas comissões. Já em relação às matérias de origem parlamentar, não há muita diferença entre os governos no que tange ao uso da urgência, porém, nos governos tucanos, membros da coalizão tiveram seus projetos aprovados com maior celeridade frente à oposição no segundo mandato de FHC. Já nos petistas, apesar de ainda haver dominância dos projetos aprovados de origem do governo em relação à oposição, esta última apresentou menos frequência do uso de urgência em relação aos governos tucanos, sendo Dilma I a exceção.

Neste artigo, o espaço temporal abrange os anos de 1995 até 2014, ou seja, os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Lula da Silva (PT) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT). Governos anteriores ao ano de 1995, além do segundo governo Rousseff e Temer (MDB), não foram considerados, em razão de alguns dados sobre tramitação estarem incompletos. O artigo se divide em (1) Revisão da literatura, (1.1) Teorias da organização legislativa, (1.2) Causas da mudança da organização legislativa, e (1.3) Presidencialismo, coalizões e o caso brasileiro; (2) Características dos governos PSDB e PT: uma análise da dinâmica das coalizões e do sucesso legislativo, (2.1) Hipóteses e testes estatísticos; e (3) Discussão.

1 TEORIAS DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

As teorias de organização legislativa advêm da Ciência Política estadunidense e aparecem na esteira do fortalecimento da abordagem neoinstitucionalista nos anos 70². Ou seja, elas aparecem quando o ambiente acadêmico daquele país consolida o "indivíduo racional" nos estudos da política. Não só aparecem nessa circunstância, como podem ser tomadas como maiores exemplos do desenvolvimento dessa abordagem.

² Esta abordagem teórica tem origem na Economia neoclássica, com as contribuições do economista estadunidense Anthony Downs, com destaque para o trabalho "Uma Teoria Econômica da Democracia" (1957). A ideia principal desta abordagem reside no papel das instituições como variáveis fundamentais na resolução dos problemas de assimetria de informações entre os atores econômicos/políticos. A premissa básica dessa abordagem é tomar o indivíduo como egoísta e maximizador de interesses, ou seja, este calcula a relação custo/benefício antes de tomar

Dentro das análises do legislativo estadunidense, Mayhew (1974) representa o caráter fundante desses estudos, além de ser um dos principais nomes da corrente distributivista. O autor parte do pressuposto de que congressistas almejam se manter no poder via reeleição. Ou seja, há uma necessidade constante de o congressista buscar manter o apoio da maioria em seu distrito eleitoral. Quanto maior for a margem de apoio, maior será a chance de se reeleger³. Assim, com 435 indivíduos tendo os mesmos objetivos em bases eleitorais distintas, como esse problema de ação coletiva é solucionado? Pela organização legislativa, sendo, segundo Mayhew (1974), as comissões, as principais instituições⁴. Nelas, os parlamentares - que eleitoralmente não competem entre si, pois vêm de distritos diferentes - encontram uma maneira de prover e receber apoio político para levar adiante projetos que sejam de seus interesses por meio do *logrolling*.

Weingast e Marshall (1988) argumentam que o *logrolling*, ou seja, os acordos entre os parlamentares, não é garantido, pois a variável "tempo" é fundamental, o que pode prejudicar alguns e favorecer outros⁵. Os autores afirmam que a maneira encontrada para resolver esse problema é garantir poder de veto a grupos minoritários dentro da legislatura em certas áreas de legislação. O resultado dessa lógica é o fenômeno dos *preference outliers*. Ou seja, o mediano de uma comissão vai ser muito discrepante do mediano do Plenário, assim, o resultado é subótimo, já que, nessa lógica, o que é aprovado beneficia grupos de parlamentares e não a maioria da Câmara. Desse modo, na lógica distributivista, os benefícios são concentrados e os custos, difusos.

Krehbiel (1992) nota que a tendência, seguindo essa lógica, seria um constante *deadlock*, já que a proposta enviada a Plenário não corresponderia ao mediano deste. Assim, o autor, para resolver o problema, estipula um modelo baseado em dois princípios: 1) incerteza: não há muita certeza quanto aos resultados das políticas, ou seja, todo parlamentar é sujeito a perdas informacionais sobre a decisão a ser tomada acerca de uma legislação; e 2) regra da maioria: simplesmente parte da ideia de que, para aprovar uma lei, é necessário maioria dentro do Congresso.

A partir desses dois princípios, pergunta-se: como fazer com que a maioria tenha ganhos informacionais e a minoria de *preference outliers* tenha o mínimo de perda distributiva possível? Krehbiel (1992) aponta que a solução se encontra no fortalecimento de recursos e bens específicos para os parlamentares. A principal instituição onde isso ocorre são as

uma decisão.

³ Mayhew (1974) pontua que parlamentares querem transformar distritos "marginais" em "seguros".

⁴ Os gabinetes e a Mesa Diretora da Câmara de Representantes também são importantes nessa organização, no entanto, o foco principal do autor são as comissões.

⁵ Como exemplifica Groseclose (1994; 444), citando Weingast e Marshall (1988): "Suppose the two groups manage to pass such an omnibus bill. Once the public works project has been built, however, nothing ensures that the first group will maintain their support for the regulation. And since the second group does not compose a majority on its own, the regulation can easily be rescinded in a future bill. Anticipating this, the second group is rational not to support the omnibus bill. The result is that such exchanges involving *noncontemporaneous* benefits flows are

comissões. Estas funcionam como uma instância de ganho informacional para os *preference outliers*, já que estes são os que possuem maiores incentivos em coletar informações e desenvolver expertise acerca de uma determinada temática. No entanto, há garantias de que a expertise gerada gerará perdas no ponto ideal dos *outliers*? Essa informação não pode ser estrategicamente coletada? Com essas questões em mente, Krehbiel (1992) argumenta que, visando evitar que isso ocorra, as comissões são heterogeneamente preenchidas e não contêm somente *preference outliers*. Assim, uma vez que as comissões também contêm parlamentares que não estão diretamente ligados ao tema dessas, há maior incentivo ao *logrolling* e o mediano da comissão tenderá a refletir o do Plenário. Esta é a chamada vertente informacional.

Nota-se que, para Mayhew (1974), Weingast e Marshall (1988) e Krehbiel (1992), a organização dos trabalhos legislativos nos Estados Unidos ocorre principalmente nas comissões, tanto na lógica dos *preference outliers*, como na dos ganhos informacionais, além do fato de a barganha ser no nível parlamentar individual, com partidos tendo pouca função. Nessa lógica, dizemos que a organização legislativa é descentralizada, pois o papel da Mesa Diretora e do Plenário é secundário neste ponto. Já a concentração de poderes se dá com mais ênfase nas comissões.

Por fim, uma última vertente argumenta que os partidos importam no modo como os trabalhos são organizados no Congresso estadunidense. Cox e McCubbins (1993) argumentam primeiramente que os partidos funcionam como uma espécie de atalho cognitivo no momento da decisão eleitoral. Isso ocorre por limitações informacionais do eleitor, e o *label* partidário ajuda a identificar o candidato que melhor corresponde às suas preferências. Logo, pelo partido, eleitor e parlamentar conseguem diminuir as perdas informacionais, o que torna o partido um meio de ação fundamental para que o parlamentar organize suas estratégias de reeleição. Assim, na arena congressual, manter o *label* partidário consiste num dilema de ação coletiva. Nessa lógica, como se garante que os conflitos de interesses entre membros de um mesmo partido sejam contidos? Pela delegação de poderes da bancada para um líder partidário, cabendo a este manter a coesão partidária nas diferentes questões.

Logo, vemos que, diferentemente das duas outras vertentes, o Congresso se organiza de maneira centralizada nos líderes partidários nas votações em Plenário. Cox e McCubbins (1993) argumentam que, nessa lógica, nas comissões mais importantes, a tendência é o líder partidário indicar membros mais próximos do mediano da comissão, de forma que se aproxime o máximo possível do mediano do partido majoritário no Plenário.

Portanto, podemos sumarizar os principais aspectos das três vertentes da seguinte maneira:

severely impeded from being achieved."

Quadro 1 - Características das organizações legislativas

ORGANIZAÇÃO DA AGENDA	ABORDAGENS	COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES
Descentralizada	Distributivista	<i>Preference outliers</i>
	Informacional	Microcosmo do Congresso
Centralizada	Partidária	Partido majoritário compõe visando o mediano da bancada em Plenário

No entanto, instituições são suscetíveis às mudanças circunstanciais da política. Ou seja, do ponto de vista da organização legislativa, isso significa que elas não são estáticas. Em determinados momentos há maior centralização e descentralização em outros. A importância desses trabalhos no que tange a este artigo é mostrar modelos que mostram como se caracterizam Congressos centralizados ou descentralizados. Na seção seguinte, essa questão é detalhada.

2 CAUSAS DA MUDANÇA DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

Dentre os autores que abordam o tema das mudanças da organização legislativa, Binder (1997) e Aldrich e Rohde (1997) se baseiam nos postulados da vertente partidária.

Binder (1997) nota que os direitos de minorias no Congresso são condicionais a partir do formato das forças partidárias. Eles diminuem se os membros do partido majoritário estão fortalecidos e aumentam quando estes estão enfraquecidos, incentivando a formação de coalizões. Ou seja, quanto maior for o emendamento de projetos, o recurso da obstrução e os atrasos, menor é a força do partido majoritário. Ou seja, segundo Binder (1997), quanto maior for a bancada do partido majoritário e, conseqüentemente, maior a concentração de poderes neste, mais centralizada será a organização dos trabalhos legislativos, pois o partido majoritário busca criar regras e procedimentos que o beneficiem e protejam de intervenções da minoria opositora. Por sua vez, quanto menor for a bancada majoritária, maior será a tendência a descentralizar a organização dos trabalhos legislativos pois, como já apontado, o partido majoritário será mais dependente do apoio da oposição.

Aldrich e Rohde (1997) argumentam que as teorias tradicionais por si só são insuficientes em explicar as mudanças institucionais na Câmara de Representantes. Os autores notam que, a ascensão dos Republicanos em 1994, após um longo período da Câmara regida pelos Democratas, resultou em mudanças na organização da agenda legislativa. A Câmara, segundo os autores, é organizada seguindo a teoria proposta por eles, denominada de "partido condicional". As premissas básicas para a teoria proposta pelos analistas são organização, homogeneidade e distância ideológica dos partidos. Os autores argumentam que, quanto mais organizado e homogêneo em termos de preferências, maior será a probabilidade de os membros concentrarem poderes na liderança partidária. Do lado do partido majoritário, como Aldrich e Rohde (1997) mostram por meio do comportamento do Partido Republicano, que a

homogeneidade de preferências entre os membros era alta, o que fez com que o líder Gingrich tivesse incentivos para criar regras que buscassem garantir a mediana do partido. Do lado minoritário democrata, como a distância ideológica para os republicanos era grande, os membros concentraram poderes no líder para tentar dificultar a aprovação de matérias próximas ao mediano dos republicanos.

Shickler (2000) estipula e testa um modelo, comparando com os descritos acima (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997). Em seu modelo, intitulado de "equilíbrio de poder", é argumentado que o balanço ideológico de poder no Plenário vai definir o modo como as regras da Câmara serão desenhadas. Na medida em que o mediano do Plenário vai em direção ao partido majoritário, seus líderes possuem mais incentivos para moldar regras que favorecem o controle da agenda pelo seu partido; já quando o mediano do Plenário se distancia do partido majoritário, há maiores incentivos para a formação de coalizões. No primeiro caso apontado por Shickler (2000), podemos argumentar que a agenda se centraliza; já no segundo, descentraliza-se. No entanto, diferentemente dos modelos partidários (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997), o que vai definir a organização do Congresso é o mediano do Plenário e não características ligadas ao partido majoritário.

Koß (2015), analisando o caso dos parlamentos europeus, argumenta que partidos *antiestablishment*⁶ por serem *risk-averse*, costumam estar sempre dispostos e coesos a prejudicar os partidos do *establishment*. Logo, para reduzir o poder de obstrução dos partidos *antiestablishment*, os partidos do *establishment*, detendo maior quantidade de cadeiras e maior incentivo para propor uma agenda legislativa, centralizam a organização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias. Em países onde a presença de partidos *antiestablishment* é mais fraca, o incentivo para centralizar a agenda é menor. O fundo do argumento de Koß (2015) reside na lógica de que os partidos do *establishment* buscam legislar a maior quantidade possível, enquanto os partidos *antiestablishment* não possuem a mesma preocupação e, portanto, buscam mais obstruir e atrasar o processo. Portanto, a lógica da contribuição de Koß (2015) reside na disputa entre partidos incentivados a formar uma agenda e partidos interessados em dificultar tal processo, considerando o fato de que "tempo" é importante, pois parlamentares buscam a reeleição.

Portanto, há uma série de argumentos levantados que ajudam a explicar causas das mudanças da organização da agenda legislativa, parte deles oriundos da vertente partidária (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997). Binder (1997) argumenta que o tamanho da bancada do partido majoritário é o principal fator que explica como vai se desenhar a organização da agenda. Já Aldrich e Rohde (1997) dizem que o grau de organização, a homogeneidade de

⁶ Trata-se de partidos posicionados nos extremos do espectro político-partidário, tais como os comunistas (extrema-esquerda) e os fascistas (extrema-direita).

interesses dos membros dos partidos e a polaridade ideológica explicam melhor as mudanças organizacionais.

Por sua vez, Shickler (2000) pontua que a direção do mediano do Congresso vai explicar melhor a direção pela qual o processo legislativo se organizará. Já Koß (2015) pontua que, dentro da escassez do tempo, partidos que querem formar uma agenda disputam com outros que fazem resistência, e a motivação disso é eleitoral.

Na seção seguinte, fechando a revisão da literatura, é debatido o modo como as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo impactam a dinâmica organizacional do Legislativo. Debate-se também o caso brasileiro e são levantadas hipóteses observáveis.

3 PRESIDENCIALISMO, COALIZÕES E O CASO BRASILEIRO

Nas duas primeiras seções, foram demonstrados as teorias básicas sobre a organização legislativa e os principais argumentos acerca das razões para as mudanças dessa organização. Cabe agora levantar duas questões importantes: tratar da relação entre sistemas de governo - mais precisamente o presidencialismo - e organização legislativa, da formação de coalizões de governos em sistemas multipartidários e das principais contribuições sobre a organização da agenda no Congresso brasileiro.

O presidencialismo estadunidense pode ser considerado como *suis generis*. Os presidentes são "fracos", pois não possuem prerrogativas legislativas exclusivas, e o sistema é bipartidário, fazendo com que o Congresso seja constituído apenas de membros dos partidos Republicano e Democrata. Logo, certos aspectos dos estudos sobre organização legislativa naquele país devem ser relativizados, tendo em vista a variedade de contextos. Strøm (1990) vai nessa direção, tentando casar premissas dos teóricos sobre o Legislativo estadunidense com o parlamentarismo europeu. A pergunta básica que o motiva em seu trabalho é: como se caracterizam coalizões quando o chefe de governo (no caso, o primeiro-ministro) é minoritário, algo recorrente em países multipartidários?

No parlamentarismo europeu há constantes recorrências de governos minoritários. Strøm (1990) pontua que o que vai caracterizar o tipo do governo e ajustar a ação dos parlamentares é o caráter decisivo das eleições e o potencial de influência de *policy*. Quanto mais decisiva e competitiva for a eleição e menor a distância das preferências de *policy* entre governo e oposição (ou em outras palavras, maior o potencial de influência de *policy* da oposição), maior a probabilidade de um governo minoritário vir a ocorrer. Logo, é possível afirmar que países em que o potencial de influência da oposição é alto, com as preferências desta próximas às do governo, a agenda tende a ser descentralizada, ou seja, as comissões possuem mais força, enquanto que, quando o potencial de influência destas é baixo, com interesses mais distantes do governo, a agenda tende a ser centralizada no primeiro-ministro. Assim, governos minoritários seriam mais prováveis de ocorrer em congressos descentralizados.

Strøm (1990) aponta que as variações institucionais dos regimes parlamentaristas importam no cálculo dos partidos em se juntar ou não à coalizão de governo. Quanto maior for a estrutura do Congresso para que haja oportunidades de influência da oposição, maior a propensão a ter governo minoritário. Logo, o autor demonstra que incentivos para que coalizões minoritárias ocorram dependem da estrutura institucional do Legislativo. Cheibub et al. (2004), com inspiração em Strøm (1990), observam o caso do presidencialismo multipartidário. Se, no parlamentarismo, governos minoritários são normais, por que no presidencialismo haveria também problemas para tais governos ocorrerem e até mesmo formar coalizões? Os autores, assim como Strøm (1990), partem do pressuposto de que partidos são interessados em *policy* também no presidencialismo. Apesar de no parlamentarismo haver uma dependência mútua para formar o governo e no presidencialismo haver uma independência mútua, já que Executivo e Legislativo são separados, os autores observam que no presidencialismo, a formação de coalizões de governo é comum. Portanto, a lógica de maior e menor aproximação da oposição com o governo, apontada por Strøm (1990), também serve para sistemas presidencialistas, com uma pequena adaptação, já que quem forma o governo é sempre o partido do presidente, independentemente do tamanho da sua bancada no Legislativo. Quanto maior a distância ideológica do partido do presidente em relação aos demais, maior será a tendência à descentralização, para o presidente ter mais chances de garantir apoio. Por sua vez, quanto menor a distância ideológica, maior será a tendência de ocorrer uma centralização da agenda. Porém, o que distingue o presidencialismo com presidentes "fortes" do parlamentarismo descrito por Strøm (1990) é que, mesmo em casos de maior descentralização, a tendência é não ter governos minoritários devido à concentração de poderes no Executivo. Assim, a tendência é haver coalizões majoritárias e muitas vezes heterogêneas.

Portanto, tendo em mente a lógica de como governos são formados no presidencialismo e, por sua vez, a organização da agenda, passemos à revisão da literatura acerca da organização legislativa brasileira.

Dois trabalhos "inauguram" o debate acerca do Legislativo brasileiro. De um lado, temos Ames (2003) e do outro, Figueiredo e Limongi (1999). O primeiro busca entender como as bases eleitorais determinam o comportamento parlamentar no Brasil, ou seja, o papel de instituições exógenas. Importante lembrar que o Brasil tem um sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Ames (2003) argumenta que a centralização no candidato gera incentivos para que deputados foquem no localismo fiscal para suas bases (*pork barrel*). De modo contrário, a agenda dos presidentes, por conta do caráter de sua eleição, é nacional. Assim, há tendência para que parlamentares e presidentes tenham uma relação bem conflituosa na busca por implementação de políticas.

Nesse sentido, há um dilema. Como os presidentes vão garantir apoio para suas medidas e os deputados vão conseguir levar adiante suas políticas paroquiais? A partir de coalizões feitas

ad hoc e de espaço para emendas no orçamento federal, já que, com a concentração desses poderes no Executivo e o modo como deputados são eleitos, há poucos incentivos para os parlamentares atuarem fora desse campo. Logo, segundo Ames (2003), a barganha para que presidentes tenham apoio político para seus projetos ocorre caso a caso, a disciplina partidária não é alta, e o Executivo é dominante em relação ao Legislativo, porém com dificuldades. Assim, a tendência nesse cenário de alto custo de barganha, descrito por Ames (2003), é a agenda ser descentralizada, com as comissões sendo a principal instituição onde ocorrerão as negociações, devido aos interesses conflitantes entre presidentes e parlamentares e à exclusividade em projetos de lei orçamentária no Executivo, restringindo o escopo de ação dos deputados.

Em contraposição a Ames (2003), Figueiredo e Limongi (1999) enfatizam a importância das instituições endógenas do Congresso no sentido de garantir apoio do Legislativo ao Executivo. Os autores argumentam que os partidos, mais precisamente as lideranças partidárias, exercem papel fundamental na costura de apoio político dentro do Congresso. Assim, para Figueiredo e Limongi (1999), o personalismo e a fragmentação partidária, resultantes da lógica eleitoral, são minados por poderes conferidos pelo Regimento Interno às lideranças partidárias, que negociam cargos no Executivo e suporte em projetos dos presidentes. Ao lado da concentração de poderes nas lideranças partidárias no Congresso, por parte do Executivo, este detém, além do poder de apontar cargos políticos, dispositivos capazes de acelerar a tramitação (MPVs e urgência⁷) e exclusividade nas já apontadas leis orçamentárias e também em administrativas. Assim, ambos os poderes possuem incentivos a cooperarem, já que presidentes concentram prerrogativas e os líderes partidários concentram bastante poder.

Desse modo, as coalizões de governo tenderão a ser sólidas, previsíveis e, como o custo de barganha entre Executivo e Legislativo é baixo, ao lado de uma série de dispositivos para acelerar o processo legislativo nas mãos do Executivo, a agenda tenderá a se organizar de forma centralizada no Plenário, e a disciplina partidária será alta, já que o *whip*⁸ dos líderes é forte. O Executivo, nesta análise, tenderá a ser dominante e aprovará projetos com razoável tranquilidade, visto que o apoio será estável.

Finalizando, nesta seção foram revisitados trabalhos que focaram na relação entre sistema político e organização legislativa. Foi realizado tal movimento, para considerar o presidencialismo multipartidário com presidentes "fortes" e, assim, inserir o Brasil no debate sobre organização da agenda legislativa.

Após esta extensa revisão da literatura, na seção seguinte realizo uma breve descrição de aspectos políticos que caracterizam diferenças na relação entre Executivo e Legislativo nos governos PSDB e PT, para levantar hipóteses e realizar testes estatísticos.

⁷ Cabe destacar que a urgência também pode ser utilizada em matérias oriundas do Legislativo.

⁸ Literalmente "chicote". Este termo significa a capacidade de os líderes disciplinarem suas bancadas.

4 CARACTERÍSTICAS DOS GOVERNOS PSDB E PT: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA DAS COALIZÕES E SUCESSO LEGISLATIVO.

Nesta seção, farei uma descrição de como o modo de formação das coalizões em cada governo foi fundamental para o tipo de trâmite dos projetos de lei aprovados.

Fernando Henrique Cardoso (PSDB), doravante FHC, contou com uma coalizão majoritária logo no início de seu mandato, recebendo apoio político oriundo da coligação eleitoral de PTB, PMDB e PFL⁹. Tal coalizão apoiando o PSDB, partido do presidente, ocupava 56.6% das cadeiras da Câmara. Logo, apesar de majoritária, não havia número suficiente para aprovar reformas constitucionais como a da previdência privada. Esta só foi aprovada em 1996, com a entrada do PPB na coalizão de governo, deixando o governo com ampla quantidade de cadeiras (77%), dando margem para indisciplinados.

Por sua vez, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), doravante Lula, assume o poder com uma coalizão minoritária advinda da coligação eleitoral composta, além do PT, por PL, PCdoB, PDT, PTB, PV, PPS e PSB. Apesar da maior quantidade de partidos em relação às coalizões de FHC, ela só atingia 48.5% de cadeiras na Câmara, ou seja, número insuficiente para aprovar até mesmo projetos de lei ordinária. Mesmo nesta situação, Lula obteve sucesso em aprovar a reforma da previdência pública com apoio também da oposição, o que demonstra que o argumento de Cheibub et al. (2004) com base em Strøm (1990) é viável. Governos minoritários não são uma anomalia e podem ter eficácia legislativa também no presidencialismo.

No entanto, Lula, a partir de janeiro de 2004, contou com coalizões majoritárias durante seu primeiro e segundo mandatos, porém nenhuma atingindo a marca acima de 75% como FHC conseguiu. Suas coalizões variaram entre 58.9% no 1º semestre de 2005 e 69.4% entre 2005 e 2007. Já sua sucessora, Dilma Rousseff (PT), contou com coalizões majoritárias constantemente ao longo de seu primeiro mandato.

Com base nos critérios de estimação de ideologia dos partidos brasileiros feitos por Zucco e Power (2009) e como já apontado por diversos autores (Almeida, 2017; Zucco, 2009), vemos que a coalizão que deu suporte a Lula e Dilma é ideologicamente muito mais heterogênea que a de FHC, variando com partidos de esquerda (PT, PCdoB e PDT), centro (PMDB) e direita (PP, PR, PRB, PL, PTB e PSD). Já FHC e seu partido de centro-direita PSDB formaram uma coalizão não só amplamente majoritária, como ideologicamente mais sólida, contendo somente partidos de centro e de direita (PTB, PMDB, PFL e PPB).

FHC tinha, por sua vez, uma oposição de esquerda muito organizada e coesa. No entanto, em média, a oposição a FHC ocupava em torno de 20% de cadeiras na Câmara¹⁰. Porém, cabe ressaltar que esse número só é baixo porque há indícios de que a base de apoio a

⁹ Os dados sobre coalizão estão no Quadro 2 constam com apêndice, ao final do texto.

¹⁰ No primeiro mandato de FHC, a oposição composta por PT, PDT, PCdoB, PPS, PSB e PV ocupava 111 cadeiras na Câmara (21.6%) e no segundo mandato 113 (22%).

FHC formou um forte cartel partidário, em virtude do interesse, praticamente inexistente, dessa oposição em cooperar com o governo. Além disso, havia também, em virtude da convergência ideológica dos partidos da coalizão, interesse em apoiar principalmente o governo em termos de agenda econômica, a maior bandeira do governo FHC. Tanto foi assim que havia partidos tais como PL, PSC, PRN, PTR, PSD¹¹, PRP e PSL que não faziam parte da coalizão oficial de governo, ou seja, não ocupavam cargos no Executivo, que apoiavam sistematicamente o governo (Figueiredo, 2008).

Já Lula e Dilma, em virtude do caráter minoritário dos partidos de esquerda no Congresso, além das disputas dentro da própria esquerda, principalmente no momento da reforma da previdência, precisaram angariar apoio de partidos ideologicamente distantes, algo iniciado dentro da própria coligação eleitoral vitoriosa em 2002, com a presença de José Alencar (PL e posteriormente PRB) como candidato a vice de Lula, e aprofundado quando a coalizão de governo passou a ser majoritária, com a entrada do PMDB. O fato de o PT em seus governos ter conseguido apoio oferecendo cargos no Executivo a partidos ideologicamente distantes mostra que, ao contrário do que ocorreu com FHC, tais partidos estão dispostos a barganhar por cargos e políticas. Praticamente os únicos partidos avessos a uma coalizão liderada pelo PT eram o PFL (posteriormente DEM), o PSDB, e depois de deixar a coalizão de governo, o PPS. A grande diferença, no entanto, entre os governos PT e PSDB no que diz respeito ao potencial de formação de coalizões legislativas é que enquanto no segundo era comum, no primeiro, o custo para que isso ocorresse era maior. Esse é um dos motivos do oferecimento de cargos para partidos ideologicamente distantes no governo.

Pois bem, elencadas as razões de por que as coalizões de governo montadas por PSDB e PT se distinguem, cabem agora os dados legislativos. Importante lembrar que, tendo em vista o fato de o Brasil se caracterizar como um país multipartidário, o partido majoritário no Congresso sempre dependerá da formação de coalizões de governo, portanto, na lógica de Binder (1997), a tendência vai ser sempre ter uma agenda descentralizada. Assim, na ótica desta autora, partido majoritário deve ser trocado por coalizão majoritária. Do mesmo modo, em Aldrich e Rohde (1997), ao invés de partido isolado, quanto mais organizada e homogênea em termos de preferências for a coalizão, maior será a probabilidade de os membros delegarem poderes à liderança partidária

Tendo isso em mente, uma vez que o pedido de urgência indica uma aceleração do processo de tramitação de um projeto acatado pelas lideranças partidárias e levado a Plenário, em caso de ocorrência frequente desse recurso, é sinal de que a agenda foi centralizada. Nesse sentido, passemos a um olhar mais atento ao fenômeno a ser compreendido neste artigo, por

¹¹ Este não é o partido fundado por Gilberto Kassab em 2011. No caso, este foi um partido que durou entre 1945 e 2003, quando neste ano foi incorporado ao PTB.

meio de uma análise descritiva do teor dos projetos de lei aprovados de origem do Executivo e do Legislativo nos governos PSDB e PT.

Com relação aos projetos do Legislativo, o principal centro da análise recai sobre a quantidade de projetos aprovados, observando a dicotomia "governo x oposição". Quanto maior for o uso da urgência em matérias do governo sobre a oposição, maior será a tendência à centralização da agenda. No Brasil, na maioria dos casos, as coalizões de governo foram majoritárias, o que provavelmente indica que as taxas de sucesso da coalizão de governo serão maiores, com maior frequência, por conterem mais parlamentares e partidos envolvidos. Mas, se houver uma variação razoável na taxa de uso da urgência entre governo e oposição, isso pode indicar que a agenda está se descentralizando.

A análise do teor do sucesso legislativo busca demonstrar por meio das leis aprovadas - que são fruto de decisão coletiva dos parlamentares - como determinadas características no modo de aprovação pode indicar uma maior ou menor centralização da agenda legislativa na Câmara de Deputados.

Tabela 1 - Projetos de lei ordinária aprovados do Executivo (FHC - Dilma I)

PRESIDENTE	PROJETOS DE LEI APROVADOS		
	URGÊNCIA	NORMAL ¹²	TOTAL
FHC I	61	50	111
FHC II	60	15	75
Lula I	63	44	107
Lula II	27	46	73
Dilma I	29	23	52
TOTAL	247	178	425

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A tabela acima expõe os projetos de lei ordinária aprovados que foram enviados pelos presidentes em seus respectivos governos. No caso de FHC II e Lula II, são também considerados os projetos enviados por cada presidente em seus primeiros mandatos. Projetos de um determinado presidente aprovados sob outros governos não foram contabilizados. Por exemplo, um projeto assinado por FHC I e aprovado em Lula II não foi considerado, pois o governo havia mudado.

Nota-se pelos dados analisados, primeiramente, que há uma tendência de os presidentes aprovarem maior quantidade de projetos em seus primeiros mandatos. Esse é um aspecto que uma série de autores argumenta que, no primeiro ano de um determinado governo, há uma tendência de os deputados apoiarem o presidente, pois este, em virtude do resultado eleitoral, possui maior apoio popular e, conseqüentemente, vincular a imagem ao presidente pode soar favorável ao parlamentar. Além disso, a distância do período eleitoral vindouro proporciona

¹² Em "Normal" estão também os projetos de lei aprovados através de poder terminativo das comissões.

uma baixa preocupação dos parlamentares com sua reeleição, podendo assim se dedicar com mais afinco à atividade legislativa. Este é o chamado período de *honeymoon* (Cohen et al., 2013).

Quanto aos presidentes em si, FHC, em ambos os mandatos, aprovou mais leis com urgência do que em tramitação normal. No seu primeiro mandato, foram 11 projetos aprovados a mais em relação à tramitação normal e 55% do montante total. Já no segundo mandato, a diferença aumenta consideravelmente, chegando a 45 projetos aprovados com urgência a mais do que aprovados em tramitação normal e 80% do montante total, sendo esta a maior taxa encontrada dentre os governos analisados.

Esta é uma forte evidência de que no período do governo FHC, a agenda se encontrava centralizada, uma vez que o pedido de urgência indica apreciação do Plenário, encurtamento da tramitação e, conseqüentemente, redução do custo de barganha. É importante destacar que, no segundo mandato, a coalizão que dava apoio a FHC se tornou minoritária em 2002, com a saída do antigo PFL, porém tal evento não implicou, como apontam os dados, redução na aprovação de leis com urgência. Esse fato ilustra bem como a proximidade ideológica importa na formação de coalizões legislativas *ad hoc*. Além disso, a oposição de esquerda na época era coesa, disciplinada e indisposta à cooperar (Figueiredo e Limongi, 1999), logo proteger os interesses da coalizão de governo da oposição, na época liderada pelo PT, era fundamental, e a maneira encontrada para evitar isso era o recurso ao requerimento de urgência, ao lado de uma coalizão majoritária formal na maior parte de seu mandato, mesmo com proximidade ideológica entre os partidos componentes.

Lula, em seu primeiro mandato, manteve um padrão similar a FHC I, tendo 19 leis aprovadas com urgência a mais em relação às aprovadas em trâmite normal, correspondendo a 58.9% do montante total. Do mesmo modo que FHC II no último ano de governo, Lula contou com uma coalizão minoritária no primeiro ano de mandato. No entanto, tal fato, como os dados indicam, não foi um empecilho para que o ex-sindicalista conseguisse aprovar a maior parte de seus projetos com urgência no primeiro ano, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2 - Projetos de lei aprovados por ano: Lula

	SUCESSO ANUAL - LULA		
	URGÊNCIA	NORMAL	TOTAL
2003	13	1	14
2004	14	2	16
2005	14	8	22
2006	14	10	24
2007	7	8	15
2008	9	16	25
2009	13	16	29
2010	6	29	35
TOTAL	90	90	180

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Nota-se que o requerimento de urgência foi mais utilizado nos anos de 2003 e 2004. Logo, como já dito, nos primeiros anos de mandato, e foi gradativamente sendo reduzido a partir de 2005. Os primeiros anos provavelmente estão sob influência do efeito *honeymoon*, principalmente o primeiro, já que, em 2004, a coalizão já se encontrava majoritária, com a entrada do PMDB. Além disso, a presença de PL e PTB na coalizão, ao lado de uma agenda do Executivo que agradava ideologicamente à oposição - exemplo disso é a já citada reforma da previdência pública - fez com que os custos de barganha não fossem tão altos para o governo num primeiro momento.

Já a partir de 2005, o uso do requerimento de urgência foi apresentando queda, sendo ultrapassado em 2007 e persistindo minoritário em relação à tramitação normal durante todo o segundo mandato de Lula. No último ano de governo, a taxa de urgência foi baixíssima, com apenas 6 frente a 29 de tramitação comum. Ao todo em seu segundo mandato foram apenas 27 com urgência frente a 46 de tramitação comum e apenas 37% do montante total. Logo, as evidências são robustas de uma descentralização na organização dos trabalhos da Câmara.

Em seu segundo mandato, a coalizão que passou a sustentar seu governo passou a ter 4 partidos mais ligados à direita (PR, PRB, PTB e PP), 1 de centro (PMDB) e 4 da esquerda (PT, PCdoB, PSB e PDT). Logo, além da quantidade bem maior de partidos frente às coalizões que sustentavam FHC, a heterogeneidade ideológica é visível. Portanto, a disposição em fazer uma agenda negativa por parte dos partidos de centro-direita ficava mais restrita a DEM, PSDB e PPS e assim, a necessidade de proteção da agenda por parte do governo era menor sob Lula e também Dilma - como é analisado a seguir - em comparação a FHC.

Dilma, em seu primeiro mandato, teve uma vantagem baixa de projetos aprovados com urgência em relação aos de tramitação ordinária, apenas 6 a mais. Ou seja, mesmo sob efeito *honeymoon*, que poderia favorecer uma maior centralização, a ex-presidenta apresentou resultados mistos, seguindo a tendência à menor centralização iniciada, sobretudo, em Lula II.

Assim, podemos afirmar que o recurso ao requerimento de urgência de fato foi menos utilizado, comparando-se com FHC e Lula I.

Finalizando a análise do sucesso legislativo, abaixo segue a exposição dos dados concernentes aos projetos de lei do Legislativo aprovados, da 50ª até a 54ª legislaturas, considerando a dicotomia governo x oposição.

Tabela 3 - Projetos de lei aprovados da Câmara dos Deputados: 50ª até 54ª legislaturas

		PROJETOS DE LEI APROVADOS			
Legislatura		Governo	Oposição	Ambos	TOTAL
50 - FHC I	Urgência	5	0	0	5
	Normal	71	22	0	93
	Total	76	23	0	98
51 - FHC II	Urgência	23	15	0	38
	Normal	46	23	0	69
	Total	69	38	0	107
52 - Lula I	Urgência	16	11	1	28
	Normal	48	24	1	73
	Total	64	35	2	101
53 - Lula II	Urgência	11	12	2	25
	Normal	107	46	1	154
	Total	118	58	3	179
54 - Dilma I	Urgência	17	9	4	30
	Normal	94	56	1	151
	Total	111	65	5	181
TOTAL		438	219	10	666

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Com relação aos dados acerca dos deputados, o primeiro detalhe a ser ressaltado é o aumento da produção legislativa nas 53ª e 54ª legislaturas em relação aos demais anos, com quase 200 projetos de lei de autoria parlamentar aprovados em cada uma dessas legislaturas, uma tendência já apontada por Almeida (2017). Além disso, cabe destacar também o baixo número de projetos aprovados com requerimento de urgência, com a grande maioria seguindo tramitação normal, o que indica que a lógica de apreciação de projetos de lei do Legislativo tende a ser descentralizada. Como esperado, a taxa de sucesso do governo em relação à oposição é maior em todas as legislaturas, e isso fornece evidências de que no Brasil é mais provável um parlamentar obter sucesso legislativo pertencendo à coalizão de apoio ao governo do que na oposição.

Na 50ª legislatura, observa-se que a taxa de sucesso do governo é de 77.5% e da oposição é 23.5%, a maior diferença registrada dentro da amostra observada. Nas demais legislaturas, as taxas ficam sempre em torno de 63% para o governo e 33% para a oposição. A

50ª legislatura abrange o período FHC I, e os dados indicam que houve uma "defesa" considerável dos projetos de parlamentares governistas no período, mas não necessariamente uma centralização para acelerar o processo legislativo, uma vez que apenas 5 receberam requerimento de urgência. Na verdade, é na 51ª legislatura, em FHC II, onde aparentemente houve maior tentativa de celeridade na apreciação dos projetos de parlamentares membros da coalizão, já que dentro da amostra, a taxa de tramitação normal é a menor, com 66.6%, enquanto nas demais, os números estão sempre acima de 71%. Lembrando que esse foi o período em que os projetos do Executivo foram mais aprovados com requerimento de urgência.

Do mesmo modo, na 53ª legislatura, em Lula II, a diferença entre projetos do governo e da oposição aprovados com urgência é irrisória, com a oposição obtendo 1 à frente, sendo esse o único momento em que a oposição consegue se "igualar" ao governo em projetos aprovados nessa situação. No entanto, de uma maneira geral, as evidências encontradas pela análise dos projetos do Executivo são mais robustas, comparadas à análise do Legislativo, em termos de observar um processo de descentralização da organização dos trabalhos legislativos, uma vez que, no caso dos projetos do Legislativo, a organização tende a ser descentralizada, independentemente do governo.

A seguir, são realizados alguns testes estatísticos para testar se o observado empiricamente é aleatório ou está realmente influenciado pelas diferentes dinâmicas políticas elencadas acima entre os governos.

4.1 Hipóteses e análises estatísticas

Os pontos teóricos e empíricos levantados nas seções anteriores levam às seguintes hipóteses testáveis:

H1) Em virtude do apontado pela literatura e por obter coalizões mais coerentes ideologicamente e uma oposição menos disposta a cooperar, maior será a tendência de centralização da organização legislativa nos governos PSDB em relação ao PT e, conseqüentemente, a maior probabilidade de o recurso do mecanismo de urgência ter sido utilizado;

H2) Pelas razões apontadas pela literatura, com relação aos projetos de lei do Legislativo, pertencer à coalizão de governo aumenta as chances de aprovação com urgência. No caso empírico brasileiro, a maior probabilidade de esse fenômeno acontecer é nos governos PSDB;

H3) Em virtude do observado nos dados empíricos, quanto mais próximo do primeiro ano de mandato, maiores as chances de um projeto de lei dos presidentes ser aprovado com urgência, em virtude do período de *honeymoon*.

A variável dependente é "aprovado com (1) ou sem (0) urgência". Para estruturar as variáveis independentes nos projetos do Executivo foram incluídos 1) uma *dummy* indicando o

governo e 2) uma *dummy* de valor 1, caso o presidente esteja em seu primeiro ano de mandato, para medir o efeito *honeymoon*. Já para os projetos dos parlamentares especificamente, foram incluídas 3) *dummies* indicando a posição em relação ao governo - se da coalizão, oposição ou neutro. A fonte é o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Para realizar os testes, foi utilizado um modelo de regressão logística com efeitos aleatórios. Assim, posso observar variáveis que são específicas a cada projeto de lei, assim como grupo de variáveis que variam somente dentro das legislaturas. Já que a variável dependente é modelo binária (0,1), estimo a probabilidade de um projeto ser aprovado (1) ou não (0), por meio de uma função logística $\text{logit}(x) = 1/(1+e^{-bx})$, onde x é um vetor com as variáveis independentes utilizadas no modelo e b seus coeficientes. O inverso da função logística ($\text{logit}^{-1}(x) = e^x/(1+e^x)$) permite expressar os resultados probabilisticamente.

Tabela 4 - Projetos aprovados do Legislativo: probabilidade de urgência

Constante	0.7916 (0.7056)
FHC I	-1.3583** (0.4635)
FHC II	0.7533** (0.2715)
Lula I	0.6705* (0.2844)
Lula II	-0.1939 (0.2766)
Governo	-2.4937*** (0.7125)
Neutro	-1.5915* (0.7603)
Oposição	-2.2047** (0.7192)
AIC	688.12
Residual deviance	672.12
N de observações	727

Nota: O modelo foi gerado com técnica *logit* de efeitos aleatórios.
*Códigos de significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

De acordo com a tabela 4 sobre projetos aprovados do Legislativo, nota-se que no primeiro governo FHC, as chances de aprovação com urgência são baixas, com boa significância estatística em relação a Dilma (constante). De modo inverso, FHC, em seu segundo mandato, possui probabilidade positiva de aprovação com urgência, também com boa

significância estatística. Lula, por sua vez, no seu primeiro mandato, possui chances positivas de aprovação, com significância estatística, já no seu segundo mandato, a probabilidade é negativa, porém sem ser estatisticamente significativa. Contrariando as expectativas, fazer parte da coalizão de governo implica robusta improbabilidade de aprovar projetos de lei com urgência. Apesar de inesperado, esse comportamento já havia sido apontado por Izumi et al., (2016), cujo argumento é que há corrente "usurpação" de projetos do Executivo de membros de sua base e foco em agilizar os projetos do primeiro. Do mesmo modo, adotar neutralidade e fazer parte da oposição possuem probabilidade negativa, ambos estatisticamente significantes.

Portanto, com relação aos projetos do Legislativo, pode-se apontar que a lógica da proteção a projetos de parlamentares da base governista é mais fortemente sustentada no segundo mandato de FHC, indo ao encontro da análise descritiva. No primeiro mandato de Lula, os parlamentares da coalizão obtiveram uma proteção razoável de seus projetos. Os resultados encontrados mostram que projetos dos parlamentares nos governos Lula e Dilma não tiveram diferenças substantivas no modo como foram aprovados.

Tabela 5 - Projetos aprovados do Executivo: probabilidade de urgência

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	0.23180 (0.27922)	0.14082 (0.28422)
FHC I	-0.03295 (0.33816)	-0.23866 (0.34795)
FHC II	1.15449** (0.40161)	1.24547** (0.40511)
Lula I	0.12714 (0.34141)	0.01114 (0.34989)
Lula II	-0.76461* (0.36978)	-0.67362 (0.37357)
Honeymoon	~	2.38505*** (0.61958)
AIC	550.38	527.26
Residual deviance	540.38	515.26
Nº de observações	418	418

Nota: Os modelos foram gerados com técnica logit de efeitos aleatórios.

*Códigos de significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Na tabela 5, observa-se que novamente FHC, em seu segundo mandato, possui posição de destaque em relação aos demais, quando o assunto é aprovar projetos com urgência. Enquanto no seu primeiro, ele tem chances baixas de aprovação com urgência sem significância estatística, no seu segundo, a probabilidade é positiva e estatisticamente significativa em relação

a Dilma. Já Lula, num primeiro momento, possui probabilidade positiva sem significância estatística e posteriormente, possui menos chances de recorrer à urgência, vis-à-vis Dilma, com significância estatística. Assim, FHC, mais uma vez, é o presidente que, graças ao seu segundo mandato, possui maior chance de acelerar a tramitação de um projeto de lei. Importante destacar o fortíssimo peso da variável *honeymoon*, indicando que presidentes não só aprovam mais projetos em seu primeiro ano de mandato, como também com maior celeridade.

Porém, uma análise apenas com base nos coeficientes de regressão pode ser insuficiente, já que os resultados estão em log das razões de chance. Uma maneira de aprimorar a análise é por meio da exponenciação dos coeficientes estimados para descrever os resultados das razões de chance. Feito isso, temos os resultados nas tabelas abaixo. No caso do Executivo, os resultados foram gerados a partir dos coeficientes gerados no Modelo 2:

Tabela 6 - Razões de chance: projetos aprovados do Legislativo

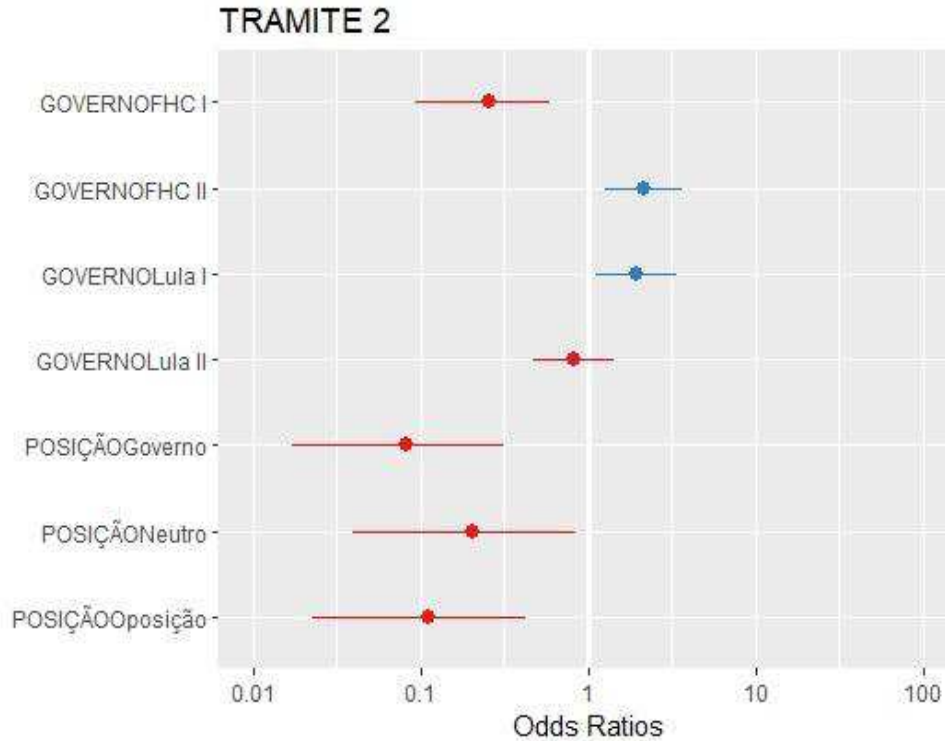
Razões de chance	Intervalos de confiança		
	2.50%	97.50%	
Constante	2.207	0.554	8.799
FHC I	0.257	0.104	0.638
FHC II	2.124	1.248	3.616
Lula I	1.955	1.12	3.414
Lula II	0.824	0.479	1.416
Governo	0.083	0.02	0.334
Neutro	0.204	0.046	0.904
Oposição	0.11	0.027	0.452

Acima, temos os resultados da exponenciação dos coeficientes a 95% de confiança. A interpretação das razões de chance é a probabilidade de um determinado evento ocorrer dividida pela probabilidade de não ocorrência. Com isso em mente, vemos que as chances de um parlamentar ter um projeto seu aprovado com urgência em FHC I são 0.25 vezes as chances de Dilma I, o que caracteriza uma baixa probabilidade de sucesso. Por sua vez, um parlamentar conseguir aprovar um projeto com urgência em FHC II possui 2.12 vezes mais chances em relação ao período Dilma I, uma diferença substantiva. Já nos governos Lula, no primeiro vemos que as chances de um deputado ter um projeto aprovado com urgência são 1.95 vezes maiores em relação a Dilma, um valor próximo a FHC II, já no segundo mandato, as chances de aprovação com urgência são 0.82 vezes menores, o que caracteriza uma redução substantiva em relação ao primeiro mandato.

Por fim, no que tange às posições em relação ao governo, ser membro da coalizão tem 0.08 vezes menos chances de aprovação com urgência, ser neutro possui 0.20 vezes menos chances e ser oposição 0.11 vezes menos chances. Logo, todas as posições indicam que as

chances são menores, o que mostra que os presidentes, pelo menos no período observado, são atores políticos que possuem mais chances de ter o pedido de urgência atendido e aprovado. No entanto, dentre as posições em si, a que possui menos chances é ser da coalizão, o que ajuda a reforçar mais ainda o argumento da força centrípeta do Executivo (Izumi et al., 2016).

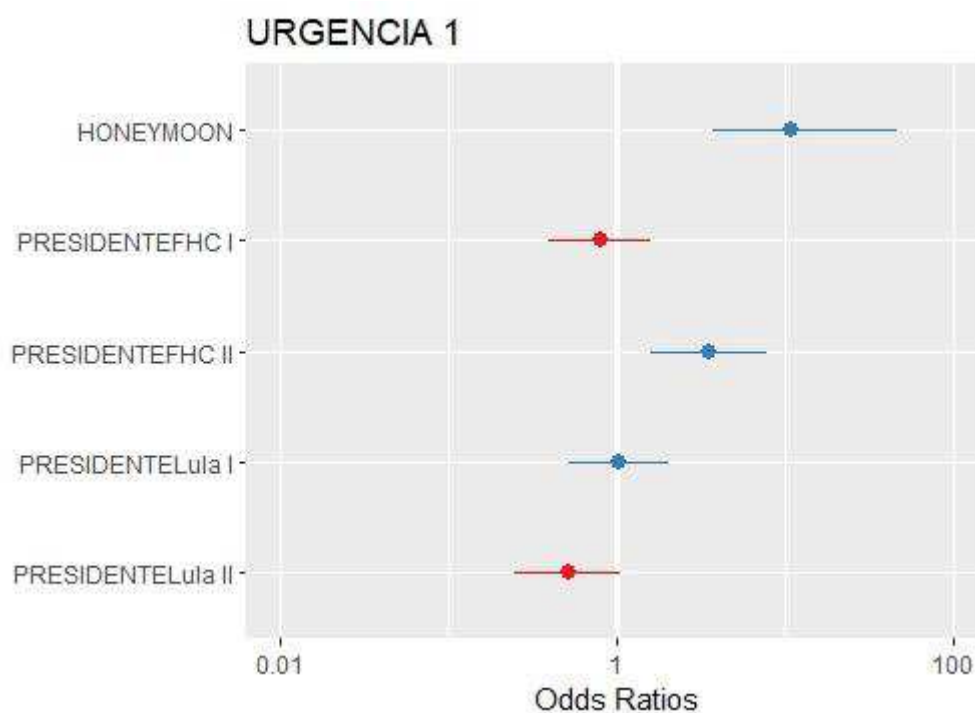
Gráfico 1 - Razões de chance para urgência de projetos do Legislativo



Na tabela 7 abaixo, concernente às razões de chance de projetos do Executivo, vemos que FHC em seu primeiro mandato tem 0.78 menos chances em relação a Dilma I de aprovar um projeto de sua autoria com urgência; no entanto, suas chances aumentam substantivamente no seu segundo mandato, chegando a 3.47 vezes mais chances de aprovação com urgência. Lula, por sua vez, no seu primeiro mandato, possui 1.01 vezes de chances em relação a Dilma I, e 0.51 menos chances em seu segundo mandato. Por fim, a variável contextual "honeymoon" aumenta em 86% as chances de aprovação de um projeto do Executivo com urgência.

Tabela 7 - Razões de chances: projetos aprovados do Executivo (Modelo 2)

Razões de chance	Intervalos de confiança		
		2.50%	97.50%
Constante	1.151	0.66	2.009
FHC I	0.788	0.397	1.563
FHC II	3.475	1.571	7.687
Lula I	1.011	0.509	2.008
Lula II	0.51	0.245	1.06
Honeymoon	10.86	3.224	36.577

Gráfico 2 - Razões de chance para urgência de projetos do Executivo

Assim, como interpretar os resultados encontrados nos modelos estatísticos e razões de chance à luz da revisão da literatura apontada e da descrição dos dados? Primeiramente, deve-se destacar que os incentivos para participar da coalizão de governo no presidencialismo brasileiro são elevados, principalmente pelo fato de coalizões majoritárias serem frequentes, independentemente de o governo ser capitaneado por um partido de centro-direita ou centro-esquerda. Tal fato fica mais evidenciado no sucesso legislativo dos parlamentares quando o número de projetos aprovados por parlamentares membros da coalizão de governo compreende 65.1% do montante total. Logo, os argumentos de autores acerca de haver, no presidencialismo multipartidário, e mais precisamente no caso brasileiro, incentivos para que coalizões se

formem, são sustentados pelos resultados encontrados (Cheibub et al., 2004; Ames, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; Raile et al., 2010; Amorim Neto, 2003).

Quanto à principal questão do artigo, que é a razão da mudança do tipo de tramitação dos projetos aprovados entre diferentes governos, as análises estatísticas demonstram que foi no governo FHC II que a aprovação de projetos com recurso da urgência mais tinha a probabilidade e chance de acontecer, tanto para projetos do Legislativo quanto para os do Executivo. Tal achado vai ao encontro do descrito empiricamente, em que tal período foi o que mais teve projetos do Executivo aprovados com urgência. O segundo mandato de FHC foi quando a oposição de esquerda estava menos disposta a cooperar. Evidência disso é o fato de o PT ter apresentado 16 pedidos de impeachment, entre 1999 e 2002,¹³ contra FHC. Ainda sobre o Executivo, Lula I obteve uma leve vantagem em relação a Dilma I, provavelmente impulsionado pelo efeito *honeymoon*, que tem impacto fortíssimo, e por enviar projetos próximos às preferências da oposição, como a reforma da previdência pública. Dilma consegue melhores resultados frente a FHC I e Lula II, já que, no primeiro, a urgência foi pouco usada e no segundo, a tramitação normal suplanta com facilidade a urgência.

No que tange aos projetos do Legislativo, as posições do parlamentar não importam, e dentre elas, a que tem menores probabilidades e chances de sucesso é pertencer à coalizão. Apesar de contraintuitivo, tendo em vista as motivações dos parlamentares se juntarem ao governo, Izumi et al. (2016) já apontavam tal fenômeno e levantam a hipótese da "usurpação" do Executivo de projetos dos seus apoiadores. FHC II e Lula I tiveram resultados similares. FHC II provavelmente pelos parlamentares governistas terem tentado se proteger da oposição de esquerda, tendo em vista a ampla dominância de projetos de parlamentares governistas aprovados, caracterizando o período como um *outlier* frente aos resultados encontrados. Em Lula I, provavelmente os parlamentares aprovaram com urgência com uma frequência maior que durante FHC I, Lula II e Dilma I devido à agenda estar ideologicamente próxima à oposição.

Portanto, apesar de o tamanho da coalizão importar na proteção de projetos favoráveis ao governo, não parece ser suficiente para que a agenda se centralize e dê maior celeridade a esses projetos. Já os argumentos que se baseiam no grau de homogeneidade ideológica, tanto na delegação de poderes aos líderes partidários (Aldrich e Rohde, 1997) quanto na direção do mediano do Plenário (Shicker, 2000), recebem suporte através dos achados neste trabalho, sustentando assim H1. Sob FHC, principalmente em seu segundo mandato, houve maior centralização, uma vez que a confluência ideológica entre os partidos membros da coalizão de governo era maior do que na coalizão montada por Lula e Dilma. Esses últimos, em virtude da pluralidade de interesses dentro da coalizão, permitiram um processo de apreciação mais lento,

¹³ Fonte: "Quando o PT estava do outro lado: sigla lidera pedidos de impeachment" Link:

com as comissões ganhando maior protagonismo no processo legislativo que sob os governos FHC. No portal online da Câmara, temos evidências que ajudam a mostrar o maior papel das comissões no processo legislativo com o aumento da quantidade de comissões temporárias, a partir da 52ª legislatura¹⁴. Os achados mostram que nos governos FHC, os interesses mais homogêneos na coalizão e uma oposição disposta a breçar a agenda do governo ajudaram numa maior delegação de poderes aos líderes e a acelerar o processo legislativo (Aldrich e Rohde, 1997; Koß, 2015).

Por sua vez, H2 não se sustenta; logo, a posição do parlamentar frente ao governo não importa. Ser da coalizão não significa que terá seus projetos protegidos. Caso à parte parece ser dos deputados da coalizão que dava suporte à FHC II. O efeito *honeymoon* pesa significativamente no recurso da urgência, sustentando, assim, H3.

Dessa maneira, a tendência à centralização, apontada nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), reflete uma determinada configuração política do Congresso baseada na dicotomia entre governo de centro-direita x oposição de esquerda. Porém, a descentralização em razão da difícil barganha entre Executivo e Legislativo, esperada por Ames (2001), não ocorre devido ao particularismo dos parlamentares, como o autor esperava, e sim, por maior diversidade ideológica na coalizão de governo. O argumento de Ames (2001) aparenta fazer sentido numa análise exclusiva do sucesso legislativo parlamentar. Do mesmo modo, o argumento dos autores que destacam a capacidade de o presidente gerenciar a coalizão sai enfraquecido (Amorim Neto et al. 2003; Raile et al., 2010), pois a inserção de partidos ideologicamente distantes do PT na coalizão e um processo legislativo mais lento em razão disso não se devem a uma capacidade política menor de Lula e Dilma em relação à FHC, e sim, reflexo de uma aproximação ao mediano do Congresso por parte do PT. Assim, as mudanças na organização do legislativo brasileiro são mais bem explicadas pelas teorias partidária (Aldrich e Rohde, 1997; Koß, 2015) e informacional (Shicker, 2000).

5 DISCUSSÃO

Este ensaio buscou analisar razões das mudanças no teor dos projetos de lei ordinária aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo no Brasil a partir da chegada do PT ao poder. A análise buscou respostas com base na literatura de organização legislativa, na análise empírica descritiva e estatística dos projetos aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo. A menor quantidade do recurso da urgência nos governos PT se dá devido à maior heterogeneidade ideológica na base de apoio ao governo, enquanto nos governos PSDB, a maior coerência ideológica da coalizão frente a uma oposição disposta a breçar os projetos do governo

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/18/politica/1460937256_657828.html, acessado em 24/12/2018.

¹⁴ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias>, acessado em 03/02/2018.

demandava maior celeridade. O período *honeymoon* ajuda a potencializar o uso de tal recurso e, aparentemente, somente sob FHC II, os projetos dos parlamentares governistas receberam proteção.

No entanto, trabalhos futuros seguem sendo necessários. Analisar a área temática das leis seria interessante, pois certos temas são mais conflituosos que outros.

O achado em torno do efeito *honeymoon* impactando positivamente na centralização da agenda indica que estudos considerando outras variáveis circunstanciais exógenas ao Congresso podem prover resultados interessantes.

Referências

ALDRICH, John H.; ROHDE, David W. The transition to Republican rule in the House: Implications for theories of congressional politics. **Political Science Quarterly**, v. 112, n. 4, p. 541-567, 1997.

ALMEIDA, A. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. **Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2017.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O; COX, G; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, issue 4, pp. 550-578. 2003.

BINDER, Sarah A. **Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress**. Cambridge University Press, 1997.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam, and SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**. vol.34: 565-587. 2004.

COHEN, Jeffrey E.; BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors. **Polity**. vol.45, n.º 1, 2013.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. California: University of California Press, 1993.

IZUMI, Maurício; MEDEIROS, Danilo; CENEVIVA, Ricardo; FREITAS, Andréa. Do Coalitions Matter? Legislative success in the Brazilian Congress. **Trabalho apresentado no Painéis Necon, IESP/UERJ**. Rio de Janeiro, Junho de 2016.

FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições, in DE LIMA, Maria R. S. (org.). **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GAMM, Gerald; SHEPSLE, Kenneth. Emergence of legislative institutions: Standing committees in the House and Senate, 1810-1825. **Legislative Studies Quarterly**. vol.14, n.1, p. 39- 66, 1989.

GROSECLOSE, Tim. Testing committee composition hypotheses for the US Congress. **The Journal of Politics**. v. 56, n. 2, p. 440-458, 1994.

JENKINS, Jeffery A. Property rights and the emergence of standing committee dominance in the nineteenth-century House. **Legislative Studies Quarterly**. vol.23, n. 4, p. 493-519, 1998.

KOß, Michael. The Origins of Parliamentary Agenda Control: A Comparative Process Tracing Analysis. **West European Politics**. v. 38, n. 5, p. 1062-1085, 2015.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.

MAYHEW, David R. The electoral connection and the Congress. In: MCCUBBINS, Matthew D.; SULLIVAN, Terry (Ed.). **Congress: structure and policy**. Cambridge University Press, 1987.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**. v. 64, n. 2, pp. 323-334. 2011.

SCHICKLER, Eric. Institutional change in the House of Representatives, 1867–1998: a test of partisan and ideological power balance models. **American Political Science Review**. v. 94, n. 02, p. 269-288, 2000.

STRØM, Kaare. **Minority Government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**. v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO JR, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**. v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

ZUCCO JR, Cesar e POWER, Timothy. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 - 2005. **Latin America Research Review**. v. 44, No. 1, p. 218 - 246, 2009.

APÊNDICE: Quadro 2 - Coalizões de governo no Brasil: 1995 - 2014

Presidente/Coalizão	Partidos da Coalizão	Data da Coalizão - Início/ Fim	Evento	Cadeiras	% - Coa
FHC I 1	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995 - 25/04/1996	Coligação eleitoral	290	56.5
FHC I 2	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB	26/04/1996 - 31/12/1998	Entrada PPB	396	77
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	01/01/1999 - 05/03/2002	Coligação eleitoral	354	69
FHC II 2	PSDB-PMDB-PPB	06/03/2002 - 31/12/2002	Saída PFL	232	45
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PDT-PTB-PV-PPS-PSB	01/01/2003 - 22/01/2004	Coligação eleitoral	249	48.5
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PPS-PSB	23/01/2004 - 31/01/2005	Entrada PMDB/Saída PDT	319	62.2
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PSB	01/02/2005 - 19/05/2005	Saída PPS	307	59.8
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB	20/05/2005 - 22/07/2005	Saída PV	299	58.9
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP	23/07/2005 - 31/01/2007	Entrada PP	356	69.4
Lula II 1	INTERINO ¹⁵	31/01/2007 - 01/04/2007	Início da Legislatura	308	60
Lula II 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP-PDT	02/04/2007 - 31/12/2010	Entrada PRB, PR e PDT	348	68
Dilma I 1	PT-PR-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/01/2011 - 29/02/2012	Coligação eleitoral	326	63.5
Dilma I 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/03/2012 - 18/09/2013	Entrada PRB	334	65.1
Dilma I 3	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PP-PDT	19/09/2013 - 31/12/2014	Saída PSB	300	58.5

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Artigo recebido em: 05/10/2018

Artigo aceito para publicação em: 15/01/2019

¹⁵ O período de escolha do novo ministério, que se estendeu pelos meses de fevereiro e março, foi considerado um ministério interino. Nesse período, o presidente manteve ministros anteriores e, ao longo do mês de março, nomeou alguns ministros, mas o ministério só ficou completo no final do mês de março. Por essa razão, a data do início do novo ministério foi definida como 1 de abril de 2007.