



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

V. 12 N. 30, Set./Dez. 2019

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i30>

Sumário

Editorial

EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 4-6

Expediente

EXPEDIENTE

7-10

Artigos

CRÍTICA À DOCTRINA DOS DIREITOS NATURAIS E INALIENÁVEIS JEREMY BENTHAM 11-22

Jeremy Bentham

A INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR NA AMÉRICA LATINA: LEIS, PROCEDIMENTOS E 23-53

EFETIVIDADE

Sérgio Mendonça Benedito

A NACIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS E DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

54-71

Leonardo Rodrigues de Moraes,
Willber Nascimento, José
Alexandre da Silva Júnior,
Ranulfo Paranhos dos Santos
Filho, Albany Ferreira Lima

ALARME DE INCÊNDIO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA: O CASO DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DE DEPUTADOS DO BRASIL

72-88

Maria Cristina M. de F. Bacovis,
Fabiano Santos

DYNAMICS OF PARTY COMPETITION IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS OF BRAZIL AND CHILE

89-103

Bruno Pasquarelli

CANDIDATOS E ELEITOS DEPUTADOS ESTADUAIS NO BRASIL: PARA ONDE VAI A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA? (1998-2018)

90-114

Tiago Alexandre Leme Barbosa,
Bruno Marques Schaefer

EDUCAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA E DEMANDA JOVEM: A VISÃO DE ESTUDANTES DE ENSINO MÉDIO SOBRE A POLÍTICA

115-
132

Humberto Dantas, Felipe Rivello
da Silva, Paulo Marcelo Rocha
Garcia, Ronival Silva Virgolino

[ANÁLISE DA POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE
MIGRAÇÃO](#)

133-
156

João Hélio Ferreira Pes, Janaina
Romero Rodrigues Rossi

[MÉTODOS DE ANÁLISE
AUTOMATIZADA DE CONTEÚDO
APLICADOS AOS DISCURSOS
PARLAMENTARES](#)

157-
180

Ricardo Modesto Vieira

[O TRANSPLANTE JURÍDICO DO
REGULAMENTO GERAL DE
PROTEÇÃO DE DADOS DA UNIÃO
EUROPÉIA \("GDPR"\) PARA O
DIREITO BRASILEIRO](#)

181-
193

Ludimila Santos Derbli

[A FUNDAMENTAÇÃO DAS
DECISÕES E O EXERCÍCIO
EFETIVO DO CONTRADITÓRIO](#)

194-
210

Francisco José Vilas Bôas Neto,
Tomiko Yoshimura Carvalho Maia



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros¹

Com a presente edição, a revista *E-Legis* completa 30 números publicados, apresentando, mais uma vez, um conjunto heterogêneo de artigos da área de Ciência Política, Filosofia Política e Direito. Abrimos com a tradução do célebre texto do filósofo britânico Jeremy Bentham (1742-1832), “Crítica à doutrina dos direitos naturais e inalienáveis”. A tradução foi realizada pelo Prof. Dr. André Sathler, integrante do corpo docente do Programa de Mestrado em Poder Legislativo do Cefor.

Em nota, o tradutor faz um paralelo entre as críticas de Bentham naquela época e o atual contexto das políticas neoliberais, em que “o Estado ameaça os direitos individuais, sociais e econômicos, invocando o ‘interesse público geral’, apenas outra forma de expressar o princípio da utilidade”. O eixo da reflexão de Bentham, como explica Sather, está no “repúdio radical à proposição de direitos que seriam naturais e imprescritíveis, de um modo específico, e ao jusnaturalismo, no geral”. O debate “relaciona-se diretamente à assunção da premissa de que a utilidade deveria ser o critério último em todas as questões éticas, que, por sua vez, está na raiz do pensamento utilitarista”. Para Bentham, “o governo teria como finalidade alcançar o máximo de felicidade para o máximo possível de pessoas, e não a de reconhecer direitos individuais”. Trata-se, sem dúvida, de uma questão que continua atual e relevante.

Na sequência temos dois blocos de artigos, sendo o primeiro de estudos do campo da Ciência Política e o segundo do Direito. Abre o primeiro bloco o artigo de Sérgio Mendonça Benedito, “A iniciativa legislativa popular na América Latina: leis, procedimentos e efetividade”. Além de fazer um mapeamento dos mecanismos institucionais de participação popular, as conclusões evidenciam um alto nível dos condicionantes para se levar uma iniciativa popular adiante nos parlamentos latino-americanos.

¹ Editor da revista E-Legis.

O artigo “A nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro”, assinado por Leonardo Rodrigues de Moraes, Willber Nascimento, José Alexandre da Silva Júnior, Ranulfo Paranhos dos Santos Filho e Albany Ferreira Lima, analisa o nível de nacionalização dos partidos políticos e do sistema partidário brasileiro. Os resultados indicam que o sistema partidário brasileiro se estrutura entre os três maiores partidos com representação na Câmara dos Deputados Federal: PMDB, PT e PSDB. Contudo, isso não significa que esses partidos sejam grandes em todas as unidades da federação.

Maria Cristina M. de F. Bacovis e Fabiano Santos apresentam o texto “Alarme de incêndio como estratégia legislativa: o caso da comissão de direitos humanos e minorias da câmara de deputados do Brasil”. Trata-se de uma análise da atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados do Brasil desde sua criação até os dias atuais. A principal conclusão é que a agenda de direitos humanos no âmbito da referida comissão tem seguido a lógica denominada na literatura de alarme de incêndio.

Bruno Pasquarelli contribui com o estudo “Dynamics of party competition in foreign policy decision-making process of Brazil and Chile”. O estudo analisa o processo de tomada de decisão em política externa, examinando os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Partido Socialista no Chile. A pesquisa avalia como os atos internacionais podem ser objeto de ação legislativa e partidária, considerando os conflitos e disputas entre governo e oposição.

Na sequência temos o estudo assinado por Tiago Alexandre Leme Barbosa e Bruno Marques Schaefer, “Candidatos e eleitos deputados estaduais no Brasil: para onde vai a representação política (1998-2018)? ” O trabalho analisa a evolução do perfil social dos candidatos e eleitos para o cargo de deputado estadual no Brasil entre os anos de 1998 e 2018. Com base nos dados dos *Observatório de Elites Políticas e sociais* os autores levam em conta as variáveis gênero, escolaridade e profissão entre os postulantes aos legislativos estaduais. Os dados indicam que mulheres ainda estão sub-representadas e que o nível superior completo é um atributo de candidatos e eleitos.

Humberto Dantas, Felipe Rivello da Silva, Paulo Marcelo Rocha Garcia e Ronival Silva Virgolino são os autores de “Educação política, democracia e demanda jovem: a visão de estudantes de ensino médio sobre a política”. A premissa dos autores é que a educação política tem desafiado princípios gerais da democracia e, principalmente, têm estado no centro das atenções de escolas do parlamento. Assim, o estudo considera que é necessário conhecer o que os jovens pensam sobre política, democracia, eleições e

partidos. Partindo dessa ideia o objetivo do trabalho é compreender, por meio de pesquisa quantitativa, comparando cidades, o que jovens do terceiro ano de ensino médio de um conjunto de escolas públicas de Belém-PA, Macapá-AP e São Paulo - SP pensam sobre política e como se relacionam com a temática.

O artigo “Análise da política migratória brasileira: vetos presidenciais à lei de migração”, de João Hélio Ferreira Pes e Janaina Romero Rodrigues Rossi, tem como foco analítico os vetos presidenciais à nova lei de migração brasileira. A conclusão é que os vetos presidenciais não observam a evolução no que tange aos direitos humanos, referentes ao ato de migrar, presente nos tratados internacionais adotados pelo Brasil, assim como são contrários ao espírito humanitário da própria Lei de Migração.

Fechando o bloco político há um artigo metodológico, de autoria de Ricardo Modesto Vieira: “Métodos de Análise Automatizada de Conteúdo Aplicados aos Discursos Parlamentares”. O estudo apresenta as principais ferramentas de metodologias automatizadas para análise textual e suas aplicações na análise de conteúdo de discursos parlamentares.

No bloco jurídico há dois artigos. O primeiro é assinado por Ludimila Santos Derbli Correio: “O transplante jurídico do regulamento geral de proteção de dados da união europeia (“GDPR”) para o direito brasileiro”. O estudo faz uma análise comparativa entre o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). O objetivo é verificar se a legislação nacional consiste no transplante jurídico do modelo da União Europeia e, uma vez reconhecido o transplante, analisar o dispositivo introduzido pela LGPD que autoriza o Poder Público ao tratamento e uso compartilhado de banco de dados pessoais para execução de políticas públicas.

O segundo texto é de autoria de Francisco José Vilas Bôas Neto e Tomiko Bôas Yoshimura Carvalho Maia Correio: “A fundamentação das decisões e o exercício efetivo do contraditório”. A finalidade do estudo é demonstrar que a decisão judicial fundamentada se configura como o exercício material do contraditório, superando a ideia tradicional do contraditório apenas como elemento formal da relação processual.



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros¹

Com a presente edição, a revista *E-Legis* completa 30 números publicados, apresentando, mais uma vez, um conjunto heterogêneo de artigos da área de Ciência Política, Filosofia Política e Direito. Abrimos com a tradução do célebre texto do filósofo britânico Jeremy Bentham (1742-1832), “Crítica à doutrina dos direitos naturais e inalienáveis”. A tradução foi realizada pelo Prof. Dr. André Sathler, integrante do corpo docente do Programa de Mestrado em Poder Legislativo do Cefor.

Em nota, o tradutor faz um paralelo entre as críticas de Bentham naquela época e o atual contexto das políticas neoliberais, em que “o Estado ameaça os direitos individuais, sociais e econômicos, invocando o ‘interesse público geral’, apenas outra forma de expressar o princípio da utilidade”. O eixo da reflexão de Bentham, como explica Sather, está no “repúdio radical à proposição de direitos que seriam naturais e imprescritíveis, de um modo específico, e ao jusnaturalismo, no geral”. O debate “relaciona-se diretamente à assunção da premissa de que a utilidade deveria ser o critério último em todas as questões éticas, que, por sua vez, está na raiz do pensamento utilitarista”. Para Bentham, “o governo teria como finalidade alcançar o máximo de felicidade para o máximo possível de pessoas, e não a de reconhecer direitos individuais”. Trata-se, sem dúvida, de uma questão que continua atual e relevante.

Na sequência temos dois blocos de artigos, sendo o primeiro de estudos do campo da Ciência Política e o segundo do Direito. Abre o primeiro bloco o artigo de Sérgio Mendonça Benedito, “A iniciativa legislativa popular na América Latina: leis, procedimentos e efetividade”. Além de fazer um mapeamento dos mecanismos institucionais de participação popular, as conclusões evidenciam um alto nível dos condicionantes para se levar uma iniciativa popular adiante nos parlamentos latino-americanos.

¹ Editor da revista E-Legis.

O artigo “A nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro”, assinado por Leonardo Rodrigues de Moraes, Willber Nascimento, José Alexandre da Silva Júnior, Ranulfo Paranhos dos Santos Filho e Albany Ferreira Lima, analisa o nível de nacionalização dos partidos políticos e do sistema partidário brasileiro. Os resultados indicam que o sistema partidário brasileiro se estrutura entre os três maiores partidos com representação na Câmara dos Deputados Federal: PMDB, PT e PSDB. Contudo, isso não significa que esses partidos sejam grandes em todas as unidades da federação.

Maria Cristina M. de F. Bacovis e Fabiano Santos apresentam o texto “Alarme de incêndio como estratégia legislativa: o caso da comissão de direitos humanos e minorias da câmara de deputados do Brasil”. Trata-se de uma análise da atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados do Brasil desde sua criação até os dias atuais. A principal conclusão é que a agenda de direitos humanos no âmbito da referida comissão tem seguido a lógica denominada na literatura de alarme de incêndio.

Bruno Pasquarelli contribui com o estudo “Dynamics of party competition in foreign policy decision-making process of Brazil and Chile”. O estudo analisa o processo de tomada de decisão em política externa, examinando os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Partido Socialista no Chile. A pesquisa avalia como os atos internacionais podem ser objeto de ação legislativa e partidária, considerando os conflitos e disputas entre governo e oposição.

Na sequência temos o estudo assinado por Tiago Alexandre Leme Barbosa e Bruno Marques Schaefer, “Candidatos e eleitos deputados estaduais no Brasil: para onde vai a representação política (1998-2018)? ” O trabalho analisa a evolução do perfil social dos candidatos e eleitos para o cargo de deputado estadual no Brasil entre os anos de 1998 e 2018. Com base nos dados dos *Observatório de Elites Políticas e sociais* os autores levam em conta as variáveis gênero, escolaridade e profissão entre os postulantes aos legislativos estaduais. Os dados indicam que mulheres ainda estão sub-representadas e que o nível superior completo é um atributo de candidatos e eleitos.

Humberto Dantas, Felipe Rivello da Silva, Paulo Marcelo Rocha Garcia e Ronival Silva Virgolino são os autores de “Educação política, democracia e demanda jovem: a visão de estudantes de ensino médio sobre a política”. A premissa dos autores é que a educação política tem desafiado princípios gerais da democracia e, principalmente, têm estado no centro das atenções de escolas do parlamento. Assim, o estudo considera que é necessário conhecer o que os jovens pensam sobre política, democracia, eleições e

partidos. Partindo dessa ideia o objetivo do trabalho é compreender, por meio de pesquisa quantitativa, comparando cidades, o que jovens do terceiro ano de ensino médio de um conjunto de escolas públicas de Belém-PA, Macapá-AP e São Paulo - SP pensam sobre política e como se relacionam com a temática.

O artigo “Análise da política migratória brasileira: vetos presidenciais à lei de migração”, de João Hélio Ferreira Pes e Janaina Romero Rodrigues Rossi, tem como foco analítico os vetos presidenciais à nova lei de migração brasileira. A conclusão é que os vetos presidenciais não observam a evolução no que tange aos direitos humanos, referentes ao ato de migrar, presente nos tratados internacionais adotados pelo Brasil, assim como são contrários ao espírito humanitário da própria Lei de Migração.

Fechando o bloco político há um artigo metodológico, de autoria de Ricardo Modesto Vieira: “Métodos de Análise Automatizada de Conteúdo Aplicados aos Discursos Parlamentares”. O estudo apresenta as principais ferramentas de metodologias automatizadas para análise textual e suas aplicações na análise de conteúdo de discursos parlamentares.

No bloco jurídico há dois artigos. O primeiro é assinado por Ludimila Santos Derbli Correio: “O transplante jurídico do regulamento geral de proteção de dados da união europeia (“GDPR”) para o direito brasileiro”. O estudo faz uma análise comparativa entre o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). O objetivo é verificar se a legislação nacional consiste no transplante jurídico do modelo da União Europeia e, uma vez reconhecido o transplante, analisar o dispositivo introduzido pela LGPD que autoriza o Poder Público ao tratamento e uso compartilhado de banco de dados pessoais para execução de políticas públicas.

O segundo texto é de autoria de Francisco José Vilas Bôas Neto e Tomiko Bôas Yoshimura Carvalho Maia Correio: “A fundamentação das decisões e o exercício efetivo do contraditório”. A finalidade do estudo é demonstrar que a decisão judicial fundamentada se configura como o exercício material do contraditório, superando a ideia tradicional do contraditório apenas como elemento formal da relação processual.



EXPEDIENTE

Conselho Editorial

Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo - SP

Aloísio Krohling, Faculdade de Direito de Vitória - ES

Ana Lúcia de Sousa, Universidade Federal de Roraima - RR

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

Edson Ferreira de Carvalho, Universidade Federal de Viçosa - MG

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

Fabício Barbosa Maciel, Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ

Fernando Scheeffler, 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

Marina Haizenreder Ertzogue, Universidade Federal do Tocantins - TO

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

Editor adjunto: Thiago Gomes Eirão, Câmara dos Deputados - DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria - RS

Adelma Nunes Barros, Universidade Federal do Amapá - UFAP

Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná - PR

Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista - SP

Ana Maria Colling, Universidade Federal Grande Dourados - MS

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)

Cláudia Regina Fonseca Lemos, Centro de Formação da Câmara dos Deputados – DF

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)

Francilene dos Santos Rodrigues, Universidade Federal de Rondônia - UFRR

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

Isabel Rosa Gritti, Universidade Federal da Fronteira Sul - RS

Isabele Baptista Mitozo, Universidade Federal do Paraná - PR

Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ

Janaína Alvarenga Aragão, Universidade Estadual do Piauí - PI

Jorge Antonio Menna Duarte, Centro Universitário de Brasília/Embrapa - DF

José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra (Portugal)

Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile (Chile)

Mariana Possas, Universidade Federal da Bahia - BA

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)

Viviane Mosine Rodrigues, Universidade de Vila Velha - ES

Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Adriana Resende, Câmara dos Deputados - DF

Elisabeth Paes, Câmara dos Deputados - DF

Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados - DF

Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados - DF

Rafael Freire, Câmara dos Deputados - DF

Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados - DF

Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados - DF

Revisão de normas técnicas da ABNT

Tuany Maria Ribeiro Cirino, estagiária na Coordenação de Pós-Graduação do Cefor, 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



CRÍTICA À DOCTRINA DOS DIREITOS NATURAIS E INALIENÁVEIS¹
JEREMY BENTHAM

CRITIQUE OF THE DOCTRINE OF INALIENABLE, NATURAL RIGHTS
JEREMY BENTHAM

CRÍTICA A LA DOCTRINA DE DERECHOS NATURALES E INALIENABLES
JEREMY BENTHAM

Jeremy Bentham

Resumo: Texto clássico, no qual Jeremy Bentham faz um ataque veemente à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em particular, e à existência de direitos naturais e fora do Estado, em específico. Trata-se de um dos elementos lógicos da proposta utilitarista, a de que o interesse público geral ou a maximização da felicidade e bem-estar de todos deve estar acima de outras considerações, tal como a noção da existência de direitos naturais. No presente, a mesma lógica é invocada quando se opõe o interesse público geral a propostas de eliminação ou redução de direitos sociais e econômicos da população.

Palavras-chave: Utilitarismo. Ética coletiva. Direitos naturais.

Abstract: A classical text, with a vehement attack of Jeremy Bentham on the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, in general, and to the notion of natural rights, out of the state, in particular. There is one of the logical elements of the utilitarian proposition, regarding the general public interest, or the maximization of happiness and well-being of all, as prior and more important than anything, including the notion of natural rights. Nowadays, the same logic is used when some governments try to oppose the general public interest to the need of eliminating or reducing social and economic rights of the population.

Keywords: Utilitarianism. Collective ethics. Natural rights.

Resumen: Texto clásico en el que Jeremy Bentham ataca con vehemencia la Declaración de los Derechos Humanos y de los Ciudadanos en particular y la existencia de los derechos naturales y no estatales en particular. Uno de los elementos lógicos de la propuesta utilitaria es que el interés público general o la maximización de la felicidad y el bienestar para todos deben estar por encima de otras consideraciones, como la noción de la existencia de los derechos naturales. En la actualidad, se invoca la misma lógica cuando el interés público general se opone a las propuestas para la eliminación o reducción de los derechos sociales y económicos de la población.

¹ Traduzido a partir do original em inglês disponível em <https://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>. Texto em domínio público e com reprodução expressamente autorizada pelo site para fins acadêmicos e educacionais. O texto faz parte da 'Online Library of Liberty', uma coleção de trabalhos acadêmicos sobre liberdade individual e mercados livres. O trecho em questão é extraído da obra: BENTHAM, Jeremy. **Anarchical Fallacies**. Londres: Bowring, 1843. v. 2.

Palabras clave: Utilitarismo. Ética colectiva. Derechos naturales

1 Comentário do Tradutor²

Jeremy Bentham fez um ataque veemente e virulento à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, imputando-a com as pechas de filosoficamente débil, logicamente inconsistente, verbalmente equivocada e ineficaz na prática. Trata-se de um fragmento de sua obra, que precisa ser contextualizada e explorada em mais profundidade, dadas as ricas interpretações e extrapolações que podem ser feitas a partir do seu texto.

O propósito da presente tradução é disponibilizar esse texto em português, justamente com o objetivo de convidar mais análises e reflexões em nossa língua materna. O momento, todavia, também é elemento oportuno a sinalizar a validade de se pensar a partir dos elementos avançados no pensamento de Bentham.

O repúdio radical à proposição de direitos que seriam naturais e imprescritíveis, de um modo específico, e ao jusnaturalismo, no geral, relaciona-se diretamente à assunção da premissa de que a utilidade deveria ser o critério último em todas as questões éticas, que, por sua vez, está na raiz do pensamento utilitarista. Para Bentham, o governo teria como finalidade alcançar o máximo de felicidade para o máximo possível de pessoas, e não a de reconhecer direitos individuais.

Adotar o conceito de utilidade como único filtro para os direitos individuais a serem criados e mantidos, associado à visão legalista sobre direitos – não há direitos sem a lei, não há direitos contra a lei e não há direitos anteriores à lei – é o mantra de Bentham. O tema torna-se pertinente em um momento em que o Estado ameaça os direitos individuais, sociais e econômicos, invocando o ‘interesse público geral’, apenas outra forma de expressar o princípio da utilidade. No altar dos austericidas, sacrificam-se direitos sociais e econômicos em nome da sobrevivência financeira do Estado.

Similarmente, também se reivindica um suposto ‘interesse público geral’ para retirar direitos de expressão, censurar obras e praticar políticas públicas de desconstrução do arcabouço institucional—democrático de preservação das minorias. Talvez essa chave explique, ao menos parcialmente, a conjugação entre o pensamento reacionário e o ideário econômico liberal que obteve êxito nas últimas eleições nacionais.

2 Observações Preliminares

A Declaração dos Direitos – refiro-me ao documento publicado com esse nome pela Assembleia Nacional Francesa em 1791 – assume como seu escopo um campo de dissertação tão

² Traduzido pelo Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães, docente do Mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

ilimitado, em termos de sua extensão, quanto importante em termos de sua natureza. Mas, quanto mais ampla é a extensão dada a qualquer proposição ou cadeia de proposições, mais difícil é manter confinada a importância delas, sem derivações, dentro dos limites da verdade e da razão. Se em algum dos menores cantos do campo sobre o que se debruça há uma falha em coincidir com a rígida linha da retidão, não tarda a que a aberração seja apontada, que (assim como não há média entre a verdade e a falsidade) se deixem as pretensões de apelação ao truísmo e quem quer que seja que analise o assunto precisa reconhecer que é falso e errôneo, e se, como aqui, a conduta política é o tema, é mais pernicioso ainda que o erro perdure e não seja detectado.

Em um trabalho de tão extrema importância e com um viés para a prática, e que, conseqüentemente, mantenha a prática tão perto e imediatamente próxima, professadamente como objetivo em vista, um único erro pode ser acompanhado das conseqüências mais fatais. Quanto mais extensivas forem as proposições, mais consumado será o conhecimento, mais requintada a habilidade indispensavelmente necessária para confiná-las, em todos os seus pontos, aos limites da verdade. A mais consumada habilidade em toda a nação poderia não ser suficiente para a tarefa – pode-se arriscar a dizer, que essa habilidade não teria se igualado à tarefa. Mas que, na sanção de cada proposição, a mais consumada habilidade aconteça de estar estabelecida nas cabeças da pobre maioria em cujas mãos a plenitude do poder aconteça de estar investida na mesma ocasião, é um evento contra o qual as chances são quase que como do infinito contra um.

Aqui, então, há um erro radical e onipresente – a tentativa de dar a um trabalho sobre esse assunto a sanção do governo; especialmente de um tal governo – um governo composto de membros tão numerosos, tão desiguais em talento, quanto discordantes em inclinações e interesses. Caso tivesse sido o trabalho de uma única mão, de um particular, e sob essa condição fosse dada ao mundo, teria produzido todos os bons efeitos que poderia produzir tendo sido publicada como obra do governo, sem ter nenhum dos maus efeitos que, no caso de pequenos erros, poderiam resultar dele, uma vez publicado como um trabalho do governo.

Tendo a revolução que jogou o governo nas mãos dos escritores e adotantes dessa declaração sido efeito de insurreição, seu grande objetivo, evidentemente, é justificar a causa. Mas, ao justificá-la, eles a convidam: ao justificar insurreições no passado eles plantam e cultivam a propensão para perpétua insurreição no futuro; eles lançam as sementes da disseminação da anarquia: ao justificar a demolição das autoridades existentes, eles minam todas as futuras, a deles próprios, por conseqüência. Vaidade superficial e imprudente! Eles imitam em sua conduta o autor daquela lendária lei segundo a qual o assassinato do príncipe no trono dava ao assassino o direito de sucedê-lo. *“Pessoas, eis os seus direitos!” Se um único artigo deles for violado, a insurreição não é apenas seu direito, mas um de seus mais sagrados deveres*”. Essa é a linguagem constante, pois tal é o objeto professo dessa fonte e modelo de todas as leis – esse autoconsagrado oráculo de todas as nações...

Os grandes inimigos da paz pública são o egoísmo e as paixões antisociais: - necessárias

como eles são – um para a própria existência de cada indivíduo, as outras, para a sua segurança. Da parte desses interesses, uma fraqueza em um ponto de força não deve nunca ser apreendida: tudo o que é para ser apreendido com respeito a eles é para ser apreendido pelo lado de seu excesso. A sociedade é mantida unida apenas pelos sacrifícios que os homens podem ser induzidos a fazer em detrimento das gratificações que eles demandam: obter esses sacrifícios é a grande dificuldade, a maior tarefa do governo. Qual tem sido o objeto, o perpétuo e palpável objeto, dessa declaração de pretensos direitos? Acrescentar tanta força quanto possível a essas paixões, que já eram muito fortes, – para arrebentar as cordas que as mantém presas, – para dizer às paixões egoístas, ali – em qualquer lugar – está a sua presa! – para as paixões raivosas, ali – em qualquer lugar – está o seu inimigo.

Essa é a moralidade desse célebre manifesto, tornado famoso pelas mesmas qualidades que deram celebridade ao incendiário do tempo de Efésios.

A lógica dele está em uníssono com a sua moralidade: – uma veia perpétua de *nonsense*, fluindo de um abuso perpétuo das palavras, – palavras com sentidos variados, quando havia igualmente à disposição palavras com sentido único – as mesmas palavras usadas com sentidos diferentes na mesma página, – palavras usadas com sentidos diferentes do que significam propriamente, quando palavras com sentidos próprios estavam igualmente a mão, – palavras e proposições de significações as mais amplas possíveis, soltas, sem nenhuma dessas exceções ou modificações que são tão necessárias em cada ocasião para reduzir seu significado ao compasso, não apenas da correta razão, mas ainda da concepção que se tem em mãos, seja qual for a sua natureza; – a mesma falta de acurácia, a mesma desatenção na redação desse aglomerado de verdades sobre o qual o destino das nações estava pendurado, como se fosse um conto oriental, ou uma alegoria para uma revista: – epigramas obsoletos, ao invés das distinções necessárias, – expressões figurativas preferidas às mais simples, – presunções sentimentais, tão triviais quanto sem sentido, preferidos às expressões aptas e precisas, – ornamentos escorregadios preferidos à majestosa simplicidade do sonoro bom senso, – e os atos do conselho carregados e desfigurados pelos enfeites do teatro.

Artigo II

O fim em vista de cada associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão.

Sentença 1. O fim em vista de cada associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Mais confusão – mais *nonsense*, – e o *nonsense*, como usual, é *nonsense* perigoso. Dificilmente pode-se dizer que as palavras têm um significado: mas se têm, essas seriam as proposições afirmadas ou implicadas:

1. Que existem tais coisas como direitos antes do estabelecimento dos governos: pois natural, aplicado a direitos, se significa alguma coisa, significa estar no sentido contrário de *legal* – e como esses direitos reconhecidamente devem a sua existência ao governo, conseqüentemente são posteriores em sua data de criação ao estabelecimento do governo.

2. Que esses direitos *não podem* ser revogados pelo governo: pois *não podem* está implícito na forma da palavra imprescritíveis, e o sentido do qual ela se reveste quando aplicada, é o sentido direto explicado acima.

3. Que os governos que existem derivam sua origem de associações formais ou o que agora é chamado de *convenções*: associações nas quais se entra por um contrato de parceria, com todos os seus membros como parceiros, – firmado em um dia prefixado, para um propósito predeterminado, a formação de um novo governo onde não havia nenhum anteriormente (porque o caso de reuniões formais mantidas sob o controle de um governo existente está evidentemente fora de questão aqui) o que parece novamente estar implicado no modo de inferência, apesar de uma necessária e inevitável inferência de que todos os governos (ou seja, autodenominados governos, nós de pessoas exercendo os poderes de governo) que tenham tido alguma outra origem que não uma associação conforme a descrição acima são ilegais, ou seja, não há nenhum governo em absoluto; resistência a eles e subversão deles é portanto lícito e louvável, e assim por diante.

Tais são as noções implicadas na primeira parte do artigo. Como fica a verdade das coisas? Não há tal coisa como direitos naturais – não há algo como direitos anteriormente ao estabelecimento do governo – não há algo como direitos naturais oponíveis a, em contraposição, aos direitos legais: essa expressão é tão somente figurativa; que, quando usada, no momento em que você tenta dar a ela um sentido literal, ela o leva ao erro, e ao tipo de erro que provoca danos – danos extremos.

Nós sabemos o que significa para o homem viver sem governo – e viver sem governo, viver sem direitos: nós sabemos o que significa para o homem viver sem governo, pois vemos exemplos desse modo de vida – vemos isso em muitas nações selvagens, ou melhor, em muitas raças da humanidade; por exemplo, entre os selvagens de New South Wales, cujo modo de vida é tão bem conhecido por nós: nenhum hábito de obediência e, portanto, nenhum governo – nenhum governo, portanto nenhuma lei – nenhuma lei, portanto nada como direitos – nenhuma segurança – nenhuma propriedade: – liberdade, contra o controle regular, o controle das leis e do governo – perfeito; mas contra todos os controles irregulares, os mandatos de indivíduos mais fortes, nenhuma liberdade. Nesse estado, em uma época anterior ao começo da história – nesse mesmo estado, a julgar pela analogia, nós, os habitantes dessa parte do globo que chamamos de Europa estávamos – nenhum governo, conseqüentemente nenhum direito: nenhum direito, conseqüentemente nenhuma propriedade – nenhuma segurança legal – nenhuma liberdade legal: não mais segurança do que a que pertencem às feras – previsão e sensação de insegurança mais aguda – conseqüentemente, em termos de felicidade, estávamos abaixo do nível da raça brutal.

Em proporção à falta de felicidade resultante da falta de direitos, uma razão existe para que houvesse algo assim como direitos. Mas razões para desejar que existissem tais coisas como direitos não são direitos; – uma razão para desejar que um certo direito fosse estabelecido não é esse direito – querer não é ter – fome não é pão.

Aquilo que não tem existência não pode ser destruído – aquilo que não pode ser destruído não pode exigir nada para preservá-lo da destruição. *Direitos naturais* são simplesmente *nonsense*: direitos naturais e imprescritíveis, *nonsense* retórico, - *nonsense* sobre palafitas. Mas esse *nonsense* retórico termina na velha tradição das travessuras sem sentido, pois assim que uma lista desses pretensos direitos naturais é dada, vê-se que esses se apresentam como direitos legais. E entre esses direitos, sejam quais forem, não há, parece, nenhum que qualquer governo possa, em qualquer ocasião, revogar até a menor partícula.

Basta de linguagem terrorista. Qual é a linguagem da razão e do bom senso sobre o mesmo tema? Que, na proporção em que é *certo e apropriado*, i.e. vantajoso para a sociedade em questão, que esse ou aquele direito – um direito a esse ou aquele efeito – deve ser estabelecido e mantido, na mesma proporção é errado que ele seja revogado: mas não há direito que não deva ser mantido, enquanto for vantajoso para a sociedade como um todo que ele seja mantido, portanto não há direito que, quando a sua abolição for vantajosa para a sociedade, não deva ser abolido. Para saber se seria mais vantajoso para a sociedade que esse ou aquele direito seja mantido ou abolido, deve ser considerada a época em que a questão sobre a manutenção ou abolição é proposta, e as circunstâncias sob as quais se dá a proposta de manter ou abolir o direito; o direito em si mesmo deve ser especificamente descrito, não ser confundido com uma pilha indiscernível de outros, sob termos tão vagos como propriedade, liberdade e similares.

Uma coisa, no meio de todas essas confusões, é bastante clara. Eles não sabem do que estão falando debaixo do nome de direitos naturais, e ainda que eles os tenham feito imprescritíveis – à prova de todo o poder das leis – eles são prenes de ocasiões de convocação dos membros da comunidade a se levantarem em resistência contra as leis. Qual era, então, o seu objetivo em declarar a existência de direitos imprescritíveis, sem especificar nenhum sequer com qualquer marca que pudesse ser reconhecida? Este e nenhum outro – excitar e manter um espírito de resistência a todas as leis – um espírito de insurreição contra todos os governos – contra os governos de todas as nações instantaneamente, - contra o governo de sua própria nação – contra o governo que eles mesmos estavam fingindo estabelecer – mesmo que com isso seu próprio reino deveria estar próximo do final. Em nós está a perfeição da virtude e da sabedoria: em todo o resto da humanidade, o extremo da maldade e da insensatez. Nossa vontade deve, conseqüentemente, reinar sem controle e para sempre: reinar agora enquanto vivemos – reinar após a nossa morte.

Todas as nações – de todas as futuras eras – devem ser, pois estão predestinadas a ser, nossos escravos.

Governos futuros não vão ter honestidade suficiente para merecerem confiança com a

determinação de quais direitos devem ser mantidos, quais revogados – quais leis mantidas em vigor, quais abandonadas. Os futuros súditos (eu deveria dizer futuros cidadãos, por que o governo francês não admite súditos) não terão inteligência suficiente para merecerem confiança quanto a escolha de se submeter à determinação do governo de sua época ou de a ele resistir. Governos, cidadãos – até o final dos tempos – devem ser mantidos em cadeias.

Tais são as máximas – tais as premissas – porque apenas com essas premissas que a doutrina dos direitos imprescritíveis e das leis irrevogáveis pode ser mantida.

Qual é a verdadeira fonte desses direitos imprescritíveis – dessas leis irrevogáveis? O poder ficou cego ao olhar da sua própria altura: vaidade e tirania são exaltados até a insanidade. Nenhum homem deveria ter outro homem por servo, ainda que todos os homens sejam para sempre seus escravos. Fazendo leis com impostura em suas bocas, sob o pretexto de declará-las – dando para as leis tudo o que vem em primeiro lugar, e torná-las inafastáveis, sob o pretexto de encontrá-las prontas. Feitos pelo quê? Não por um Deus – eles não aceitam nenhum; mas por sua deusa, a natureza.

A origem dos governos a partir de um contrato é pura ficção ou, em outras palavras, uma falsidade. Nunca se soube ser verdade, em qualquer instância; a sua afirmação causa prejuízos, ao envolver o assunto em erro e confusão, e não é necessária nem útil para qualquer bom propósito.

Todos os governos de que temos algum registro foram estabelecidos gradualmente por hábito, após terem sido formados pela força; a não ser no caso dos governos formados por indivíduos que tenham sido emancipados, ou tenham emancipado a si mesmos, de governos já formados, os governos sob os quais eles nasceram – um caso raro, e do qual nada se segue com relação ao resto. O que significa perguntar como os governos são formados? É o menos apropriado – o menos propício para a felicidade da sociedade – que a felicidade da sociedade deva ser o único objetivo mantido em vista pelos membros do governo em todas as suas medidas? Quanto menor o interesse dos homens de serem felizes – menos se deseja que assim seja – menor o dever moral de seus governantes de fazê-los felizes, tanto quanto possam, tanto em Mogadore quanto em Filadélfia.

De onde é, senão do governo, que os contratos derivam sua força vinculante? Os contratos vieram do governo, não o governo dos contratos. É tão do hábito fazer cumprir os contratos, e vê-los cumpridos que os governos são em grande parte devedores por qualquer disposição que tenham para observá-los.

Sentença 2. Esses direitos [esses imprescritíveis tanto quanto naturais direitos], são liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão.

Observe a extensão desses pretensos direitos, cada um deles pertencente a todos os homens e todos eles sem limites. Liberdade ilimitada; isto é, entre outras coisas, a liberdade de fazer ou não fazer, em qualquer ocasião, aquilo que lhe agrada. Propriedade ilimitada; ou seja, o

direito de fazer com qualquer coisa em seu entorno (com qualquer *coisa*, no mínimo, senão com qualquer pessoa), o que quer que lhe agrade. Comunicar esse direito a qualquer pessoa e retirá-lo de qualquer pessoa. Segurança ilimitada; ou seja, segurança para essa sua liberdade, para essa sua propriedade e para a sua pessoa, contra qualquer diminuição que possa ser demandada, sob qualquer título, a respeito dessas liberdades. Resistência ilimitada à opressão; ou seja, exercício ilimitado da faculdade de preservar a si mesmo contra quaisquer circunstâncias desagradáveis que possam se apresentar à sua imaginação ou às suas paixões sob aquele nome. Natureza, dizem alguns dos intérpretes da pretensa lei da natureza – a natureza dá a cada homem um direito a tudo; o que é, em efeito, apenas outra forma de dizer que a natureza não deu esse direito a ninguém; porque, com relação à maioria dos direitos, é verdade que o que é direito de todos os homens é o direito de nenhum dos homens; assim como o que é negócio de todos os homens não é negócio de nenhum homem. A natureza deu a cada homem um direito a tudo: se isso é verdadeiro, então os governos humanos e as leis humanas têm a necessidade de dar a cada homem o seu direito próprio, sem o que nenhum direito valeria alguma coisa. A natureza deu a cada homem um direito a tudo antes da existência das leis, e na falta de leis. Essa universalidade nominal, não essencial realmente, do direito, instituída provisoriamente pela natureza na ausência de leis, da qual o oráculo francês se apropria, e a perpetua sob a lei e a despeito das leis. Esses direitos anárquicos que a natureza instituiu, a arte democrática tenta fechar e declarar indefensáveis.

Liberdade ilimitada – eu preciso ainda dizer liberdade ilimitada; – porque o próximo artigo retorna à carga, e dá uma definição tal de liberdade que parece desejar estabelecer limites para ela, ainda que de fato a limitação não valha nada; e quando, como aqui, nenhum aviso é dado sobre alguma exceção na textura da regra geral, cada exceção que aparece é não uma confirmação mas uma contradição à regra: – liberdade, sem qualquer limite preanunciado ou inteligente; e quanto aos outros direitos, eles permanecem ilimitados até o fim: direitos do homem compostos de um sistema de contradições e impossibilidades.

Em vão dir-se-ia que, apesar de não ter sido atribuído nenhum limite a qualquer um desses direitos, ainda assim deve ser entendido e assumido como certo e tacitamente admitido e assumido que eles devem ter limites; viz. esses limites, como são compreendidos, serão estabelecidos pelas leis. Vã, eu digo, seria essa defesa; pois a suposição entraria em contradição com a declaração expressa pelo artigo em si próprio, e derrotaria o próprio objeto que a declaração como um todo tem em vista. Seria autocontraditório, porque, com o mesmo sopro com que a existência desses direitos é declarada, eles são declarados imprescritíveis; e imprescritível, ou como nós na Inglaterra costumamos dizer, irrevogáveis, não significa nada a menos que se considere a exclusão da interferência das leis.

Isso seria inconsistente não só consigo mesmo, mas também inconsistente com o objetivo único e declarado da declaração, se não fosse excluída a interferência das leis. É contra as próprias leis, e as leis apenas, que essa declaração foi proclamada. É para as mãos dos legisladores e todos

os legisladores, e ninguém além dos legisladores, que as algemas que ela fornece são voltadas; é contra as intrusões apreendidas dos legisladores que os direitos em questão, a liberdade e a propriedade, e assim por diante, são tornados seguros. É contra essas intrusões, e danos e perigos, que qualquer segurança que eles professam ter diz respeito. Preciosa segurança para direitos ilimitados contra legisladores, se a extensão desses direitos, em qualquer direção, fosse de propósito deixada ao bel prazer desses mesmos legisladores!

Sem sentido ou inúteis, e, em ambos os casos, perniciosos, é a alternativa.

Basta para esses direitos pretensamente irrevogáveis como um todo: sua inconsistência uns com os outros, bem como a inconsistência deles, como direitos irrevogáveis, com a existência do governo e de uma sociedade pacífica, que vai aparecer ainda mais claramente quando os examinamos um a um.

1. *Liberdade*, então, é imprescritível – não pode ser tomada – está fora do poder de qualquer governo jamais retirar a liberdade, ou seja, todos os ramos da liberdade – cada exercício individual da liberdade; por que não há nenhum limite colocado – nenhuma distinção – nenhuma exceção feita. O que esses instrutores bem como governadores da humanidade parecem não saber é que todos os direitos são feitos às expensas da liberdade – todas as leis pelas quais os direitos são criados ou confirmados. Nenhum direito sem a correspondente obrigação. Liberdade, entendida como contra a coerção da lei, pode, é verdade, ser dada por uma simples retirada da obrigação pela qual aquela coerção foi aplicada – pela simples revogação da lei coercitiva. Mas entendida como contra a coerção aplicável de um indivíduo a outro indivíduo, nenhuma liberdade pode ser dada a um homem a não ser na proporção em que essa seja retirada de outro. Todas as leis coercitivas, portanto (ou seja, todas as leis a não ser as leis constitucionais e as leis revogando ou modificando leis coercitivas), e em particular todas as leis que criam liberdades são, não importa como sejam, revogadoras da liberdade. Não essa ou aquela lei apenas – não essa ou aquela lei possível, mas quase todas as leis, são, portanto, repugnantes a esses direitos naturais e imprescritíveis, conseqüentemente nulas e sem efeito, conclamando à resistência e à insurreição, e assim por diante, como antes.

Leis que criam direitos de propriedade são também atingidas pelo mesmo anátema. Como é dada a propriedade? Pela restrição da liberdade; ou seja, afastando-a tanto quanto necessário para o propósito. Como a sua casa torna-se sua? Ao se impedir qualquer outra pessoa de ter a liberdade de nela entrar sem a sua licença.

2. *Propriedade*. A propriedade aparece em segundo na lista, direitos de propriedade estão entre os direitos naturais e imprescritíveis do homem – os direitos que o homem não deve às leis, e que não podem ser retirados dele pelas leis. Os homens – isto é, todos os homens (pois uma expressão geral colocada sem exceção é uma expressão universal) tem o direito à propriedade, aos direitos de propriedade, *um direito* que não pode ser retirado deles pelas leis. Direitos de propriedade. Bom: mas em relação à qual objeto? pois falar em direitos de propriedade sem falar

de um objeto ao qual eles se refiram – sem um objeto sobre o qual, ou em relação ao qual eles possam ser exercidos – torna-os sem muito valor, muito dificilmente eles valerão a pena serem cuidados, com tanta solenidade. Em vão teriam todas as leis do mundo assegurado que eu tenho direito a alguma coisa. Se isso é tudo que elas fizeram por mim – se não há algum objeto específico em relação ao qual meus direitos de propriedade sejam estabelecidos, eu devo pegar o que eu quero, sem direito, ou morrer de fome. Como não há esse objeto especificado com relação a cada homem, ou a qualquer homem (de fato, como poderia haver?) a inferência necessária (tomando a passagem literalmente) é que todo homem tem todos os direitos de propriedade com relação a todos os objetos passíveis de propriedade sem exceção: em uma palavra, que todo homem tem direito a tudo. Infelizmente, na maioria dos assuntos de propriedade, o que é direito de todos os homens é direito de nenhum homem; então o efeito dessa parte do oráculo, se observada, seria, não estabelecer a propriedade, mas extingui-la – torna-la impossível de ser jamais revivida: e esse é um dos direitos declarados imprescritíveis.

Provavelmente será reconhecido que, de acordo com essa construção, a cláusula em questão é igualmente ruínosa e absurda – e então a inferência pode ser que não era essa a construção, não era esse o sentido em vista. Mas, pela mesma regra, cada possível construção que as palavras empregadas podem admitir deve ser provada como não sendo o sentido em vista, bem como essa cláusula não é mais absurda ou ruínosa do que todas as que vieram antes dela, e uma boa dose do que vem depois dela. Em suma, se esse não é o significado, qual é? Dê-se-lhe um sentido – um sentido qualquer, ela é perniciososa – para salvá-la dessa imputação só há um caminho, que é reconhecer que é *nonsense*.

Então muito poderia ser clareado, se há algo de claro nisso, que de acordo com essa cláusula, quaisquer direitos de propriedade, qualquer propriedade que um homem tenha, não importa como, sendo imprescritível, não pode jamais ser retirada dele por qualquer lei, ou qual seria o uso ou o sentido dessa cláusula? Pois no momento em que é reconhecido com relação a qualquer coisa, que essa coisa é minha propriedade, não importa como ou quando veio a ser, naquele momento é reconhecido que isso nunca poderá ser retirado de mim: dessa forma, por exemplo, todas as leis e todos os julgamentos, por meio dos quais qualquer coisa é retirada de mim sem o meu livre consentimento – todos os impostos, por exemplo, e todas as multas são nulas, e, como tal, exigem resistência e insurreição, e assim por diante, como antes.

3. *Segurança*. Segurança é o terceiro nessa lista de direitos naturais e imprescritíveis, os quais as leis não dão, e os quais as leis não podem em qualquer grau tentarem retirar. Sob a égide da segurança, a liberdade poderia ter sido incluída, bem como a propriedade: uma vez que segurança para a liberdade, ou para o desfrute da liberdade, pode ser compreendido como um ramo da segurança: segurança para a propriedade, ou para o desfrute dos direitos de propriedade, também. A segurança para a pessoa é a vertente que parece estar em questão aqui: segurança para a pessoa de cada homem, contra todas as impressões dolorosas ou desagradáveis (excluídas

aquelas que consistem no mero distúrbio do desfrute da liberdade) pelas quais um homem é afetado pessoalmente; perda da vida – perda dos membros – perda do uso dos membros – feridas, contusões e afins. Todas as leis são nulas e sem valor então, se de qualquer modo ou por qualquer razão exponham a pessoa de qualquer homem a qualquer risco – as que determinam a pena capital ou punições corporais, as que expõem o homem a riscos pessoais no serviço militar contra inimigos estrangeiros, ou as que estabelecem o poder judicial contra os delinquentes – todas as leis que, para preservar o país da peste, autorizam a execução imediata da pessoa suspeita, no caso em que ele ultrapasse certos limites.

4. *Resistência à opressão.* Quarto e último na lista dos direitos naturais e imprescritíveis, a resistência à opressão – significando, suponho, o direito a resistir à opressão. O que é opressão? Poder mal-aplicado em prejuízo de algum indivíduo. O que é que uma pessoa tem em vista quando fala de opressão? Algum exercício de poder que ele considera como indevido em prejuízo de algum indivíduo – que produz nesse indivíduo algum sofrimento ao qual (seja proibido pelas leis ou não) nós consideramos que ele não deveria ter sido sujeito. Mas contra tudo o que possa vir debaixo do nome de opressão, já foi feita provisão, do modo que vimos, pelo reconhecimento dos três direitos precedentes; uma vez que nenhuma opressão pode recair sobre um homem que não implique na infringência de seus direitos com relação à liberdade, seus direitos em relação à propriedade e seus direitos em relação à segurança, como anteriormente descrito. Onde, então, está a diferença? Qual é o propósito dessa quarta cláusula após as três primeiras? Esse é o propósito: o prejuízo que buscam prevenir e os direitos que buscam estabelecer são os mesmos; a diferença reside na natureza do remédio que se pretende aplicar. Para apresentar o prejuízo em questão, o esforço das três primeiras cláusulas é atar as mãos do legislador e seus subordinados, pelo medo da nulidade, e a remota apreensão com a resistência geral e a insurreição. O objetivo dessa quarta cláusula é levantar a mão do indivíduo em questão para prevenir a infração deliberada de seus direitos no momento em que ele a considere prestes a acontecer.

Sempre que você estiver prestes a ser oprimido, você tem o direito de resistir à opressão: sempre que você se considere como a ser oprimido, considere que você tem o direito de oferecer resistência e a agir de acordo. Considerando-se qualquer lei de qualquer tipo – qualquer ato de poder, supremo ou subordinado, legislativo, administrativo ou judiciário, como desagradável a um homem, especialmente se, na consideração desse desagrado, sua opinião é que tal ato de poder não deveria ter sido exercido, a pessoa com certeza olha para ele como uma opressão: tanto quanto algo dessa natureza aconteça a um homem – tanto quanto algo aconteça a um homem que inflame as suas paixões – esse artigo, por temer que suas paixões não sejam suficientemente inflamadas por si mesmas, estabelece para si próprio o trabalho de soprar a chama, conclamando a pessoa à resistência. Não se submeta a nenhum decreto ou outro ato de poder, de justiça, se você não estiver perfeitamente convencido. Se um policial o convocar a servir na milícia, atire no policial e não no inimigo; – se o comandante de uma gangue da imprensa te atrapalha, jogue-o no mar – se um

oficial de justiça, jogue-o pela janela. Se um juiz sentencia você a ser preso ou morto, tenha uma adaga às mãos e dê o primeiro golpe no juiz.



**A INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR NA AMÉRICA LATINA: LEIS,
PROCEDIMENTOS E EFETIVIDADE**

**POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE IN LATIN AMERICA: LAWS,
PROCEDURES AND EFFECTIVENESS**

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA: LEYES,
PROCEDIMIENTOS Y EFECTIVIDAD**

Sérgio Mendonça Benedito*

Resumo: Este estudo tem como objetivo levantar as especificidades locais de um dos mecanismos institucionais de participação popular, a iniciativa legislativa popular (ILP). Esse instrumento prevê o direito de cidadãos e cidadãs apresentarem projetos de lei, reforma ou emenda constitucional que são analisados pelo Legislativo e podem mesmo ser votados pelos próprios eleitores e eleitoras. Questiona-se a maneira como a ILP tem sido implementada nos países da América Latina e o nível de exigência de cada um deles. Para isso, recorre-se à literatura acadêmica que investiga os mecanismos de democracia direta e à análise documental das constituições e leis dos países. Os resultados evidenciam um alto nível dos condicionantes para se levar uma iniciativa adiante, que não se traduz em igual responsabilização das instituições políticas em seu tratamento e votação.

Palavras-chave: Iniciativa Popular; Participação política; Democracia; América Latina.

Abstract: This study aims to explore the local specificities of one of the mechanisms for popular participation, the Popular Legislative Initiative (PLI), which provides for the right of citizens to submit bills, reformative or constitutional amendments that are analyzed by the legislature and may even be voted upon by the electorate. Here I inquire the manner in which the PLI has been implemented in the Latin American countries and the level of exigency of each of them. To do this, I resorted to the academic literature that investigates the mechanisms of direct democracy and the document analysis of the constitutions and laws of each country. The results show a high level of conditioning to take an initiative ahead, which does not translate into equal accountability of political institutions in their treatment and voting.

* Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: sergiombk@gmail.com

Keywords: Popular Initiative; Political Participation; Democracy; Latin America.

Resumen: Este estudio tiene por objetivo hacer un apañado de las particularidades de uno de los mecanismos institucionales de participación popular, la iniciativa legislativa popular (ILP). Esa herramienta prevé el derecho de los ciudadanos y ciudadanas presenten proyectos de ley, reforma o enmienda constitucional que son analizados por el Legislativo y pueden hasta ser votados por el electorado. Cuestiona-se la manera cómo a ILP sigue siendo implementada en los países de América Latina y el nivel de exigencia de cada uno de ellos. Para ello, se acude a la literatura académica que investiga los mecanismos de democracia directa y al análisis documental de las constituciones y leyes de dichos países. Los resultados muestran un alto nivel de los generadores de condiciones para llevarse una iniciativa adelante, lo que no se traduce en igual responsabilización de las instituciones políticas en su tratamiento y votación.

Palabras-clave: Iniciativa Popular; Participación Política; Democracia; América Latina.

INTRODUÇÃO¹

A partir da segunda metade da década de 1970, com o término dos regimes autoritários e transição para a democracia em grande parte dos países latino-americanos, ocorreu uma crescente pressão popular por inclusão e participação política. Em tal contexto, os constituintes acabaram por conformar as bases constitucionais e legais de democracias não apenas procedimentais, mas também participativas. Vários países da região adotaram novas constituições até a virada do século e introduziram (ou expandiram) os chamados *mecanismos de democracia direta* no sentido de ampliar o envolvimento dos cidadãos e cidadãs (BREUER, 2012; BOOTH, 2012). Passado o período das transições, e com as evidências da estabilidade dos regimes democráticos de maneira geral, a atenção se deslocou para a avaliação da qualidade da democracia e do desempenho institucional (LEVINE; MOLINA, 2007). A qualidade democrática pode ser considerada também sob o aspecto da participação, e como os legislativos nacionais têm configurado suas instituições de modo a possibilitar a influência das pessoas nas decisões políticas.

O propósito deste trabalho é avaliar um dos mecanismos disponíveis para facultar a participação da cidadania, a chamada *iniciativa legislativa popular* (ILP). Esse instrumento diz respeito ao direito de um certo número de pessoas elaborar um projeto de lei ordinária ou de emenda constitucional a ser apresentado ao órgão legislativo que então delibera e decide por sua implementação. O interesse pela ILP se justifica pelo número limitado de pesquisas que se

¹ Uma versão inicial desta pesquisa foi apresentada como trabalho final na disciplina “Tópicos de Ciência Política I: Política Comparada”, ministrada pelo Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG) no segundo semestre de 2015. Agradecimentos ao Prof. Botelho, à Prof.^a Dr.^a Denise Paiva, ao Lucas Gabriel Feliciano Costa e aos pareceristas anônimos da E-Legis pelos comentários e sugestões para aprimoramento do artigo. Possíveis erros e imprecisões são de responsabilidade do autor.

concentraram em seu estudo, de maneira comparada – talvez, como veremos, porque a aprovação de uma ILP depende da deliberação dos e das representantes eleitas, diferente de outros mecanismos que requerem votação popular. Parte majoritária dos países da América Latina adota o instrumento, contudo com diferentes exigências, regras e procedimentos: número de assinaturas necessárias; matérias que podem ser legisladas por um projeto de iniciativa popular; prazos a serem cumpridos tanto para coleta de assinaturas quanto para o processo legislativo; entre outros. Assim, pretendeu-se investigar as diferentes maneiras como esse instrumento tem sido implementado na região, avaliar seu nível de exigência e observar como se deu a adoção e uso dos mecanismos em alguns dos países – considerando aspectos contextuais de cada localidade.

Trata-se de um estudo qualitativo, de cunho bibliográfico e documental. Amparada na literatura referente aos mecanismos democráticos participativos na América Latina (HEVIA DE LA JARA, 2010; BARRIENTOS, 2012; ZOVATTO, 2014), a pesquisa analisou as constituições e leis dos países da região de forma a compreender como as pessoas podem formular projetos de lei e apresentá-los aos legislativos nacionais. Em suma o objetivo foi verificar as exigências, procedimentos necessários e incentivos por parte do Estado. O primeiro passo do estudo envolveu a localização das constituições e leis nos sítios governamentais disponíveis na *internet*. Posteriormente, de posse dos documentos eletrônicos obtidos nessas fontes, empreendeu-se uma análise documental a partir da busca de expressões como ‘iniciativa de lei’, ‘direito de iniciativa’, ‘iniciativa popular’ e ‘iniciativa legislativa cidadã’. Assim foi possível localizar os artigos que envolvem a proposição de projetos de lei pela cidadania e suas determinações. Ao final foi possível comparar os níveis de exigência e realizar breves apontamentos sobre sua implementação e efetividade – com base em aspectos contextuais. Os resultados obtidos permitem identificar os melhores e piores exemplos, e vislumbrar aprimoramentos para que o instrumento da ILP seja mais difundido e exitoso no futuro.

O artigo está dividido em três partes. A primeira seção trata sobre as definições relacionadas à iniciativa legislativa popular com base nos autores e autoras que abordaram o tema. De modo a orientar a análise das constituições e leis é preciso considerar pontualmente os mecanismos de democracia direta e as diferentes categorias de iniciativa popular. A seguir, apresenta-se um levantamento da Constituição e das leis dos países que preveem a ILP no que se refere aos seus requisitos. Na terceira parte, com base nas evidências apresentadas, são feitas algumas comparações sobre a aplicação e uso da ILP nos países da América Latina. Por fim as considerações finais trazem um resumo dos principais pontos da pesquisa e uma possível agenda de pesquisa quanto à ILP.

OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

A iniciativa legislativa popular, conforme denominação corrente na literatura, insere-se entre os chamados mecanismos de democracia direta (MDD). Por isso é conveniente revisar a

literatura sobre esses instrumentos, suas definições e as formas nas quais se apresentam. Uma conceitualização mais ampla dos MDD postula que seu objetivo é envolver as pessoas diretamente no processo de tomada de decisões, ao contrário de delegar toda a deliberação aos representantes eleitos e eleitas (PAYNE *et al.*, 2007). Dessa forma, trata-se de um procedimento político de participação cidadã direta em decisões que afetam o conjunto da população e impactam no sistema político de maneira geral. Ante essa definição, podemos pensar em formas como: plebiscito, referendo, revogação de mandato, iniciativa legislativa, veto popular e mesmo a consulta prévia a povos originários e indígenas² (ZOVATTO, 2014). Outra definição, mais restrita, é aquela apresentada por Altman (2011) para quem os MDD são instituições publicamente reconhecidas pelas quais a cidadania decide ou emite suas opiniões sobre certos temas diretamente na urna, por meio do sufrágio universal e secreto. Ou seja, nessa definição é central a efetiva votação popular – o que excluiria a iniciativa legislativa na forma como a maioria dos países coloca em prática, como veremos a seguir.

Esses mecanismos podem ser classificados de várias formas, a depender de suas características e da maneira como são implementados em diferentes contextos. Conforme enumera Altman (2011, p. 8) é preciso avaliar se os instrumentos são regulamentados ou não pela lei – de forma que estejam definidas claramente as regras e o devido processo pelo qual se efetivam; se eles são vinculativos/normativos (*binding*) ou consultivos (*nonbinding*) – se a decisão tomada pelas pessoas é final ou não; se são proativos ou reativos – se alteram ou sustentam o *status quo*; e, por fim, se são iniciados pelo legislador ou legisladora (*top-down*), pelos próprios cidadãos e cidadãs (*bottom-up*) ou são constitucionalmente mandatórios. Todas essas categorias auxiliam na avaliação da efetividade dos mecanismos, seu potencial de mudança e o nível de envolvimento e participação dos cidadãos e cidadãs.

Tratando propriamente sobre os mecanismos é preciso deixar claro que entre os diferentes países existe uma variedade de termos, definições e procedimentos. O que é chamado de ‘referendo’ num contexto é entendido como ‘plebiscito’ em outro, por exemplo, além das várias interpretações sobre o que caracteriza uma ‘iniciativa popular’, que pode englobar outros tipos de decisões, como o veto popular de leis e reformas já aprovadas pelo legislativo (BARRIENTOS, 2012). Pode-se levar em conta, ainda, o nível de envolvimento ou decisão popular que cada mecanismo demanda para a tomada de decisões. Desse modo teríamos um contínuo que iria desde a petição – solicitação ao Legislativo para que elabore lei sobre uma determinada matéria – à revogação de mandato ou decisões judiciais – uma decisão efetiva do eleitorado (FERRO, 2007). Isso compreendido, adotam-se a seguir as categorias e definições mais comuns presentes nos estudos sobre esses mecanismos.

² Trata-se de um instrumento previsto para ser utilizado quando uma ação ou projeto de Estado interfere no território de um povo indígena. As consultas têm sido realizadas na região principalmente quanto a projetos de extração mineral e construção de hidrelétricas – ainda que ocorram frequentes acusações de que nem sempre as consultas são realizadas conforme os procedimentos previstos (ZOVATTO, 2014, p. 20).

Plebiscito e referendo são os instrumentos mais populares, categorizados sob o rótulo de *consulta popular*, em que cidadãos e cidadãs votam para decidir ou expressar a sua opinião sobre determinados temas. O mais comum é referir-se ao plebiscito para votações a respeito de temas públicos diversos e ao referendo para votações sobre leis e reformas constitucionais, mas podem existir diferenças a depender do contexto (ZOVATTO, 2014; ALTMAN, 2011). Ambos podem ser obrigatórios – previstos em lei para serem utilizados em determinadas situações – ou facultativos – iniciados pelos representantes ou pela cidadania, desde que atendidos os requisitos. Além disso, suas decisões, conforme a classificação anterior, podem ser vinculativas ou consultivas (PAYNE *et al.*, 2007).

A revogação de mandato (*recall, revocatoria*) consiste na possibilidade de remover um ou uma representante eleita de seu cargo e substituí-la antes do término do mandato por meio de consulta popular. Existem diferentes procedimentos que em geral determinam quais cargos estão sujeitos à perda do mandato (em nível nacional ou subnacional); a partir de quanto tempo após eleito (e antes do fim do mandato) o representante pode ter o seu cargo colocado em questão; e requisitos referentes ao número de assinaturas para colocar a decisão em consulta popular. Em nível nacional está previsto na Bolívia, Equador, Panamá e Venezuela, sendo mais comum que esteja disponível em âmbito regional em alguns países (ZOVATTO, 2014).

A iniciativa legislativa popular³ se define pelo direito da cidadania propor projetos de lei, reforma legal ou constitucional totais ou parciais. Trata-se de um instrumento proativo, pois possibilita a alteração do *status quo* num determinado contexto, ainda que a decisão final seja tomada pelos representantes eleitos e eleitas por meio do processo legislativo⁴ (ALTMAN, 2011). Outros ‘subtipos’ podem ser incluídos nessa categoria, entre eles: a chamada ‘iniciativa popular’, que se refere ao direito dos cidadãos e cidadãs apresentarem projetos legais a serem votados pelo próprio eleitorado; a ‘petição’, por meio da qual a cidadania solicita ao legislativo que formule uma lei sobre determinado assunto (FERRO, 2007); e o ‘referendo facultativo’ (ou veto popular), que dispõe aos cidadãos e cidadãs o direito de rejeitar ou vetar uma lei ou reforma já aprovada pelo legislativo (ALTMAN, 2011). No curso da análise aqui apresentada foi enfatizado o primeiro tipo: a prerrogativa de apresentar projetos legais próprios ao órgão legislativo para deliberação.

Finalizando essa seção, levanta-se um debate existente entre pesquisadores e pesquisadoras a respeito da viabilidade e efetividade de tais instituições quanto ao incentivo à participação popular. Por um lado, argumenta-se que os MDD podem fragilizar as instituições da

³ De acordo com Ferro (2007), a iniciativa legislativa popular remonta às constituições da Áustria (1920), Espanha (1931) e Itália (1947), para mencionar os principais casos. Na América Latina, os países pioneiros foram Venezuela (1961) e Uruguai (1967).

⁴ Segundo Montero (2004), as leis são um conjunto de normas elaboradas por uma autoridade legislativa, que expressam, em um texto escrito, uma decisão política. A apresentação de um projeto ativa o procedimento parlamentar, de forma a alcançar uma decisão política que pode ou não diferir do texto inicialmente colocado em discussão. O processo legislativo, na classificação da autora, se divide nas etapas de iniciativa (formulação de um projeto de lei), constitutiva (que envolve a discussão em comissões e no pleno da assembléia, seguida de votação) e de eficácia (quando é sancionado ou vetado total ou parcialmente).

democracia representativa, como o Legislativo e os partidos políticos, em contextos que o executivo possui a prerrogativa de iniciá-los – sendo cooptados por governantes populistas ou autoritários (BARCZAK, 2001). Assim, ao contrário de promover o poder popular, submetem os cidadãos e cidadãs aos interesses das elites políticas (ALTMAN, 2011). Por outro lado, dado o contexto latino-americano de crescente insatisfação e baixa confiança nas instituições representativas, os MDD constituiriam uma possibilidade de aprimorar a qualidade da democracia por meio do estímulo à participação. Tais instrumentos serviriam para promover o debate, fortalecer a consciência política da cidadania e abririam espaço para um controle vertical mais efetivo de seus representantes (BREUER, 2012).

A efetividade dos mecanismos de participação deve ser considerada, ainda, levando-se em conta a influência das leis e constituições de outros países na América Latina. Afinal, como se sabe, ocorreu a transferência desses instrumentos para contextos completamente diversos daqueles em que foram fomentados, em grande medida na Europa. Barrientos (2012) chama atenção para este fato e analisa as raízes dos mecanismos de democracia direta em Weimar e na Suíça no começo do século XX – países de conformação socioeconômica e política bastante diversa se comparado com aqueles do Sul. Na medida em que tais mecanismos foram construídos de modo a adaptar-se às instituições, costumes e a prática política local, suas possibilidades de sucesso são maiores do que o simples transplante para sociedades que, em vários casos, não se constituem como liberais mas altamente hierárquicas e desiguais em todas as esferas. Por esse motivo o autor chama atenção para a necessidade de situar a análise (e mesmo a implementação) das instituições participativas tendo em conta os objetivos de governo e a conformação do Estado nos quais se aplicam (BARRIENTOS, 2012).

Em breve síntese o que se extrai desse debate, com base em estudos de caso realizados na região, é que a simples implementação de MDD não se traduz diretamente em efetiva participação. Esses instrumentos estarão condicionados pelo sistema político no qual estão inseridos, em suas forças e debilidades (ZOVATTO, 2014). Em vários países esses mecanismos são recentes e não existe um costume quanto à sua utilização, o que também precisa ser levado em conta na análise. Destaca-se, contudo, o potencial daqueles instrumentos iniciados pela própria cidadania (*bottom-up*) em complemento às instituições da democracia representativa, de forma a aprimorar e consolidar o sistema democrático em contextos marcados de maneira mais ampla pela desigualdade (ALTMAN, 2011).

A INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR NA LEGISLAÇÃO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Feita essa sintética discussão sobre as definições de MDD e sua implementação na América Latina, passamos nessa seção a tratar especificamente sobre as regras, requisitos e procedimentos relacionados à iniciativa legislativa popular (ILP) em cada país. Em resumo, com

base na pesquisa realizada, constata-se que apenas três deles não preveem a ILP em suas constituições: Chile, El Salvador e Panamá. Em 14 a ILP está prevista na Lei Maior: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Como veremos a seguir alguns países, apesar de prever o mecanismo, não realizaram a regulamentação do mesmo em legislação secundária. Esse fato, como veremos, com frequência dificulta a utilização do instrumento e dá margem a interpretações divergentes dos órgãos judiciários e legislativos.

No que segue me concentrarei na prerrogativa dos cidadãos e cidadãs elaborarem projetos de lei, reforma legal ou constitucional, os quais devem ser subscritos por um determinado número de eleitores e eleitoras registradas e ativas. Esses projetos são enviados para deliberação da legislatura que chega a uma decisão sem consultar o eleitorado (ILP indireta). Em alguns casos, as propostas são decididas pela própria população (ILP direta): por exemplo, no Uruguai, quando uma iniciativa legislativa contém a assinatura de ao menos 10% do eleitorado; e na Colômbia, quando uma iniciativa popular é rejeitada pelo legislativo e os eleitores e eleitoras solicitam um referendo. Outros detalhes dizem respeito à regulamentação do instrumento, que pode estar previsto na Constituição mas, não foi especificado em leis secundárias; aos prazos legislativos, que podem ou não ser diferenciados para iniciativas populares; a quais temas são passíveis de serem legislados em cada país; e se existe algum tipo de compensação ou apoio por parte do Estado aos organizadores e organizadoras de um projeto de lei (HEVIA DE LA JARA, 2010).

ARGENTINA

A *Constitución de la nación Argentina* (ARGENTINA, 1995) prevê, em seu artigo 39, que “os cidadãos têm o direito de iniciativa para apresentar projetos de lei na Câmara dos Deputados”. A lei 24.747 (ARGENTINA, 1996) regulamentou o artigo 39 conforme previsto na Constituição, definindo a exigência de assinaturas em um e meio por cento dos eleitores e eleitoras distribuídas em pelo menos seis distritos eleitorais. Quanto ao processo legislativo, o Congresso deve analisar os projetos de lei em um prazo máximo de doze meses. Já as restrições incluem a reforma constitucional, tratados internacionais, tributos, e matéria penal. A lei supracitada detalha ainda o processo pelo qual o projeto é admitido pelo legislativo, prevendo em especial os procedimentos para autenticação das assinaturas (art. 7), o tratamento pelas comissões (art. 10) e restrições quanto ao financiamento da organização de projetos de lei (art. 12). Por fim, está expresso que a rejeição de um projeto de lei popular não admite qualquer recurso (art. 9).

BOLÍVIA

A *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (BOLÍVIA, 2009) prevê, em seu artigo 11 (II), que “a democracia se exerce nas seguintes formas, que serão especificadas pela lei: 1. Direta e participativa, por meio [da] iniciativa legislativa cidadã...” e no artigo 162 que

cidadãos e cidadãs “têm a faculdade de iniciativa legislativa, para seu tratamento obrigatório na Assembléia Legislativa Plurinacional”. No art. 411 (II), está previsto que a reforma parcial da Constituição poderá iniciar-se por meio da iniciativa popular, com a assinatura de ao menos vinte por cento do eleitorado. Não existe uma legislação secundária que regulamente o instrumento da ILP no país, o que impede ou dificulta a apresentação de propostas. No curso desta pesquisa não foram encontrados registros de submissões.

BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2019 [1988]) prevê, em seu artigo 14, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. O art. 61, § 2º, define que o projeto de lei deve ser subscrito por ao menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores e eleitoras de cada um deles. A lei 9.709 (BRASIL, 1998), em seu Art. 13, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil (2019 [1989]), em seu Art. 252, detalham outros requisitos – sobre os dados exigidos de cada eleitor, organização das listas de assinaturas e a exigência de temática única por projeto –, deixando claro que a ILP terá o mesmo trâmite dos demais projetos de lei. As proposições não podem ser rejeitadas por problemas de forma (linguagem, lapsos e imperfeições técnicas), e não podem versar sobre temas de iniciativa privativa do Presidente da República (Constituição, art. 61, § 1º), entre eles: que disponham sobre as forças armadas; criação de cargos, funções ou empregos públicos; criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária. Do art. 60 da Carta Magna infere-se, por exclusão, que a reforma ou emenda da Constituição não pode ser feita por meio de ILP.

COLÔMBIA

A *Constitución Política de Colombia* (COLÔMBIA, 2016 [1991]) prevê, em seu artigo 155, que “poderá apresentar projetos de lei ou de reforma constitucional, um número de cidadãos igual ou superior a cinco por cento do censo eleitoral vigente na respectiva data”. As leis 134 (COLÔMBIA, 2002 [1994]) e 1.757 (COLÔMBIA, 2016 [2015]) regulamentam os mecanismos de participação, fixando em especial os seguintes pontos: prazo (seis meses), requisitos para formulação e coleta de assinaturas para um projeto de lei popular; prazo (45 dias) e procedimentos para validação das assinaturas pela instituição competente; restrições de matérias que podem ser legisladas pelo instrumento (Lei 1.757, art. 18), entre elas: questões orçamentárias, fiscais ou tributárias; comércio exterior e relações internacionais; cargos e salários públicos; estrutura da administração, ministérios e departamentos. Está prevista ainda a possibilidade de convocar um referendo caso um projeto popular tenha sido rejeitado pelo legislativo (Lei 134, art. 32). Para

isso é necessário o apoio de dez por cento do eleitorado. Por fim, para além da prioridade atribuída a projetos que venham a obter vinte por cento das assinaturas (Lei 1.757, art. 9, § 1º), o Regulamento do *Congreso de la República de Colombia* (2010 [1992]) prevê tratamento preferencial de iniciativas populares (art. 192) e a Constituição dá direito ao Presidente de atribuir prioridade a projetos de lei (art. 163).

COSTA RICA

A *Constitución Política de la República de Costa Rica* (COSTA RICA, 2019 [1949]) prevê, em seu artigo 123 (reformado pela Lei 8.381 de 2002), que “a iniciativa para formar leis corresponde a qualquer membro da Assembleia Legislativa, ao Poder Executivo, por meio dos ministros de Governo e aos cinco por cento (5%), como mínimo, dos cidadãos inscritos no Registro Eleitoral, se o projeto é de iniciativa popular”. O artigo ainda define que a iniciativa não poderá tratar sobre “questões orçamentárias, tributárias, fiscais, de aprovação de empréstimos e contratos ou atos de natureza administrativa”. A Lei 8.491 (COSTA RICA, 2006) regulamenta o instrumento e expressa que a iniciativa pode ser um projeto de lei ou de reforma constitucional; as exigências formais quanto aos dados dos eleitores e procedimento para coleta de assinaturas; o prazo (trinta dias) para validação das assinaturas pelo órgão eleitoral; e o prazo (dois anos) para tramitação do projeto de lei popular no legislativo – com a exceção de reformas constitucionais, que devem seguir as regras específicas (Constituição, art. 195). Por fim, está previsto o auxílio técnico gratuito e assessoria por parte da Assembleia Legislativa aos cidadãos que desejarem formular uma proposição de lei (Lei 8.491, art. 7).

EQUADOR

A *Constitución de la República del Ecuador* (EQUADOR, 2018 [2008]) prevê, em seu artigo 61, que “as equatorianas e equatorianos gozam dos seguintes direitos... 3. Apresentar projetos de iniciativa popular normativa”. Para isso, segundo o artigo 103, a proposta “deverá contar com o respaldo de um número não inferior a zero ponto vinte e cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente”. Para projetos de reforma constitucional, segundo o último artigo, é necessário o apoio de um por cento dos eleitores e eleitoras. A lei Orgânica de Participação Cidadã (EQUADOR, 2011 [2010]) regulamenta os diversos mecanismos de participação dispostos na Constituição e, ao se referir à iniciativa popular de lei, define em principal: que os projetos não poderão “criar, modificar ou suprimir impostos, aumentar o gasto público ou modificar a organização territorial e político-administrativa do país” (art. 6); os requisitos para a apresentação de um projeto de lei (art. 8); as prerrogativas do legislativo na análise dos projetos e validação das assinaturas (art. 9); a possibilidade de um regulamento legal entrar em vigor caso não seja analisado em 180 dias (art. 10), e a possibilidade de solicitar uma consulta popular caso o projeto original seja rejeitado ou modificado (art. 11);

por fim, a determinação de que “o Presidente ou Presidenta” pode fazer emendas a um projeto de lei popular, contudo não pode vetá-lo totalmente (art. 12). Vale destacar que a lei também permite emendas à constituição mediante referendo (votação direta) se obtido o apoio de oito por cento dos eleitores e eleitoras à proposta (art. 13).

GUATEMALA

A *Constitución Política de la República de Guatemala* (GUATEMALA, 1993 [1986]) prevê, em seu artigo 277, que “possuem iniciativa para propor reformas à Constituição” o Presidente da República, dez ou mais Deputados do Congresso, a Corte de Constitucionalidade e “o povo mediante petição dirigida ao Congresso da República, por não menos de cinco mil cidadãos devidamente normatizados pelo Registro de Cidadãos”. A Constituição não presume a iniciativa popular para leis ordinárias, conforme o art. 174 da Seção Terceira (Formação e Sanção da Lei). Não existe lei secundária que regulamente o instrumento.

HONDURAS

A *Constitución de la República de Honduras* (HONDURAS, 1982) prevê, em seu artigo 213, que “possuem exclusivamente a iniciativa de lei” o Presidente da República, os deputados do Congresso Nacional e, entre outros, “o número de ao menos três mil (3.000) cidadãos por meio do mecanismo de iniciativa cidadã”. O decreto 275-2010 formalizou a inclusão dos mecanismos participativos na Constituição, entre eles a iniciativa popular. Já o decreto 190-2012 (HONDURAS, 2013) regulamenta esse instrumento. Esta lei lista os requisitos para a coleta de assinaturas, quanto aos dados dos eleitores que precisam ser apresentados (art. 13). A autoridade eleitoral deve verificar as assinaturas em um prazo máximo de um mês (art. 5) e o Congresso Nacional deve iniciar a deliberação em até quinze dias; o voto da maioria simples para leis ordinárias e de dois terços para assuntos constitucionais garantem a aprovação da proposta (art. 6). A lei prevê ainda a contribuição do Estado por meio da autoridade eleitoral na organização, promoção e capacitação de entidades da sociedade civil para a elaboração de projetos que se enquadrem nos mecanismos participativos propostos (art. 12). A análise dos documentos citados revela que, por um lado, não existe diferenciação entre os requisitos (número de assinaturas) para iniciativas de lei e de reforma constitucional; por outro, as leis não expressam claramente as matérias que não podem ser legisladas por meio desse instrumento.

MÉXICO

A *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (MÉXICO, 2019 [1917]) prevê em seu artigo 71 que “o direito de iniciar leis ou decretos compete”, entre outros, “aos cidadãos em um número equivalente, pelo menos, a zero ponto treze por cento da lista nominal de eleitores, nos termos que assinalem as leis”. A iniciativa popular foi acrescentada à Constituição na reforma

política de 2012, e a Lei Orgânica do *Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (2019 [1999]) foi modificada no ano de 2014, visando a regulamentação do instrumento. O art. 130 dessa última esclarece que cidadãos e cidadãs poderão apresentar projetos de lei ou reforma constitucional a respeito das matérias de competência do Congresso da União, listadas no art. 73 da Constituição. Nos artigos seguintes estão expostos os requisitos para formulação e apresentação do projeto; prazos para avaliação das assinaturas e da apresentação no pleno do Congresso; e o trâmite da proposta, que é similar a qualquer projeto de lei. Caso a ILP tenha esgotado os prazos regimentais nas comissões, deve ser colocada na ordem do dia da sessão seguinte (art. 130, § 3).

NICARÁGUA

A *Constitución Política de la República de Nicaragua* (NICARÁGUA, 2014 [1987]) prevê, em seu artigo 140, que “possuem iniciativa de lei” os deputados da Assembleia Nacional, o Presidente da República e, entre outros, os cidadãos e cidadãs. “Neste caso a iniciativa deverá ser respaldada por um número não inferior a cinco mil assinaturas. Excetuam-se as leis orgânicas, tributárias ou de caráter internacional e as de anistia e de indultos”. A lei 475 (NICARÁGUA, 2003) regula os mecanismos participativos previstos no art. 2 da Constituição. Os artigos 9 a 18 dizem respeito especificamente ao instrumento da iniciativa popular, detalhando: as matérias que não podem ser legisladas pelo instrumento, para além do que está listado na Lei Maior – incluindo leis de nível constitucional (art. 10); a necessidade da formação de um comitê promotor composto por quinze pessoas, com um representante legal, além dos requisitos pertinentes à coleta das assinaturas (art. 11); o prazo de seis meses para a coleta das assinaturas, contando da formação do comitê promotor (art. 13); e, por fim, o procedimento legislativo (comum) pelo qual passará o projeto de lei, sendo prevista a consulta popular a grupos da sociedade civil com o propósito de recolher sugestões.

PARAGUAI

A *Constitución de la República de Paraguay* (PARAGUAI, 1992) prevê, em seu artigo 123, que “se reconhece aos eleitores o direito à iniciativa popular para propor ao Congresso projetos de lei. A forma das propostas, assim como o número de eleitores que devem subscrevê-las, serão estabelecidas na lei”. O Código Eleitoral Paraguaio (PARAGUAI, 2007 [1996]) define em seu artigo 266 que a cidadania deverá apresentar um “texto articulado do projeto de lei, dotado de unidade substantiva, precedido de uma exposição dos motivos” e as assinaturas (autenticadas e recolhidas em formulários providos pela Justiça eleitoral) de ao menos dois por cento do eleitorado. As matérias que não podem ser legisladas incluem relações, tratados, convênios e acordos internacionais; defesa nacional; questões tributárias, monetárias e bancárias; leis eleitorais, departamentais ou municipais (art. 267). É necessário formar uma comissão promotora

do projeto de lei, com cinco pessoas, que o representará legalmente (art. 268); caso a proposta, apresentada previamente ao Legislativo (sem as assinaturas necessárias), esteja em conformidade com os requisitos, o Presidente do Congresso pode requerer a prioridade de tramitação por até 180 dias, período no qual as assinaturas exigidas devem ser recolhidas (art. 270). Caso o comitê organizador viabilize 75% das assinaturas dentro do prazo (comprovado pela Justiça eleitoral), ele pode ser estendido por mais 60 dias; após esse prazo, mesmo com as assinaturas, não existe recurso possível (art. 272). Por fim, a lei dispõe que o Estado irá ressarcir os gastos da comissão promotora em 2.000 guarani por assinatura caso o projeto se torne lei (art. 273). Projetos rejeitados ou que não reuniram as assinaturas em tempo hábil poderão ser apresentados novamente em dois anos (art. 274).

PERU

A *Constitución Política del Perú* (PERU, 2019 [1993]) prevê, em seu artigo 107, que seus cidadãos e cidadãs possuem a iniciativa na formulação das leis. O art. 206 define ainda que “um número de cidadãos equivalente a zero ponto três por cento (0.3%) da população eleitoral” possui o direito de iniciativa de reforma constitucional. A lei 26.300 (PERU, 1994), referente aos direitos de participação, detalha os requisitos necessários para a formulação e apresentação do projeto de lei. Desde que a proposição não trate sobre temas como tributos, orçamento, finanças, tratados internacionais, entre outros (art. 12)⁵; e tenha suas assinaturas validadas pelo órgão eleitoral, receberá a prioridade no trâmite no Congresso (art. 11), onde deve ser deliberada e votada num prazo de 120 dias. Projetos de lei popular que foram rejeitados ou modificados substancialmente pelo legislativo podem ser submetidos a referendo se for obtido o apoio adicional de 9.7% do eleitorado (art. 41). Não há prazo estabelecido para certificação das assinaturas pelo órgão eleitoral. Contudo, caso uma proposta seja submetida e as assinaturas validadas não alcancem o mínimo exigido, os promotores terão trinta dias adicionais para recolhê-las.

URUGUAI

A *Constitución de la República Oriental del Uruguay* (URUGUAI, 2004 [1967]) prevê, em seu artigo 331, que a Constituição poderá ser reformada, total ou parcialmente, “por iniciativa de dez por cento dos cidadãos inscritos no Registro Cívico Nacional, apresentando um projeto articulado que se conduzirá ao Presidente da Assembleia Geral, devendo ser submetido à decisão popular, na eleição subsequente”. Além disso, a “Assembleia Geral, em reunião de ambas as Câmaras, poderá formular projetos substitutivos que submeterá à decisão plebiscitária, juntamente com a iniciativa popular”. Em suma, o Uruguai possui o modelo que foi classificado na primeira seção deste artigo como ‘iniciativa popular’: os projetos passam pelo Legislativo mas

⁵ Ver também o art. 76 do Regulamento do *Congreso de la República del Perú* (2018).

a decisão final é da cidadania – diferente dos outros países em análise. Não está indiscutivelmente previsto na Lei Maior a possibilidade de formular projetos de lei ordinária⁶, ainda que os eleitores possam, também, interpor um referendo contra leis aprovadas pelo legislativo; para isso, basta reunir o apoio de vinte e cinco por cento dos eleitores e eleitoras registradas (art. 79). A cidadania não pode solicitar referendo quanto a leis que estabeleçam tributos e quando a iniciativa seja privativa do Poder Executivo. Não há lei secundária regulamentando a iniciativa popular (de reforma constitucional, nesse caso).

VENEZUELA

A *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (VENEZUELA, 2009 [1999]) prevê, em seu artigo 204, que “a iniciativa de lei corresponde... Aos eleitores e eleitoras em um número não inferior a zero vírgula um por cento dos inscritos e inscritas no Registro Civil e Eleitoral”. O art. 205 define que o projeto de lei apresentado deve ter a discussão iniciada pelo Legislativo no período de sessões ordinárias seguinte ao que se tenha apresentado – caso contrário o projeto será submetido a referendo. Já o art. 341 prevê a possibilidade de iniciativa popular para emenda da Constituição, por meio do apoio de quinze por cento dos eleitores e eleitoras. Para além do exposto na Lei Maior, e na ausência de lei secundária, o Regulamento Interior e de Debates da *Asamblea Nacional de Venezuela* (2010) trata sobre os procedimentos pelo qual passará um projeto de lei popular mas de maneira pouco clara. Não existe nenhuma indicação de que o projeto tenha prioridade no tratamento legislativo; além disso, não estão previstas as matérias que não podem ser legisladas pelo instrumento. Conclui-se, portanto, que o instrumento não foi regulamentado no país.

Quadro 1 - Requisito em assinaturas para ILP em cada país (em ordem decrescente)

País	Eleitorado	Porcentagem Exigida	Assinaturas Necessárias
Colômbia	32.975.158	5%	1.648.757
Brasil	142.821.358	1%	1.428.213
Bolívia	5.973.901	20%	1.194.780
Argentina	33.116.077	1.5%	496.741
Uruguai	2.620.791	10%	262.079
Venezuela	19.504.106	0.13/15 %	253.553/2.925.615
Costa Rica	3.078.321	5%	153.916
México	83.563.190	0.13%	108.632

⁶ Diz o artigo 79: “Vinte e cinco por cento do total de inscritos habilitados a votar, poderão interpor, dentro de um ano de sua promulgação, o recurso de referendo contra as leis e exercer o direito de iniciativa ante o Poder Legislativo. Esses mecanismos não são aplicáveis com relação às leis que estabeleçam tributos. Tampouco se aplicam nos casos em que a iniciativa seja exclusiva do Poder Executivo. Ambos os mecanismos serão regulamentados por lei, consentida pela maioria absoluta do total de componentes de cada Câmara”. Entende-se que tal artigo refere-se somente à iniciativa de revogar leis, levando-se em conta ainda que, ao se considerar a possibilidade de iniciativa de lei ordinária, encontraríamos-nos na peculiar situação em que os requisitos para reformar a Constituição seriam menos exigentes do que para propor leis. Durante a pesquisa não foram encontrados registros de que projetos de lei ordinária tenham sido protocolados.

Paraguai	3.516.275	2%	70.325
Peru	22.901.954	0.3%	68.705
Equador	12.816.698	0.25/1 %	32.041/128.166
Guatemala	7.556.873	-	5.000
Nicarágua	3.800.000	-	5.000
Honduras	6.046.873	-	3.000

Fonte: Elaboração própria a partir das leis, constituições analisadas e dados do IDEA (2019)⁷.

⁷ Eleitores e eleitoras registrados na eleição mais recente para a Câmara Baixa em cada país (anterior a dezembro de 2017), conforme a base de dados do Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2019).

Quadro 2 - Síntese dos dados sobre a Iniciativa Legislativa Popular na América Latina

País	Constituição	Lei secundária	Assinaturas	Prazo judiciário	Prazo legislativo	Restrições	Requisitos especiais	Auxílio/Suporte
ARGENTINA	Art. 39	24.747/1996	1.5%	Verificação por amostra (0.5% ou mais) em até 20 dias (prorrogáveis)	O projeto de lei recebe prioridade e deve ser analisado pelo Legislativo em até 12 meses	Reforma constitucional; tratados internacionais; tributos; orçamento; matéria penal	Descrição dos gastos e origem dos recursos utilizados (que não podem provir de governos, entidades estrangeiras, entre outras). Caso 5% ou mais das assinaturas sejam falsas o projeto é revogado. As assinaturas devem ser recolhidas em no mínimo seis distritos eleitorais	-
BOLÍVIA	Art. 11; 162; 411	-	20%	-	-	Leis ordinárias	-	-

BRASIL	Art. 14; 61	Resolução nº 17, de 1989, art. 252 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados); Lei 9709/1998	1%	-	Não existe prioridade expressa	Reforma constitucional; Leis que incidam sobre temas de iniciativa privativa do(a) presidente (Art. 61, §1º), que incluem: efetivo das forças armadas; cargos, funções e empregos na administração pública; organização administrativa e judiciária; tributos e orçamento	As assinaturas devem ser recolhidas em no mínimo cinco distritos eleitorais, com ao menos 0.3% em cada um	-
COLÔMBIA	Art. 103; 154; 155	134/1994; 1757/2015	5%	Verificação por amostra em até 45 dias	Caso a iniciativa obtenha apoio de 20% do eleitorado, deve iniciar a tramitação em 20 dias. O Congresso também atribui prioridade a iniciativas populares	Leis que incidam sobre temas de iniciativa exclusiva do Presidente, governador ou prefeito; questões orçamentárias e tributárias; relações internacionais; anistia e indulto; preservação e reestabelecimento da ordem pública	Para promover uma Iniciativa, é necessário o apoio inicial de cinco mil pessoas. Após o registro do projeto e obtenção dos formulários pela autoridade judicial, prazo de seis meses para coleta das assinaturas – prorrogáveis por mais três meses	-
COSTA RICA	Art. 123	8.491/2006	5%	Verificação em 30 dias	Dois anos para a votação do projeto de lei ordinária	Leis que tratem sobre orçamento, tributos, aprovação de empréstimos e contratos ou atos de natureza administrativa	-	Oficina de Iniciativa Popular da Assembleia Legislativa

EQUADOR	Art. 61 (3); 103	Lei Orgânica de Participação Cidadã, 2010	0.25% para leis ordinárias; 1% para reforma constitucional	Verificação em 15 dias	180 dias para leis ordinárias; 1 ano para reformas constitucionais	Criar, modificar ou suprimir impostos, aumentar o gasto público ou modificar a organização territorial e político-administrativa do país. É restrita ainda a supressão de direitos e garantias constitucionais	-	Acesso aos meios de comunicação, por parte da comissão promotora
GUATEMALA	Art. 277	-	5000	-	-	Leis ordinárias	-	-
HONDURAS	Art. 5; 213	Decreto 190-2012	3000	Verificação em 30 dias	Quinze dias para iniciar a deliberação	-	-	A autoridade eleitoral ficará a cargo de oferecer suporte à organização, promoção e capacitação das organizações, sindicatos e grupos interessados em propor projetos de lei
MÉXICO	Art. 71	Título quinto, capítulo primeiro da Lei Orgânica do Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos (2014)	0.13%	Verificação por amostra em até 30 dias	As comissões devem analisar o projeto dentro dos prazos regimentais; caso contrário, a iniciativa popular será colocada na pauta do Congresso na sessão seguinte	Art. 73 da Constituição (apenas matérias de competência do Congresso da União)	-	-

NICARÁGUA	Art. 2; 140	Lei 475/2003	5000	-	Não existe prioridade expressa	Reforma constitucional; leis orgânicas, tributárias, de caráter internacional, anistia e indultos. Além disso, conforme a lei secundária: orçamento nacional, leis ou reformas constitucionais, defesa e segurança nacional	Comitê Promotor composto por no mínimo quinze pessoas, formalizado e com representante. A partir da constituição do Comitê é necessário recolher as assinaturas requeridas no prazo de seis meses ou a iniciativa prescreverá	-
PARAGUAI	Art. 123	Lei 834/1996	2%	-	Pode ser atribuída prioridade ao projeto por até 180 dias, período dentro do qual as assinaturas devem ser recolhidas. Tal prazo pode ser prorrogado por 60 dias, caso 75% das assinaturas sejam recolhidas no prazo	Reforma constitucional; questões relativas à legislação dos departamentos e municípios; aprovação de tratados e acordos internacionais; expropriações; defesa nacional; propriedade imobiliária; sistema tributário, monetário e bancário, empréstimos e orçamento nacional; eleições em todas as esferas	As assinaturas devem ser autenticadas por escrivão público, recolhidas em formulários providos pela Justiça Eleitoral, numerados e assinados por um dos membros desse órgão. É necessário formar uma comissão promotora composta por ao menos cinco eleitores devidamente identificados e com endereço fixo	Caso o projeto se torne lei, é feito o ressarcimento de gastos dos promotores da proposta em até 2.000 guarani por assinatura

PERU	Art. 2 (17); 31; 107	Lei 26.300/1994	0.3%	-	O projeto recebe prioridade e deve ser votado em até 120 dias	Orçamento e finanças, demarcação territorial, tratados internacionais, segurança e soberania nacional, estado de sítio, guerra e paz com outros países. Reformas constitucionais não podem rever nenhuma das garantias previstas no art. 2	-	-
URUGUAI	Art. 79; 331	-	10%	-	-	Leis ordinárias	-	-
VENEZUELA	Art. 70; 204	-	0.13% para leis ordinárias; 15% para reforma constitucional	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir das constituições e leis analisadas⁸.

⁸ As constituições do Chile, El Salvador e Panamá não contemplam a Iniciativa Legislativa Popular.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Da análise documental das constituições e leis dos países, conforme exposto na seção anterior, foi possível reunir os dados compilados nos quadros 1 e 2. Eles permitem estabelecer algumas comparações de modo a verificar o nível de exigência para efetivar a iniciativa legislativa popular – ou seja, levar um projeto de lei ou reforma constitucional a ser deliberado pelo órgão Legislativo. Este o principal objetivo dessa seção. Além disso serão expostos dados de alguns países, no que se refere à formulação e trâmite legislativo de ILP, que permitem perceber o impacto das restrições colocadas em cada comunidade política. Salienta-se que foi elaborada uma análise exploratória e não exaustiva, dado que o espaço limitado deste artigo não permite considerar todos os países em detalhe, caso a caso, e efetivar uma avaliação contextual de cada um deles.

Um primeiro critério para diferenciar os países é a existência de uma lei secundária que regulamente o mecanismo. Quatro em quatorze não a possuem: Bolívia, Guatemala, Uruguai e Venezuela. Assim, mesmo que todos esses países permitam a reforma da Constituição via ILP – lembrando, contudo, que não possibilitam seu uso para leis ordinárias, com exceção da Venezuela –, os procedimentos devem ser deduzidos a partir das poucas especificações presentes na Carta Magna. A ausência de regulamentação torna-se um obstáculo para a utilização da ILP – abrindo margem para interpretações divergentes e *ad hoc* por parte das instituições –, ainda que não impossibilite a sua efetivação em todos os casos. Corrobora com essa afirmação o fato de que não foi possível encontrar qualquer registro de iniciativas populares formuladas na Bolívia e na Venezuela. Para a Guatemala temos evidências de dois projetos de reforma constitucional⁹ que alcançaram o Legislativo entre 1999 e 2016 – apesar de ser um dos países com menor requisito em assinaturas. Enfim, afastando-se dos demais casos, o Uruguai aparece com seis iniciativas legislativas cidadãs entre 1989 e 2004 (ZOVATTO, 2014, p. 29-41; LARROSA, 2010, p. 5)¹⁰. Como vimos anteriormente, toda iniciativa que cumpra os requisitos e adentre a Assembleia Geral deve passar por votação popular (plebiscito) na eleição subsequente, o que talvez explique o maior engajamento de setores organizados da sociedade uruguaia na utilização desse mecanismo.

Um segundo critério pode ser delimitado a partir do requisito em assinaturas. Considerando que entre aqueles que possuem lei secundária apenas o Equador diferencia a quantidade de firmas para leis ordinárias e emendas constitucionais, observa-se que vários países possuem exigências expressivas. Por um lado, Colômbia, Brasil e Argentina figuram entre os três mais exigentes para projetos de lei. Por outro, Colômbia, Costa Rica e Equador aparecem entre os que mais demandam assinaturas para proposição de reformas constitucionais. Na primeira

⁹ Segundo o *Centro de Investigaciones Económicas Nacionales* (CIEN, 2016, p. 10), da Guatemala, tratam-se dos projetos populares de número 3727 (2007) e 4028 (2009).

¹⁰ Zovatto (2014, p. 46) lista assim as iniciativas que começaram “desde abaixo” (pela população) no Uruguai: “três reformas constitucionais aprovadas (1989, 1994 e 2004) [e] três rejeitadas (uma em 1994 e duas em 1999)”.

modalidade os países mais brandos, em ordem decrescente, são Honduras, Nicarágua e Equador. Enfim, sob o mesmo critério e na segunda modalidade encontramos Honduras, Peru e México.

A regulamentação do mecanismo no país hondurenho, como vimos, é recente e pode dar pistas sobre a sua utilização sob diminutas exigências (menos de 0.01% do eleitorado em número absoluto). A lei de participação foi elaborada no rescaldo da crise política do governo Manuel Zelaya (2006-2009) que levou à sua deposição pelos militares (ARAÚJO; PEREIRA, 2018). Uma breve pesquisa revela que ao menos cinco projetos alcançaram Congresso Nacional do país desde então: a “Lei da UNAH” (*Universidad Autónoma de Honduras*), proposta pelo movimento estudantil da Universidade para reformar seu regulamento em 2013 (LA PRENSA, 2013); uma lei para regular a divulgação de imagens violentas nos meios de comunicação, proposta por instituições religiosas em 2015 (LA PRENSA, 2015); uma lei para regulamentar a reeleição presidencial, proposta pelo *Partido Nacional* de Honduras em 2016 (LA PRENSA, 2016); e outras duas em 2018 que propunham conceder reajuste salarial aos professores (TIEMPO DIGITAL, 2018) e revogar o contrato da *Empresa Energía Honduras - EEH* (RADIO HRN, 2018). Se o sentimento de desencanto com a política e a corrupção no país ainda não se dissipou completamente, ao menos diferentes grupos sociais têm se envolvido cada vez mais no debate de ideias e formulação de projetos¹¹.

O caso do México também é relevante para avaliar o impacto da implementação da ILP com exigências menos rígidas na utilização pela cidadania. A iniciativa popular foi acrescida à Constituição em agosto de 2012, três meses após o início das manifestações promovidas pelo movimento estudantil universitário #YoSoy132. Tal mobilização guardou indistinta relação com o descontentamento popular quanto aos rumos da democracia mexicana, como observam Téllez e Tamayo (2015)¹². Um levantamento recente de uma pesquisadora associada ao Instituto Belisario Domínguez do Senado mexicano constata que desde a implementação do mecanismo chegaram ao Legislativo (ou seja, cumpriram os requisitos) onze projetos, sendo cinco de reforma constitucional (CORREA, 2018). As temáticas incluíam: acesso à internet para todos os cidadãos e cidadãs; implementação de segundo turno nas eleições e revogação de mandato; novos mecanismos de responsabilização administrativa e combate à corrupção no serviço público, entre outras (cf. p. 9-16). Esta última, conhecida como ‘Lei 3 de 3’, foi a única aprovada até o momento ainda que as outras se encontrem em tramitação. Esse fato demonstra, dada a natureza do instrumento, que é necessário mais do que a apresentação de projetos fundamentados, mas

¹¹ Também em 2018 foi apresentada ao Legislativo uma proposta para reduzir o preço dos combustíveis. As assinaturas, contudo, não foram validadas e o projeto não tramitou (CONGRESO NACIONAL, 2018).

¹² A organização dos estudantes se deu após uma resposta insatisfatória em uma palestra do então candidato presidencial Enrique Peña Nieto quanto ao grave episódio de San Salvador Atenco em 2006. Naquela ocasião Peña Nieto, então governador do Estado do México, autorizou uma ampla repressão policial a trabalhadores e simpatizantes da *Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra* (FPDT) que evoluiu para uma batalha campal, quando ocorreram duas mortes, várias detenções e inúmeras violações de direitos humanos.

também a mobilização do público junto aos (às) representantes de modo a convencê-los(as) de sua importância.

Em contraste com os dois exemplos elencados acima, Colômbia, Brasil e Argentina apresentam um número irrisório de projetos de lei que alcançaram os requisitos para seguir o trâmite legislativo. Segundo dados da justiça eleitoral colombiana foram lançadas nove iniciativas populares das quais apenas duas conseguiram reunir a quantidade de firmas exigida¹³. Após a reforma de 2015 foram lançadas outras sete que não lograram êxito na coleta de assinaturas (REGISTRADURÍA, 2019)¹⁴. Cabe lembrar que, além do requisito excessivo, existe um prazo para que as firmas sejam recolhidas no país, entre outras formalidades. Já no caso brasileiro foram propostos cinco projetos de lei, todos de acordo com os requisitos e aprovados após deliberação do Legislativo. Para poderem tramitar, já que a Câmara dos Deputados e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) alegavam não ter condições de conferir as assinaturas, as iniciativas sempre tiveram que ser adotadas por algum parlamentar (LIN, 2010; BONFIM, 2017). Segundo Cavalcante Filho (2017) o único projeto a tramitar com a alcunha de ‘iniciativa popular’ foi o PL 2710/1992 que criou o Fundo Nacional de Moradia Popular. Seguiram-se outros que foram assumidos por deputados: PL 4.146/1993 (Lei de Crimes Hediondos); PL 1.517/1999 (Lei da Cassação de Mandato por Compra de Votos); PLP 518/2009 (Lei da Ficha Limpa); e PL 4.850/2016 (Lei das Dez Medidas Contra a Corrupção). Por fim, na Argentina foram lançados pela cidadania ao menos treze projetos (até 2004) dos quais apenas dois recolheram as assinaturas necessárias para seguir o trâmite legislativo (terminando aprovados): uma lei para revogação de aposentadorias privilegiadas no setor público e outra para instituir um programa de combate à fome infantil¹⁵ (HEVIA DE LA JARA, 2010).

Outras variáveis presentes no Quadro 2 auxiliam, ao menos parcialmente, a explicar a discrepância evidente entre esses conjuntos de casos. Apesar de quatro países latino-americanos adotarem o modelo federativo – Argentina, Brasil, México e Venezuela – apenas os dois primeiros possuem um critério de distribuição geográfica das assinaturas. Pode-se argumentar, corretamente, que tal condição visa filtrar iniciativas que não possuam representatividade em âmbito nacional. Contudo, somada a um requisito exigente em assinaturas, ela torna a tarefa da cidadania proponente mais difícil na medida em que exige um comitê organizado em cada localidade – e sem qualquer auxílio institucional para isso. Cientes dessas dificuldades, e também em um cenário de pressão social sobre a classe política, representantes argentinos (SENADO DE LA NACIÓN, 2017) e brasileiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013) propuseram

¹³ Foi retirado do cálculo um projeto de lei proposto por Antonio Galán Sarmiento que, articulado por vereadores (*concejales*), requeria o apoio de 30% desses representantes no país. Registraduría Nacional del Estado Civil (REGISTRADURÍA, 2012).

¹⁴ Citado em Antón e Welp (2019, n. p.).

¹⁵ Esta pesquisa não encontrou registro de outras leis de iniciativa popular aprovadas na Argentina até o final de sua redação.

recentemente revisões ao instrumento da ILP de modo a permitir o recolhimento de assinaturas por meio eletrônico – e atenuar a exigência de firmas. Já quanto à Colômbia observamos que para registrar uma iniciativa é necessário obter o apoio inicial de cinco mil pessoas. A exemplo da Nicarágua e Paraguai existe também um prazo para a coleta das assinaturas. Formalidades como a prestação de contas dos organizadores e restrições quanto a doações de particulares, presentes na Argentina e Colômbia, também podem desestimular a cidadania e dificultar o trabalho de divulgação do projeto e coleta de assinaturas. Em suma, e de maneira geral, o que se observa quanto à ILP na região é um conjunto exigente de condicionantes que frequentemente não encontra contrapartida nos órgãos judiciais (procedimentos e prazo para validar as assinaturas) e legislativos (prazo explícito para votação da iniciativa popular).

Bons exemplos para remediar tal situação, contudo, podem ser encontrados nos próprios países da América Latina. Somado aos casos hondurenho e mexicano, anteriormente analisados, temos o Equador como adepto de um requisito módico em assinaturas. Este último diferencia a quantidade de firmas para leis ordinárias e reforma constitucional, impõe prazos para autenticação e votação dos projetos de lei e oferece acesso aos meios de comunicação para o comitê promotor. Como resultado temos que nove projetos de lei cumpriram os requisitos entre 2009 e 2014 no Equador – apenas um foi aprovado após deliberação do Legislativo (LLIVE; VINICIO, 2018, p. 73). A exemplo de Costa Rica e Honduras poderiam ser oferecidos também espaços institucionais para capacitação do público na elaboração de projetos de lei. No Brasil foram criadas a Comissão de Legislação Participativa (CLP) na Câmara e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado, mas esses órgãos apenas recebem sugestões de projetos de entidades da sociedade civil – um atalho à exigente ILP (CAVALCANTE FILHO, 2017). Enfim, ainda tratando de auxílio por parte do Estado, apenas o Paraguai propõe o ressarcimento parcial de gastos dos promotores e promotoras – ainda que alguns países exijam prestação de contas como vimos. Possibilitar a proposição de emendas constitucionais – apenas Argentina, Brasil, Nicarágua e Paraguai não permitem – e a votação direta da ILP em alguma ocasião – tal como fazem Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru e Uruguai – poderia também estimular a cidadania a se mobilizar politicamente e utilizar o mecanismo. Percebe-se, portanto, que existe margem para tornar a iniciativa popular mais atrativa e efetiva, tanto pela revisão dos requisitos como pela cooperação das autoridades com os promotores e promotoras, suporte financeiro, prazo para o trâmite legislativo, coleta eletrônica de assinaturas, entre outros (FERRO, 2007).

Quadro 3 - Síntese dos dados sobre projetos de lei popular ou de reforma constitucional que cumpriram os requisitos nos países analisados

País	Projetos que alcançaram o legislativo	Período considerado
México	11	2013-2018
Equador	9	2009-2014
Uruguai	6	1989-2004
Honduras	5	2013-2018
Brasil	5	1992-2018
Argentina	2	1994-2004
Colômbia	2	2002-2018
Guatemala	2	1999-2016
Bolívia	0	2009-2018
Venezuela	0	1999-2018

Fonte: Elaboração própria a partir das evidências coletadas e de artigos acadêmicos (2019).

Caminhando para o final, o quadro 3 resume o conjunto da análise apresentada reunindo o número de projetos de lei ou reforma constitucional que alcançaram cada Legislativo nacional – independente de aprovação. Constatou-se que os países mais rígidos em número de assinaturas, entre outras exigências, possuem um número menor de projetos de lei que cumpriram os requisitos para o trâmite – mesmo em um espaço temporal maior. Dois países dos mais brandos quanto a leis ordinárias (Honduras e Equador) e um quanto a reformas constitucionais (México) figuram em melhores posições. Além disso, os países que não possuem lei secundária claramente se saem pior, como se observa no desempenho da Guatemala, Bolívia e Venezuela – constando o Uruguai como exceção devido ao peculiar modelo de ILP adotado. Portanto, ao menos da avaliação dos condicionantes legais, depreende-se que a adoção de requisitos módicos e a regulamentação do mecanismo facilitam a utilização da ILP pelos cidadãos e cidadãs. A efetividade, sob o ponto de vista desenvolvido neste trabalho, deve ser mensurada pela capacidade da cidadania levar um projeto legal à etapa constitutiva do processo legislativo, conforme a categorização de Montero (2004).

Com isso não se quer afirmar que outros fatores, também importantes para avaliar sua viabilidade, tenham menor influência na utilização do instrumento. A depender do contexto político de cada país e da confiança da população no Legislativo – de que este seja capaz de dar tratamento célere aos projetos e de acordo com o anseio da maioria dos cidadãos e cidadãs – podem ocorrer mais ou menos iniciativas. Outro ponto a se considerar, como destacado no quadro 2 e também por Hevia de la Jara (2010), são as restrições temáticas. A proibição de assuntos de natureza econômica (tributos, orçamento, entre outros), por exemplo, reduz a esfera de influência da cidadania nas políticas públicas de maior relevância para a efetivação de direitos sociais. Tal fato contribuiria para desestimular a formulação de projetos legais e/ou canalizaria a ação política para outras modalidades de participação. Por fim, ainda que não tenha sido possível fazer essa distinção entre todos os casos em consideração, é relevante observar em quais países as iniciativas

de fato passam pelo processo legislativo como ILP. Para além da manutenção do caráter popular do projeto, diferenciando-se de outras leis em tramitação e sem a necessidade de adoção por algum(a) parlamentar como ocorre no Brasil, é importante não encerrar a participação no ato de recolhimento da última assinatura. A designação de uma pessoa ou grupo responsável pela representação da ILP no Legislativo¹⁶ é um passo importante para publicização e estímulo à deliberação de modo a aprimorar os projetos e estimular novas iniciativas. Portanto, em um estudo mais amplo e detido, fatores contextuais como esses também devem ser levados em conta para avaliar os motivos que levam a cidadania de um determinado país a formular mais ou menos projetos de lei.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou, em principal, avaliar as leis e constituições dos países latino-americanos de modo a averiguar as condições para se fazer uso do instrumento da ILP. Após a análise documental caso a caso foi possível, na seção precedente, estabelecer a comparação entre os países, avaliar aqueles mais e menos exigentes e analisar os possíveis efeitos da legislação na frequência com que o mecanismo é mobilizado pela cidadania. Foi possível constatar que a região possui bons exemplos de legislações que tornam a ILP um instrumento efetivo de influência de cidadãos e cidadãs nos assuntos públicos e mudança do *status quo*. Contudo um número significativo de países, que somam ao menos metade, não regulamentou a ILP ou adota requisitos restritivos que impedem sua plena utilização.

A inclusão da ILP e outros mecanismos de participação popular na Constituição dos países analisados remonta em grande medida à transição democrática em cada um. O estudo de Lissidini (2015) corrobora com a perspectiva de que ciclos de aprofundamento das instituições democráticas são reflexo de conflitos políticos em cada contexto. Entre as décadas de 1980 e 1990 destacam-se os processos de democratização e posteriormente os movimentos de oposição às políticas neoliberais que culminaram, no início da década seguinte, em um ‘giro à esquerda’ em diversos países da região. Ao se considerar tanto o contexto político dos países como a conjuntura de insatisfação popular com as instituições que levaram a uma onda global de protestos a partir de 2011 (FOMINAYA, 2014; GERBAUDO, 2017) percebe-se preliminarmente que nos países de regulamentação recente (como Equador e México) existiu uma sensibilidade voltada ao estabelecimento de requisitos módicos para a ILP. Além disso, como destacado, em países como Argentina e Brasil despontam iniciativas para flexibilizar os exigentes requisitos em vigor ao mesmo tempo em que cresce a pressão do público sobre a classe política devido a seguidos casos de corrupção e crises econômicas.

¹⁶ Oportunamente alguns países preveem a participação dos organizadores no debate das propostas, tais como: Brasil (Regimento da Câmara dos Deputados, art. 171 § 3), Colômbia (Regulamento do Congresso, art. 96), Equador (Lei Orgânica de Participação, art. 16), Honduras (Decreto 190-2012, art. 14), México (Lei Orgânica do Congresso Geral, art. 133) e Peru (Lei 26.300, art. 12).

A partir dos apontamentos trazidos por este artigo caberia explorar mais a fundo as peculiaridades da implementação e uso da ILP na América Latina. Seria oportuna a busca de dados sobre todas as iniciativas formuladas até hoje em cada país, aquelas que alcançaram ou não o processo Legislativo (se cumpriram ou não os requisitos) e as que foram aprovadas. A partir das evidências apresentadas abrem-se possibilidades de estudo que contemplam também a relação entre adoção ou flexibilização do instrumento com os ciclos políticos em cada contexto – para além dos exemplos elencados. Nessa linha, a ILP pode ser estudada em articulação com outros MDD segundo a especificidade institucional e sociopolítica dos países, conforme a sugestão de Barrientos (2012). Espera-se, enfim, que esse estudo ofereça subsídios para que tal agenda de pesquisa seja colocada em prática.

REFERÊNCIAS

- ANTÓN, Orestes Suárez; WELP, Yanina. ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. **Revista Estudios Políticos**, Medellín, n. 54, enero. 2019.
- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.
- ARAÚJO, Matheus Alexandre; PEREIRA, Vanessa dos Santos. Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-36, jan./abr. 2018.
- BARCZAK, Monica. Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 37-59, nov. 2001.
- BARRIENTOS, Francisco Soto. **El desafío de la participación**: estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Santiago: LOM Ediciones, 2012.
- BONFIM, Raissa Guerreiro. **A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro**: acompanhamento de proposições de iniciativa popular desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 até 2011. 2017. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BOOTH, John A. Central America. *In*: HAYNES, Jeffrey (org.). **Routledge Handbook of Democratization**. New York: Routledge, 2012. p. 27-45.
- BREUER, Anita. South America. *In*: HAYNES, Jeffrey (org.). **Routledge Handbook of Democratization**. New York: Routledge, 2012. p. 46-63.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 286/2013** (Projetos de lei e outras proposições). 17 jul. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo Legislativo**: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa; Senado, 2016. (Texto para Discussão, 223).

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN). **Reforma Constitucional 2016: ¿punto de partida para mayor y mejor justicia?** Ciudad de Guatemala: CIEN, 2016. Disponível em: <http://www.cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/09/Reformas-Constitucionales-VF.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CONGRESO NACIONAL [Honduras]. **Twitter oficial**. 18 set. 2018. Disponível em: https://twitter.com/Congreso_HND/status/1042214683258880006. Acesso em: 20 fev. 2019.

CORREA, Lorena Vázquez. La iniciativa legislativa ciudadana en México: estudio de casos. **Cuaderno de Investigación**, Ciudad de México, n. 47, p. 1-23, agosto 2018. Disponível em: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

FERRO, Miguel Sousa. Popular Legislative Initiative in the EU: Alea Iacta Est. **Yearbook of European Law**, Oxford, v. 26, n. 1, p. 355-385, Jan. 2007.

FOMINAYA, Cristina Flesher. **Social Movements and Globalization: How Protests, Occupations, and Uprisings are Changing the World**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

GERBAUDO, Paolo. **The Mask and the Flag: Populism, Citizenship and Global Protest**. London: Hurst & Company, 2017.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. **Convergencia**, Ciudad de Mexico, n. 52, p. 155-186, enero./abr. 2010.

IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). **Voter Turnout Database**. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Congreso recibe reformas a ley de la UNAH**. 15 ago. 2013. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/331970-98/congreso-recibe-reformas-a-ley-de-la-unah>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Iglesias presentan ley ciudadana para regular cobertura de hechos sangrientos**. 21 abr. 2015. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/833311-410/iglesias-presentan-ley-ciudadana-para-regular-cobertura-de-hechos-sangrientos>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LA PRENSA. **Bancada nacionalista presentará iniciativa para reglamentar la reelección**. 25 jul. 2016. Disponível em: <https://www.laprensa.hn/honduras/983391-410/bancada-nacionalista-presentar%C3%A1-iniciativa-para-reglamentar-la-reelecci%C3%B3n>. Acesso em: 20 fev. 2019.

LARROSA, Sebastián Chocca. 25 años de democracia directa en el Uruguay: ‘razones del fracaso/claves de éxito’. *In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES*, 9., 2010, Montevideo. **Anais [...]**. Montevideo: Udelar, 2010. p. 1-28.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 45, p. 17-46, 2007.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal** - um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *In: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (org.). Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos.* Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. p. 121-190.

LLIVE, Herrera; VINICIO, Klever. Ecuador: la iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana. **Revista de Ciencias Sociales**, Maracaibo, v. 24, n. 2, p. 68-82, abr./jun. 2018.

MONTERO, Mercedes García. El procedimiento legislativo en América Latina. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 38, p. 17-55, 2004.

PAYNE, J. Mark *et al.* **Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America.** Washington: Inter-American Development Bank, 2007.

RADIO HRN. **Iniciativa ciudadana para cancelar contrato de EEH.** 14 dez. 2018. Disponível em: <<https://radiohrn.hn/2018/12/14/iniciativa-ciudadana-para-cancelar-contrato-de-eeh>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

REGISTRADURÍA [Registraduría Nacional del Estado Civil - Colômbia]. **Histórico de iniciativas.** 2012. Disponível em: <<https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

REGISTRADURÍA [Registraduría Nacional del Estado Civil - Colômbia]. **Resoluciones.** 2019. Disponível em: <https://www.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4046-.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SENADO DE LA NACIÓN [Argentina]. **Número de expediente 1554/17** (Actividad legislativa). 3 mai. 2017. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1554.17/S/PL>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TÉLLEZ, Guadalupe Olivier; TAMAYO, Sergio. Tensiones políticas en el proceso de movilización-desmovilización: el movimiento #YoSoy132. **Iztapalapa - Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, Ciudad de Mexico, ano 36, v. 79, p. 131-70, jul./dic. 2015.

TIEMPO DIGITAL. **Congreso Nacional dará trámite a iniciativa sobre reajuste salarial para maestros.** 18 set. 2018. Disponível em: <https://tiempo.hn/congreso-nacional-dara-tramite-a-iniciativa-sobre-reajuste-salarial-para-maestros>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (org.). Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina.* México: UNAM, 2014. p. 13-70.

DOCUMENTOS

ARGENTINA. [Constitución (1995)]. **Constitución de la Nación Argentina de 3 de enero de 1995.** Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

ARGENTINA. [Ley 24.747 (1996)]. **Reglaméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional, diciembre 19 de 1996** [1996]. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

BOLÍVIA. [Constitución (2009)]. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 7 de febrero de 2009** [2009]. Disponível em: <http://www.sepdavi.gob.bo/cs/doc/159Bolivia%20Constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** [2016]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. [Lei Nº 9.709 (1998)]. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, 18 de novembro de 1998** [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. [Resolução Nº 17 (1989)]. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. [Constitución (1991)]. **Constitución Política de Colombia de 4 de julio de 1991** [2016]. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. [Ley 134 (1994)]. **Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 31 de mayo de 1994** [2002]. Disponível em: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659_documento.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

COLÔMBIA. [Ley 1.757 (2015)]. **Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 6 de julio de 2015** [2016]. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>. Acesso em: 24 set. 2019.

COSTA RICA. [Constitución (1949)]. **Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949** [2019]. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

COSTA RICA. [Ley No. 8.491 (2006)]. **Ley de Iniciativa Popular, 3 de abril del 2006**. [2006]. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydeiniciativapopular.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

EQUADOR. [Constitución (2008)]. **Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008** [2018]. Disponível em: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

EQUADOR. [Ley 0 (2010)]. **Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 20 de abril de 2010** [2011]. Disponível em: http://www.quitohonesto.gob.ec/images/2015/LOTAIP/liteA2_leyparticipacion.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

GUATEMALA. [Constitución (1986)]. **Constitución Política de la República de Guatemala de 14 de enero de 1986** [1993]. Disponível em: http://tse.org.gt/images/GTM_constitucion_politica.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

HONDURAS. [Constitución (1982)]. **Constitución de la República de Honduras de 11 de enero de 1982** [1982]. Disponível em: https://www.se.gob.hn/media/files/archivoinstitucional/documentos/Constitucion_de_la_Republica_Honduras.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

HONDURAS. [Decreto No. 190-2012 (2013)]. **Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, 13 de marzo del 2013** [2013]. Disponível em: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_de_mecanismos_de_participacion_ciudadana_2013.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

MÉXICO. [Constitución (1917)]. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917** [2019]. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [Ley Orgánica (1999)]. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 3 de septiembre de 1999** [2019]. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>. Acesso em: 24 set. 2019.

NICARÁGUA. [Constitución (1987)]. **Constitución Política de la República de Nicaragua de 9 de enero de 1987** [2014]. Disponível em: <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

NICARÁGUA. [Ley No. 475 (2003)]. **Ley de Participación Ciudadana, 19 de diciembre de 2003** [2003]. Disponível em: <https://noticias.asamblea.gob.ni/pc/ley475.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

PARAGUAI. [Constitución (1992)]. **Constitución de la República de Paraguay de 20 de junio de 1992** [1992]. Disponível em: <http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

PARAGUAI. [Ley N° 834 (1996)]. **Que establece el Código Electoral Paraguayo, 17 de abril de 1996** [2007]. Disponível em: <https://tsje.gov.py/e2013/codigo-electoral.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

PERU. [Constitución (1993)]. **Constitución Política del Perú de 29 de diciembre de 1993** [2019]. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/Constitucion-politica-08-04-19.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. [Reglamento]. **Reglamento del Congreso de la República** [2018]. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

URUGUAI. [Constitución (1967)]. **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 15 de febrero de 1967** [2004]. Disponível em: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/documentos/107-constitucion-de-la-republica-oriental-del-uruguay>. Acesso em: 24 set. 2019.

VENEZUELA [Constitución (1999)]. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 20 de diciembre de 1999** [2009]. Disponível em: <http://www.sudeban.gob.ve/wp-content/uploads/Recursos/Constitucion.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
[Reglamento]. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional** [2010].

Disponível em:

http://www2.ula.ve/cja/images/stories/cja/reforma_reglamento_interior_debates.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

Artigo recebido em: 2019-02-20

Artigo reapresentado em: 2019-04-15

Artigo aceito para publicação em: 2019-04-24



A NACIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS E DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

THE NATIONALIZATION OF PARTIES AND THE BRAZILIAN PARTY SYSTEM

LA NACIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA PARTIDARIO BRASILEÑO

Leonardo Rodrigues de Moraes¹

Willber Nascimento²

José Alexandre da Silva Júnior³

Ranulfo Paranhos dos Santos Filho⁴

Albany Ferreira Lima⁵

Resumo

Qual o nível de nacionalização dos partidos políticos e do sistema partidário brasileiro? Neste trabalho utilizamos a medida de Jones e Mainwaring (2003) para avaliar o grau em que o apoio eleitoral dos partidos políticos é homogêneo entre as unidades federativas estaduais. Para isso utilizamos dados das disputas eleitorais para a Câmara dos Deputados entre 1998 e 2014 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Metodologicamente, calculamos o índice de nacionalização baseado na distribuição dos votos dos partidos por UF e descrevemos os dados com base em técnicas de estatística descritiva e ferramentas gráficas. Os resultados deste trabalho indicam que o sistema partidário brasileiro parece estruturar-se entre os três maiores partidos com representação na Câmara dos Deputados Federal: PMDB, PT e PSDB. Contudo, isso não significa que esses partidos sejam grandes em todas as unidades da federação.

Palavra-chave: Nacionalização; Partidos Políticos; Sistema Partidário; Brasil.

Abstract

What is the level of nationalization of political parties and of the Brazilian party system? In this paper we use the Jones and Mainwaring (2003) measure to assess the degree to which electoral support from political parties is homogeneous among state federative units. For that, we used data from the electoral disputes for the Chamber of Deputies between 1998 and 2014 made available by the Superior Electoral Court (TSE). Methodologically, we calculated the index of nationalization based on the distribution of party votes by UF and described the data based on descriptive statistics techniques and graphical tools. The results of this work indicate that the Brazilian party system seems to be structured among the three largest parties with representation in the Federal Chamber of Deputies: PMDB, PT and PSDB. However, this does not mean that these parties are large in all units of the federation.

¹Leonardo Rodrigues de Moraes é Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB - LAPCIPP). E-mail: leonardordm@hotmail.com.

²Willber Nascimento é Doutorando em Ciência Política, pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: nascimentowillber@gmail.com.

³José Alexandre da Silva Júnior é Doutor em Ciência Política, pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade Federal de Alagoas, Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: jasjunior2007@yahoo.com.br.

⁴Ranulfo Paranhos dos Santos Filho é Doutor em Ciência Política, pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade Federal de Alagoas, Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: ranulfoparanhos@me.com.

⁵Albany Ferreira Lima é Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Minas Gerais (UFMG). E-mail: albanyinformatica@gmail.com.

Keywords: Nationalization; Political Parties; Partial System; Brazil.

Resumen

¿Cuál es el nivel de nacionalización de los partidos políticos y el sistema partidario brasileño? Este trabajo se utilizará a medida de Jones y Mainwaring (2003) para conocer o graficar el texto de la política y los resultados de las mismas. También está disponible para el examen del Tribunal Superior de Estado (TSE). Metodológicamente, cálculo o índice de nacionalización base en la distribución dos votos dos partidos por la UF y descrevemos los datos con base en las técnicas de estadística descrita y ferramentas gráficas. Los resultados del trabajo indican que el sistema está relacionado con los medios de comunicación con los representantes de los medios de comunicación federales: PMDB, PT y PSDB. Sin embargo, no es tan fácil decir que se trata de grandes partidos en todas las unidades de federação.

Palabras clave: Nacionalización; Partidos políticos; Sistema Partidial; Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro é um tema pouco abordado pela literatura acadêmica (JONES; MAINWARING, 2003), principalmente no Brasil. Isso se torna mais visível quando passamos a avaliar o montante da produção que toca em outras características tais como a ideologia, o apoio eleitoral, fragmentação, institucionalização e estruturação do sistema partidário brasileiro (NICOLAU, 1996; MAINWARING, 2001; KINZO, 2004; MELO; CÂMARA, 2012).

Com exceção dos Estados Unidos que possui uma vasta literatura sobre o tema, a maior parte da literatura sobre nacionalização dos partidos e do sistema partidário direcionou sua atenção para as democracias industriais avançadas de acordo com Jones e Mainwaring, (2003). Contudo, alguns autores têm ampliado o escopo de análise e direcionado atenção para Europa Caramani (2000; 2004) e América Latina, Jones e Mainwaring (2003) e Jones (2010). Salvo os trabalhos de Borges (2015), Jones e Mainwaring (2003) e Schmitt (2003), a literatura sobre o tema no Brasil ainda é muito escassa.

De acordo com Jones e Mainwaring (2003), sistemas partidários nacionalizados refletem um importante componente da dinâmica da competição partidária, possui um efeito sobre fatores como a sobrevivência da democracia, competição política e no comportamento do legislativo e nas políticas públicas. Na existência de um sistema partidário nacionalizado, os partidos possuem abrangência nacional e tendem a se expressar e agir segundo uma orientação nacional comum em vez de se dividirem em questões regionais ou subnacionais (BORGES, 2015; MORGENSTERN; SWINDLER; CASTAGNOLA, 2009; JONES, 2010).

O objetivo deste artigo é mensurar o nível de nacionalização dos partidos no Brasil, mas especificamente, mensurar e acompanhar os níveis de nacionalização dos partidos brasileiros ao longo do tempo. Para tanto, coletamos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições de Deputado Federal entre 1998 e 2014. A nacionalização foi mensurada de acordo com Jones e Mainwaring (2003). Em termos práticos calculasse o índice de Gini da votação dos partidos entre

as unidades geográficas. O resultado é um indicador de desigualdade do voto dos partidos políticos brasileiros entre os Estados. Apresentamos e analisamos esses dados com base em técnicas de estatística descritiva e apresentação gráfica.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: na próxima seção revisamos os principais pontos teóricos da literatura sobre nacionalização partidária e sua importância para o funcionamento da democracia; na sequência descrevemos a metodologia do trabalho, enfatizamos questões de mensuração e replicação desse estudo; a seção seguinte lida com a apresentação e análise dos resultados e finalmente, na última seção teceremos nossas considerações finais.

2 NACIONALIZAÇÃO

A nacionalização endereça a atenção para a análise do desempenho eleitoral entre os diversos distritos eleitorais. Mais especificamente para o padrão de sua distribuição. De modo geral, é consenso na literatura que um partido nacionalizado é aquele que apresenta um nível de apoio eleitoral homogêneo entre todos os distritos eleitorais de um país. Adicionalmente um sistema partidário é nacionalizado não somente quando os principais partidos se distribuem por todo território nacional, mas também quando questões nacionais afetam significativamente a escolha do eleitor em âmbito local (JONES; MAINWARING, 2003; CARAMANI, 2004; MORGENSTERN; POTTHOFF, 2005; MORGENSTERN; SWINDLER; CASTAGNOLA, 2009; MUSTILLO; MUSTILLO, 2012).

Durante muito tempo esse fenômeno foi ignorado pela pesquisa *mainstream* dos estudos partidários, contudo recentemente entrou na agenda comparativa. A nacionalização dos partidos e, conseqüentemente, dos sistemas partidários não só é importante enquanto um indicador da distribuição do apoio eleitoral dos partidos. Ela está relacionada e afeta o sistema político de um país em diversos matizes (JONES e MAINWARING, 2003; CARAMANI, 2004; MORGENSTERN; POTTHOFF, 2005).

O grau de nacionalização está relacionado a competição partidária (Jones e Mainwaring, 2003). Embora o percentual de votos de dois partidos possa ser similar, o grau de nacionalização de cada um pode variar consideravelmente e afetar as estratégias eleitorais. De acordo com esse ponto de vista, partidos regionalizados atuam eleitoralmente de maneira diferente daqueles partidos com votação homogênea entre as unidades.

Borges (2015) analisa o caso brasileiro e mostra como as instituições políticas nacionais comporta uma gama de partidos com graus diferentes de nacionalização e como isso está relacionado as disputas presidenciais e para os governos estaduais. Nos seus termos, essa presidencialização das disputas fomenta a coordenação eleitoral em âmbito estadual e, portanto, contribui para a nacionalização das eleições legislativas federais (BORGES, 2015, p. 678).

O grau de nacionalização dos partidos, portanto, pode afetar a formação de coligações e também de coalizões. Um sistema nacionalizado pode facilitar a construção de alianças centradas

em questões de natureza nacional (*national issues*), mais que aquelas de orientação local (JONES e MAINWARING, 2003; BORGES, 2015). De certo modo, a nacionalização é um indicativo de como se estruturam os vínculos entre eleitores e partidos (CARAMANI, 2004; MORGENSTERN; POTTHOFF, 2005). Um sistema com baixo grau de nacionalização incentiva que os eleitores criem e mantenham ligações com candidatos e ou partidos localmente inseridos e as questões decisivas serão aquelas de cunho paroquial.

O sistema político brasileiro é interessante nesse sentido. As coligações eleitorais promovem, em certo sentido, a nacionalização dos partidos, uma vez que concorrer coligado demanda menos custos do que lançar candidaturas independentes. Speck e Campos (2014) avaliam como outra característica do nosso sistema político, o tempo de propaganda gratuita, afeta a nacionalização. De acordo com eles, a distribuição desse recurso de campanha levando em conta critérios únicos (número de cadeiras na Câmara dos Deputados) favorece os partidos pequenos que garantem um tempo de propaganda equivalente em todo território nacional. O tempo de propaganda gratuita dos partidos é uma importante moeda de troca na construção de coligações entre partidos grandes e pequenos (DINIZ, 2000).

A literatura também aponta para os possíveis impactos da nacionalização partidária no processo de elaboração, aprovação e implementação das políticas públicas. Neste caso, o destino da política pública pode ser estritamente paroquial caso o governo possua um grau baixa de nacionalização. A combinação institucional brasileira de certo já fomenta um grau elevado de individualismo dos deputados por si só (AMES, 2003). Borges (2015), evidenciou a existência de diversos graus de nacionalização dos partidos. Nesse caso, boa parte do paroquialismo dos representantes nacionais pode ser função do alto grau regionalismo de alguns partidos. E em muitos casos, onde recursos são escassos e existem disparidades econômicas regionais, o resultado de transferências sob essa lógica pode ser desastroso (JONES; MAINWARING, 2003).

Esse tópico já nos coloca próximos das condições de um sistema partidário nacionalizado. Eleições gerais para o Executivo e concomitância entre estas e as disputas legislativas nacionais fornecem incentivos para a nacionalização (BORGES, 2015). Além disso, fatores como o grau de centralização do poder político, bem como de capacidade programática dos partidos e baixa fragmentação contribui para a nacionalização dos partidos e do sistema partidário consequentemente (MUSTILLO, 2017). Finalmente, o mesmo autor identifica que o grau de nacionalização está positivamente associado com a própria qualidade do regime democrático. Embora a nacionalização dos partidos e do sistema partidário seja um fenômeno com amplas implicações teóricas para o funcionamento da democracia o tema foi pouco abordado nacionalmente (FERREIRA, BATISTA ;STABILI, 2008). Ainda sabemos pouco sobre o grau de nacionalização dos nossos partidos e do sistema partidário ao longo do processo eleitoral brasileiro. Esse artigo tem o objetivo e avaliar empiricamente nossos partidos sobre esse âmbito.

3 DADOS E MÉTODOS

Nesta seção apresentamos as informações acerca da estratégia metodológica tomada para construção e análise desse trabalho. Podemos iniciar a apresentação pelo quadro 01 contendo as características centrais do desenho da pesquisa.

Quadro 1 – Desenho de Pesquisa

Item	Descrição
Problema de pesquisa	Qual o nível de nacionalização dos partidos políticos brasileiros?
Tipo de estudo	Descritivo / exploratório
Objetivo	Descrever a nacionalização dos partidos políticos brasileiros.
Amostra	Partidos que disputaram as eleições para Deputado Federal
Período	1998-2014
Fonte dos dados	TSE, disponibilizado pelo pacote <i>electionsBR</i> no <i>software R</i> .
Métodos e Técnicas	Estatística descritiva; Análise de <i>cluster</i>

Fonte: Elaboração dos autores.

Este é um trabalho essencialmente descritivo. Sendo um tema pouco abordado na Ciência Política brasileira achamos por bem avaliar esse indicador e pôr a par a academia quanto ao avanço rumo a nacionalização partidária no Brasil. Nosso objetivo aqui, é descrever o grau de nacionalização dos partidos políticos a partir de 1998 até 2014, no que se refere às eleições legislativas federais.

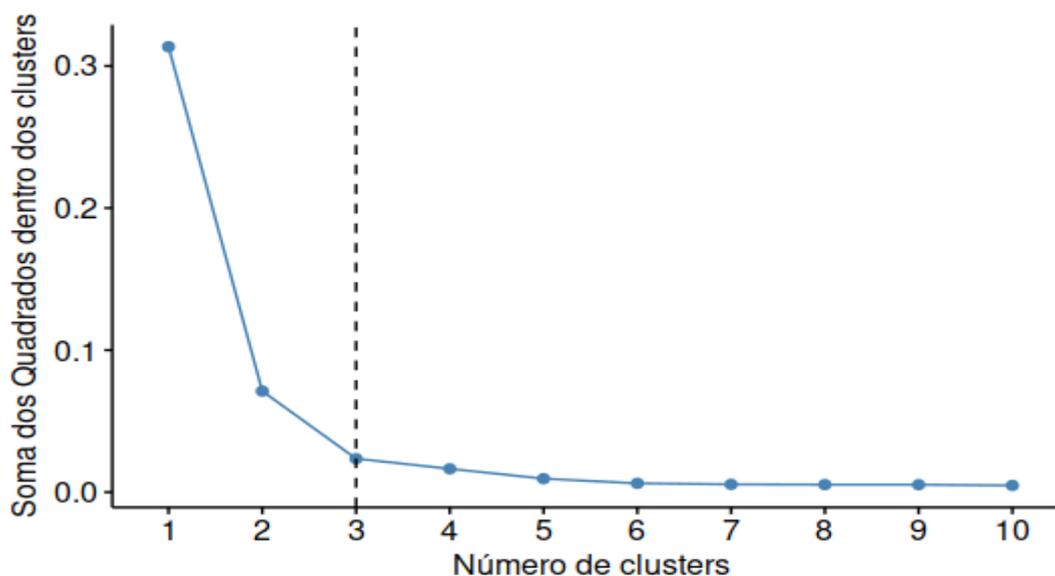
3.1 Calculando a nacionalização dos partidos políticos

Para medir a nacionalização dos partidos utilizamos a metodologia proposta por Jones e Mainwaring (2003). Jones e Mainwaring (2003), sugerem a utilização do coeficiente de Gini. Gini é um indicador muito utilizado para o cálculo de desigualdade de uma determinada distribuição. Sua aplicação mais famosa de certo é com a distribuição de renda. O índice varia entre 0 e 1 e quanto mais próximo de seu limite superior maior a concentração. Como o grau de nacionalização dos partidos diz respeito ao grau de homogeneidade da distribuição dos votos dos partidos entre as unidades subnacionais, o indicador de Gini seria uma boa maneira de mensurar o fenômeno. Além da aplicabilidade da medida e de sua validade, o Gini possui outras vantagens. Jones e Mainwaring (2003) salientam que esse indicador (1) pode traçar mudanças no nível de nacionalização do partido ao longo do tempo; (2) verificar a ascensão e o declínio do sistema partidário e dos partidos (PNS); (3) pode ser usado para comparar partidos dentro de um mesmo sistema eleitoral/partidário e/ou entre sistemas distintos em estudos comparativos.

Calculamos a nacionalização dos partidos levando em conta o percentual de votos dos partidos políticos brasileiros por unidade da federação para todas as eleições de Deputado Federal que se seguiram à 1998. Adicionalmente, classificamos o tamanho dos partidos segundo seu percentual de votos nacional para cada uma das eleições. Existem distintas abordagens

(DANTAS; PRAÇA, 2002; MELO; EVANGELISTA, 2014; NASCIMENTO *et al.* 2016) na literatura nacional. Seguimos o modelo de Nascimento *et al.* (2016) alterando a unidade de análise. Enquanto os autores utilizaram o percentual de votos por UF e ano, nós usamos o percentual de votos nacional. De modo que o tamanho do partido pode variar a cada eleição. Adotamos o mesmo método *K-means cluster* e definimos o número de grupos com base na variância explicada (o método do ‘elbow’) (HAIR *et. al.*, 2009, KODINARIYA; MAKWANA, 2013). Como pode ser avaliado pelo gráfico de variância abaixo.

Gráfico 1 – Variância do cluster.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE (2018).

Os dados utilizados, foram todos disponibilizados pelo TSE⁶. Coletamos esses dados com suporte do pacote *electionsBR* (MEIRELES; SILVA; COSTA, 2016) disponível na plataforma estatística R. Com o propósito de garantir a transparência e a replicabilidade, disponibilizaremos os dados e *scripts* publicamente⁷. Em termos gerais esse trabalho é um esforço descritivo do nível de nacionalização dos partidos nas últimas cinco eleições e permite o uso desses indicadores em futuros estudos. Na próxima seção apresentamos os resultados da pesquisa.

4 RESULTADOS

Nesta seção descrevemos o grau de nacionalização dos partidos políticos brasileiros tomando como referência o *Party Nationalization Score* (PNS) desenvolvido por Jones e

⁶ <http://www.tse.jus.br/>

⁷ Este trabalho encontra-se organizado e hospedado no site do *Open Science Framework*. O projeto e seus componentes podem ser acessados em: <https://osf.io/gbzsx/>. Contudo, estamos solícitos a pedidos pelo E-mail: nascimentowillber@gmail.com ou leonardordm@hotmail.com.

Mainwaring (2003). A tabela 01, apresenta as estatísticas descritivas gerais acerca da nacionalização para as últimas cinco eleições para Deputado Federal.

Tabela 1 - Descritivos do PNS (*Party Nationalization Score*)

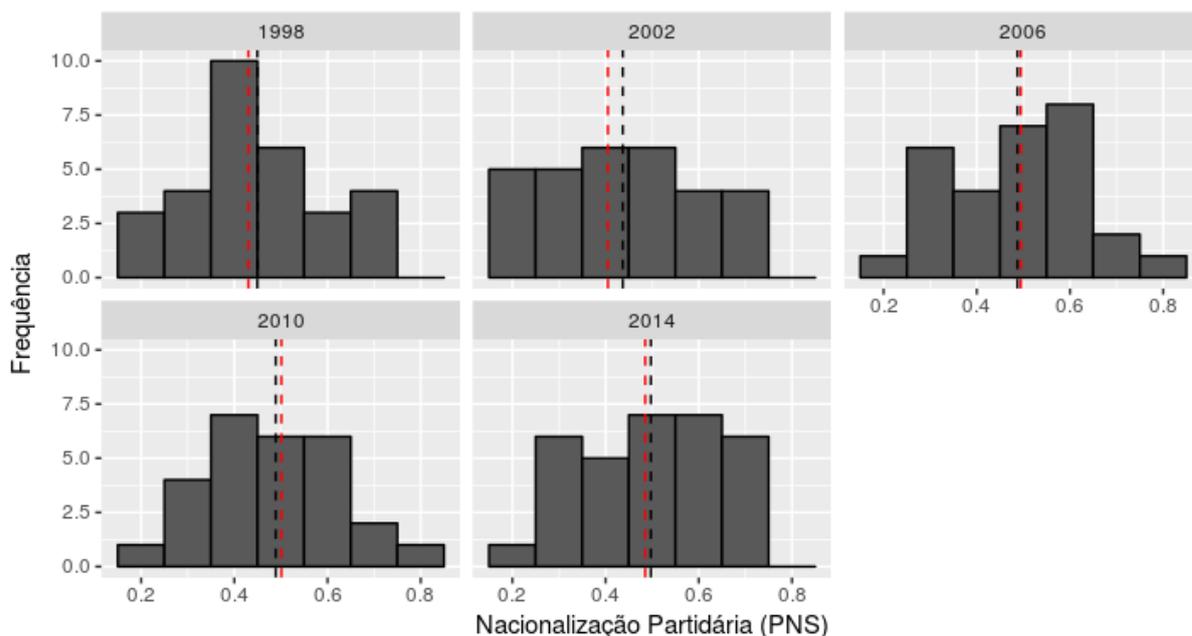
Eleição	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio	Coef.Var
1998	30	0,222	0,717	0,449	0,140	0,311
2002	30	0,207	0,717	0,437	0,163	0,373
2006	29	0,244	0,752	0,487	0,139	0,286
2010	27	0,200	0,759	0,489	0,149	0,305
2014	32	0,194	0,732	0,497	0,149	0,299

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Na média os partidos políticos brasileiros são pouco nacionalizados. E em termos médios, não houve mudanças visíveis nesse indicador nas últimas eleições. Ficou registrado 0,449 em 1998 e finalizou a série em 2014 com 0,497. Esses dados devem ser interpretados levando em conta o indicador de Gini, logo esses scores são bastante baixos em termos da medida adotada. Os partidos brasileiros possuem uma distribuição pouco homogênea entre os Estados. Contudo esse indicador pode ser visualizado comparativamente. El Salvador, um país com um sistema moderadamente nacionalizado (JONES; MAINWARING, 2003) apresentou uma média de 0.788 de nacionalização em 2000.

De fato, essas médias podem ser enganosas dado a grande variação no nível de nacionalização diante da elevada magnitude dos partidos em competição. O gráfico 2 mostra que existe um número de partidos com maiores médias de nacionalização. O sistema partidário altamente fragmentado está relacionado a nacionalização abaixo na média.

Gráfico 2 - Histograma da nacionalização partidária



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>
Linha preta = média; linha vermelha = mediana.

O histograma mostra que a distribuição da nacionalização difere entre as eleições. De modo que a nacionalização parece ser afetada por outras variáveis. Mas o essencial do gráfico é mostrar que existem partidos situados bem à frente da média que discutimos anteriormente. Grosso modo, pelo menos 50% dos partidos que compõe a amostra possui score de nacionalização acima da média. De modo que essa média é um indicador pouco preciso da nacionalização dos maiores partidos. Uma boa apresentação seria a média da nacionalização por tamanho de partido. A tabela 02, resume esses resultados.

Tabela 2 - Média da nacionalização por tamanho de partido.

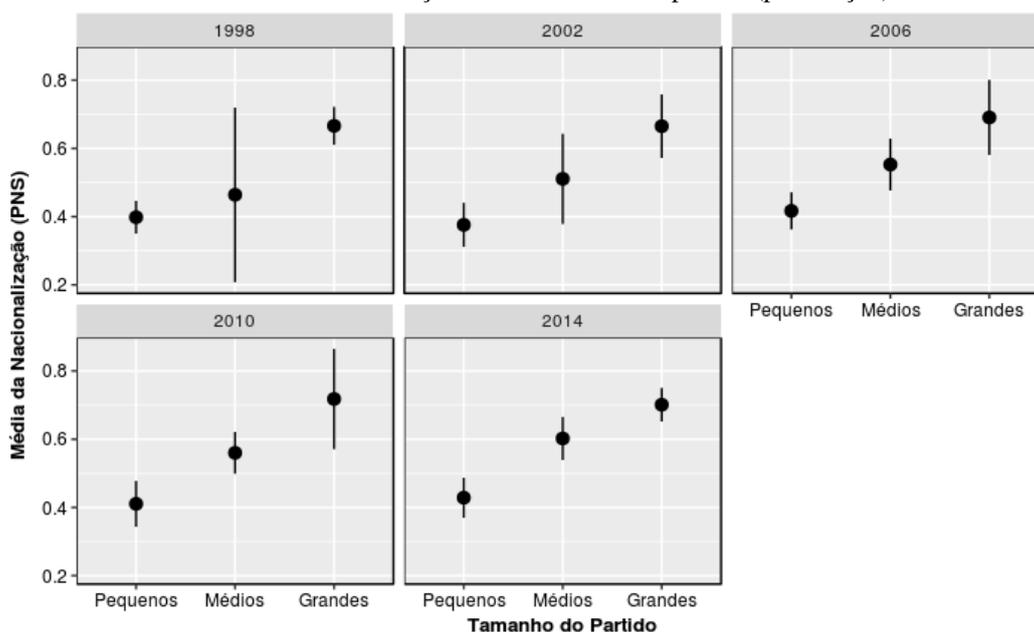
Eleição	Tamanho do Partido	N	Média	Desvio	Coef.Var
1998	Pequenos	22	0,398	0,108	0,271
	Médios	3	0,464	0,103	0,222
	Grandes	5	0,666	0,045	0,067
2002	Pequenos	21	0,376	0,142	0,378
	Médios	5	0,511	0,106	0,208
	Grandes	4	0,665	0,059	0,088
2006	Pequenos	18	0,417	0,109	0,262

	Médios	7	0,553	0,082	0,149
	Grandes	4	0,691	0,069	0,100
	Pequenos	16	0,410	0,126	0,307
2010	Médios	8	0,560	0,073	0,131
	Grandes	3	0,718	0,059	0,082
	Pequenos	21	0,428	0,129	0,301
2014	Médios	8	0,602	0,076	0,126
	Grandes	3	0,701	0,020	0,028

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Em média, os partidos pequenos são menos nacionalizados que os partidos médios. Contudo, interpretando o PNS perceberemos que tanto os pequenos quanto os médios são partidos com votação concentrada isto é mais regionalizada, uma vez que o indicador abaixo de 0,50 indica alta concentração. Essas informações podem ser melhor visualizadas com o gráfico 3.

Gráfico 3 - Nacionalização versus tamanho do partido (por eleição).



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

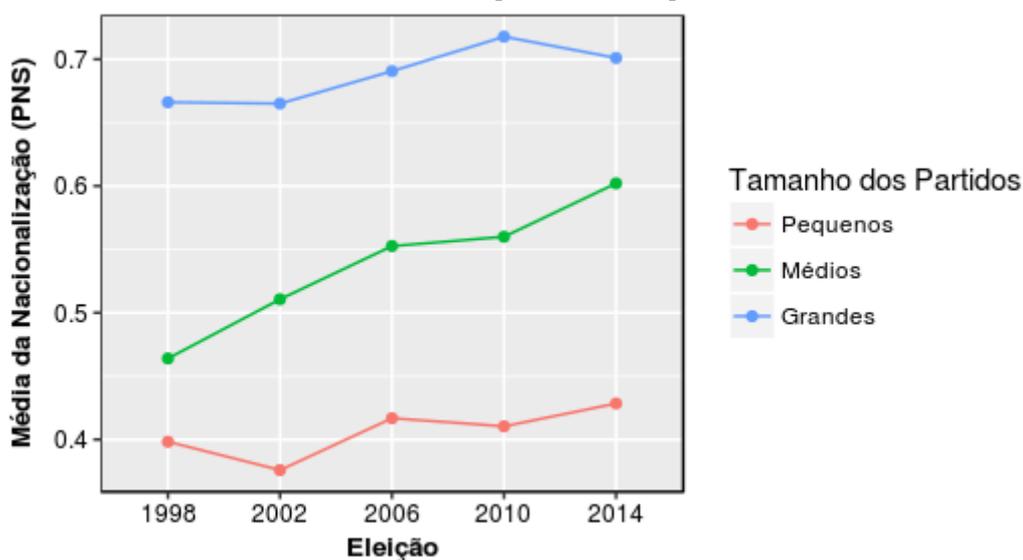
Como vemos também, partidos pequenos não são os principais responsáveis pela concentração. Os partidos médios são também bastante regionalizados. Nas últimas eleições, esses grupos de partidos passaram a ser mais diferenciados em relação a nacionalização indicando mais claramente que o tamanho do partido de fato está associado ao seu grau de nacionalização.

Isso seria de se esperar uma vez que as duas medidas referem-se à votação dos partidos.

Isso, contudo, não é diretamente óbvio. Partidos nacionalmente grandes podem receber expressivas votações nos grandes distritos, ou mais especificamente em distritos controlados por eles. Como podemos ver, em 2010 a variação do PNS foi alta entre os partidos grandes. O responsável foi o PSDB, que embora seja de tamanho compatível aos seus pares apresentou-se bem menos nacionalizado (PNS = 0,650) quando comparado com PT (0,759) e PMDB (0,744).

Em média 11 partidos podem ser tomados como os mais importantes na disputa legislativa federal seguindo o critério do tamanho dos partidos. O gráfico 04 abaixo apresenta a variação da média da nacionalização em função do tamanho dos partidos para 1998 a 2014.

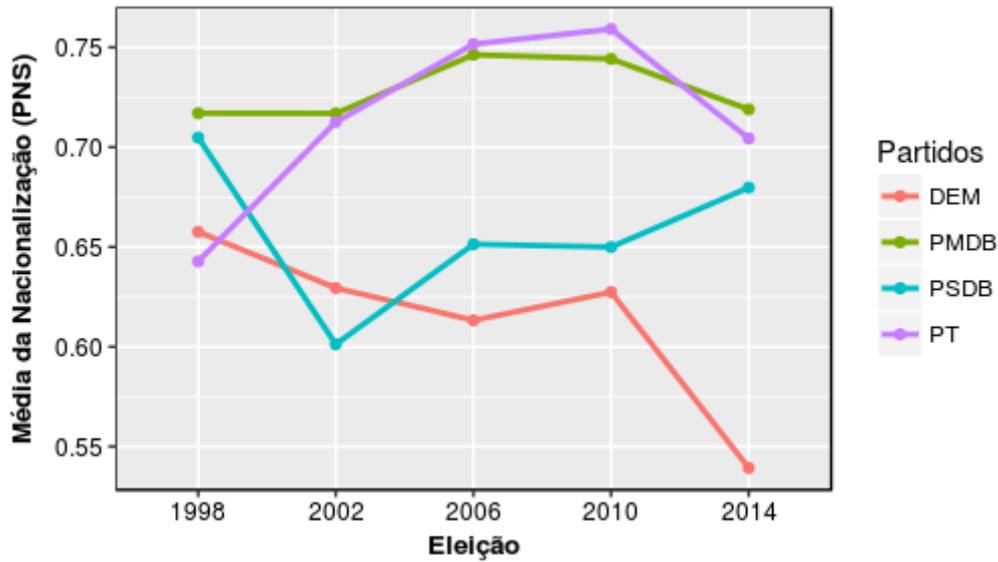
Gráfico 4 - Média do PNS por tamanho de partido



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Notamos que os mais oscilantes são os partidos pequenos. Sua variação segue um padrão de subidas e descidas a cada novo pleito. Por outro lado, os partidos médios apresentam um padrão de ascensão do grau de nacionalização ao longo do período bem mais acentuada do que aquele dos partidos grandes. Quanto a estes observa-se um declínio da nacionalização em termos médios na última eleição. Podemos avaliar agora, a nacionalização entre os partidos mais importantes eleitoralmente de acordo com seu tamanho. Filtramos os partidos grandes e médios. O gráfico 5 apresenta os maiores partidos.

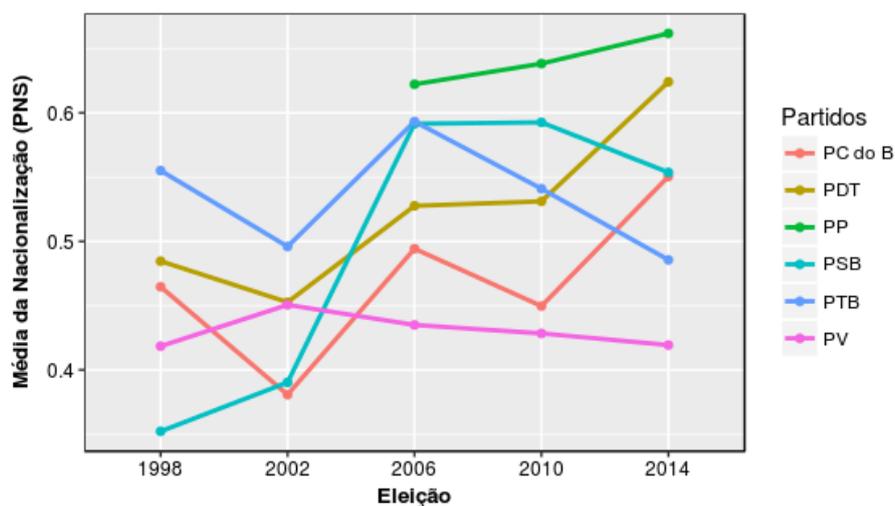
Gráfico 5 - Partidos grandes típicos + DEM



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Devemos salientar que segundo nosso critério o DEM deixou de ser grande a partir de 2006, contudo representou um dos grandes nos pleitos anteriores. Interessante que a nacionalização do DEM esteve em queda desde o início da nossa série (com exceção de 2010). O PSDB, tradicional partido político brasileiro, sofreu um sério abalo em termos de nacionalização quando da sua saída da Presidência em 2002. O PT, por sua vez, partido que esteve a frente da Presidência a partir de 2002 notadamente afetou seu grau de nacionalização. Superou o PMDB em 2006 e 2010 onde obteve seu pico de nacionalização. O resultado das urnas em 2014, contudo, não foi favorável ao Partido dos Trabalhadores. Embora tenham conseguido manter a presidência a nacionalização do partido caiu para os patamares de 2002.

Gráfico 05 - Partidos médios típicos + PC do B e PV.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

No gráfico 05 avaliamos os partidos mais importantes em termos de alianças com grandes partidos. No campo dos partidos médios e mais o PC do B e PV observamos que o partido mais nacionalizado é o PP e, de fato, seus *scores* aumentam nas últimas três eleições. Por outro lado, o PSB é o partido com variação e em sentido positivo. Com as eleições de 2006 sendo um marco no nível de nacionalização dos partidos. Esse partido teve como referência o papel de lideranças locais na difusão da sigla do partido pelo Brasil tendo como foco o Nordeste com a liderança de Eduardo Campos e sua aliança com o PT.

4.1 Análises descritivas e comparativas do nível de nacionalização dos partidos brasileiros.

Nessa seção realizaremos as análises descritivas e comparativas do nível de nacionalização dos partidos brasileiros. Inicialmente descrevemos os níveis de nacionalização dos sete maiores partidos do Congresso Nacional, para as últimas cinco eleições. A tabela 03 resume os níveis de nacionalização do PP, DEM, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT para as eleições de 1998 a 2014.

Tabela 3 - Nível de nacionalização dos sete maiores partidos brasileiros.

Partidos	Ano Eleição	% Média Votos Nacional	PNS
DEM	1998	21,1	0,65
PMDB	-	19,7	0,71
PSDB	-	15,2	0,70
PP	-	10,9	0,60
PT	-	9,4	0,64
PTB	-	5,8	0,55
PDT	-	4,4	0,48
DEM	2002	16,7	0,62
PMDB	-	15,9	0,71
PSDB	-	12,8	0,60
PP	-	7,9	0,67
PT	-	14,5	0,71
PTB	-	5,3	0,49
PDT	-	4,3	0,45
DEM	2006	11,5	0,61
PMDB	-	18,4	0,74
PSDB	-	11,0	0,65
PP	-	7,8	0,62
PT	-	12,7	0,75
PTB	-	4,8	0,59
PDT	-	4,7	0,52
DEM	2010	8,2	0,62
PMDB	-	17,1	0,74

PSDB	-	9,1	0,64
PP	-	7,4	0,63
PT	-	15,2	0,75
PTB	-	4,8	0,54
PDT	-	5,2	0,53
DEM	2014	4,3	0,53
PMDB	-	14,0	0,71
PSDB	-	9,8	0,67
PP	-	6,4	0,66
PT	-	12,1	0,70
PTB	-	3,9	0,48
PDT	-	4,6	0,62

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Para as eleições de 1998, o PMDB aparece como o partido com maior nível de nacionalização entre os sete maiores analisados 0,71. O PSDB fica ligeiramente atrás com 0,70 e logo em seguida o DEM⁸ 0,65. O DEM é o partido com a maior porcentagem média de votação entre eles, 21,1%. Mas um pouco abaixo no *score* de nacionalização para aquele ano, o que segure um padrão de votação mais desigual entre as unidades subnacionais se comparado com o PMDB e o PSDB. O PT com apenas 9,4% da média dos votos nacional, obteve um *score* de 0,64, apenas 0,01 de diferença com relação ao DEM. Sugerindo uma parcela homogenia de votos entre as unidades subnacionais. O PDT aparece com o *score* de nacionalização 0,48, e 4,4% da média da votação nacional.

Na eleição seguinte, em 2002, o PMDB e o PT aparecem empatados com um *score* de 0,71. A porcentagem média de votos nacional também foi bem próximo, o PMDB 15,5% e o PT 14,5, apenas um ponto percentual de diferença. O PMDB manteve-se no mesmo nível que na eleição anterior, já o PT conseguiu elevar-se nacionalmente e ampliar sua votação. A mudança significativa no *score* de nacionalização do PT e o aumento na porcentagem de votação, talvez possa ser explicado com a eleição e vitória do ex-presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2006, o PT e o PMDB aparecem praticamente empatados com o *score* de 0,75 e 0,74, respectivamente. E um pouco abaixo, o PSDB com 0,65. Após a eleição de 1998, o PSDB diminuiu significativa o nível de nacionalização partidária, de 0,70 para 0,60, uma diminuição de 10 pontos de uma eleição para a outra. Melo (2007) e Limongi e Cortez (2010), estão de acordo que as eleições presidenciais têm estruturado o sistema partidário nacional em torno de dois pontos de referência, a saber, PT e PSDB. Essa polarização faz sentido se olharmos para a disputa presidencial. O que talvez explique a queda no *score* de nacionalização do PSDB na eleição de

⁸ O DEM era o então PFL (Partido da Frente Liberal). Nas eleições de 1998, o DEM não existia oficialmente, a mudança de denominação para Democratas, aconteceu em 2007. Até essa data, o DEM concorreu com a antiga denominação (PFL). Utilizamos a atual denominação do partido (DEM) em todas as tabelas e análises com o propósito de evitar possíveis confusões com a mudança de singra.

2002, com a vitória do PT. Resta saber se essa polarização tem ajudado os partidos a se firmarem frente ao eleitorado nacional e aumentando a presença desses partidos nos estados e municípios. No que concerne ao PMDB, ele tem se comportado como um partido de lideranças regionais, disposto a fazer alianças com o partido governista da hora em troca de cargos e benesses, e furta-se em lançar candidatos na disputa à presidência, apesar do seu peso nos estados e no Congresso (MELO, 2007; MAINWARING, 2001). Entre os partidos analisados o PMDB é o único que conseguiu manter um *score* médio de 0,72 nas últimas cinco eleições.

A eleição de 2010, repete os níveis de nacionalização para o PT 0,75 e o PMDB 0,74, e pode-se dizer que para o PSDB também, que não repetiu seu *score* anterior por um valor de apenas 0,01 centésimo. O DEM e o PP⁹ merecem atenção pelos níveis de nacionalização médios que mantém entre as disputas. Apesar que não ultrapassar um *score* 0.60, ambos se mantêm relativamente constantes nesse patamar de nacionalização.

Na última disputa para o Congresso, o PMDB sustentou o nível médio de nacionalização referentes as últimas cinco eleições, 0,71. Um pouco menor que para a eleição anterior, 0,74. O nível de nacionalização do PT, também cai proporcionalmente ao do PMDB, 0,70. Os níveis de nacionalização do PT e o PMDB parecem caminhar juntos. A queda de um coincide com a queda do outro. O PSDB e o PP apresentam níveis muito semelhantes de nacionalização 0,67 e 0,66.

A tabela 04 apresenta o nível de nacionalização dos partidos com mais de 10% da média da votação nacional em ao menos uma das cinco últimas eleições. Esse critério possibilita visualizar os partidos com maior porcentagem de votação nacional e se esses mesmos partidos possuem os níveis mais elevados de nacionalização, bem como se eles vêm diminuindo ou elevando o nível ao longo do tempo.

Os únicos partidos que conseguiram atingir o critério de 10% da média da votação nacional foram: DEM, PMDB, PP, PSDB e PT. Contudo, nem todos eles conseguiram atingir esse nível em todas as eleições com exceção apenas do PMDB. O PT fica fora apenas por conta da eleição de 1998, mas atinge uma porcentagem muito próxima do patamar: 9,4% da média dos votos. As legendas com maior nível de nacionalização ao longo das disputas são: PMDB, PT e PSDB.

Tabela 04 - Nível de nacionalização dos partidos com mais de 10% da votação nacional.

Partidos	Ano Eleição	% Votos Nacional	PNS
DEM	1998	21,1	0,65
PMDB	-	19,7	0,71
PP	-	10,9	0,61
PSDB	-	15,2	0,70
DEM	2002	16,7	0,63

⁹ O Partido Progressista (PP) era o antigo Partido Progressista Brasileiro (PPB), fundado em 1995 e alterou sua denominação para Partido Progressista (PP) em 2003. Fonte: <<http://www.tre-ba.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>>

PMDB	-	15,9	0,71
PSDB	-	12,8	0,60
PT	-	14,5	0,71
DEM	2006	11,5	0,61
PMDB	-	18,4	0,74
PSDB	-	11,0	0,65
PT	-	12,7	0,75
PMDB	2010	17,1	0,74
PT	-	15,2	0,75
PMDB	-	14,0	0,72
PT	-	12,1	0,70

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <http://www.tse.jus.br/>

Na tabela 5, dispomos de um ranking de nacionalização dos partidos. O ranking está ordenado em três posições para cada ano eleitoral a partir de 1998, até a última eleição para o Congresso Nacional. Objetivo do ranking é observar a presença dos partidos mais nacionalizados e dos menos nacionalizados do sistema partidário.

Tabela 5 - Ranking de nacionalização.

Ano Eleição	Ranking Partidos	PNS
Mais nacionalizados		
1998	PMDB	0,71
-	PSDB	0,70
-	DEM	0,65
2002	PMDB	0,71
-	PT	0,71
-	PP	0,67
2006	PT	0,75
-	PMDB	0,74
-	PSDB	0,65
2010	PT	0,76
-	PMDB	0,74
-	PSDB	0,64
2014	PMDB	0,72
-	PT	0,70
-	PSDB	0,67
Menos nacionalizados		
1998	PDT	0,48
-	PTB	0,55
-	PP	0,60
2002	PDT	0,48
-	PTB	0,49
-	PSDB	0,60
2006	PDT	0,52
-	PTB	0,59
-	DEM	0,61
2010	PDT	0,53
-	PTB	0,54

-	DEM	0,62
2014	PTB	0,48
-	DEM	0,53
-	PDT	0,62

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. <<http://www.tse.jus.br/>>

Os partidos com maior nível de nacionalizados do ranking são: PMDB, PT e PSDB. Esses partidos possuem pouca variação nos níveis de nacionalização ao longo do tempo. E o padrão de estrutura do sistema partidário nacional (LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO, 2007), parece se estruturar em estorno desses três partidos PT e PSDB para à presidência e o PMDB regionalmente. Os partidos com menor nível de nacionalização no ranking são: PTB, PDT e DEM. O baixo nível de nacionalização desses partidos, frente aos maiores partidos, como o PMDB, PT E PSDB. Não significa que eles sejam insignificantes na arena eleitoral e que suas estratégias sejam inexpressivas frente aos demais. Apesar do baixo nível, eles se mantêm constantes e estão presentes na arena eleitoral e fazem parte dos sete maiores partidos no Congresso Nacional.

5 Conclusão

Consonante com os resultados a estrutura do sistema partidário brasileiro parece estruturar-se entre os três partidos com maior nível de nacionalização observados PMDB, PT e PSDB. Isso não significa que esses partidos sejam grandes em todas as unidades da federal. A competição eleitoral assume um formato distinto em cada unidade da federação, e o somatório desses resultados define a composição do Congresso Nacional (MELO, 2007) bem como a situação e a oposição. Os menores partidos apesar de possuírem níveis baixos de nacionalização, esses níveis se mantêm constantes ao longo do tempo com pequenas variações, ora para mais ou para menos.

A nacionalização é um tema importante e nos ajuda a compreender melhor o sistema partidário, o número de partidos, o grau de polarização entre eles e a dinâmica de competição. Os estudos sobre nacionalização dos partidos e do sistema partidário no Brasil, ainda são escassos e há muito a ser feito nesse sentido, contudo, este trabalho visa dar o primeiro passo nessa direção. Pretendemos ampliar nossas análises no futuro, comparando diferentes medidas de nacionalização dos partidos e do sistema partidário além de aumentar nossa série histórica.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BORGES, André. Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v..58, n.3, p.651-688, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582015000300651&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 abr. 2018.

CARAMANI, Daniele. **The Societies of Europe: Elections in Western Europe Since 1815: Electoral Results by Constituencies**. London: Palgrave Macmillan, 2000.

CARAMANI, Daniele. **The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Dantas, Humberto; Praça, Sérgio. Os pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000, Leviathan: cadernos de pesquisa política, DCP-USP/Humanitas, n. 1, 2004, p. 181-200. Disponível em: <http://www.sergiopraca.com/wp-content/uploads/2015/05/Eleicoes-1.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 15, p. 31-48, nov. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 abr. 2018.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/07.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

HAIR JR., Joseph *et al.* **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

JONES, Mark. Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, E. (ed.). **How Democracy Works: Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**. Washington, 2010. p. 19-46

JONES, Mark; MAINWARING, S. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. **Party Politics**, Thousand Oaks, v. 9, n. 2, p. 139-166, 2003. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/304_0.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018.

KODINARIYA, Trupti M.; MAKWANA, Prashant R. Review on determining number of Cluster in K-Means Clustering. **International Journal**, v. 1, n. 6, p. 90-95, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313554124_Review_on_Determining_of_Cluster_in_K-means_Clustering. Acesso em: 18 abr. 2018.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p.21-37, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300002. Acesso em: 18 abr. 2018.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MEIRELES, Fernando; SILVA, Denisson; COSTA, Beatriz. **electionsBR: R functions to download and clean Brazilian electoral data**. [S.l.], 2016. Disponível em: <http://electionsbr.com/>. Acesso em: 18 abr. 2018.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). **A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2007. p. 267-302.

MELO, Paulo Victor; EVANGELISTA, Leonardo. De onde vem e como sobrevivem os nanicos? Análise da votação dos pequenos partidos brasileiros. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS)*, 38, 2014, Caxambú. **Anais [...]**, São Paulo: ANPOCS, 2014. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/EV-e-MELO-De-onde-vem-e-como-sobrevivem-os-nanicos-ANPOCS1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MORGENSTERN, Scott; POTTHOFF, Richard. The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects, and Volatility. **Electoral Studies**, London, v. 24, p. 17-40, 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2721455. Acesso em: 19 abr. 2018.

MORGENSTERN, Scott; SWINDLE, Stephen M.; CASTAGNOLA, Andrea. Party Nationalization and Institutions. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 71, n. 4, p. 1322-1341, Oct. 2009. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1017/S0022381609990132>. Acesso em: 18 abr. 2018.

MUSTILLO, Thomas. Party nationalization following democratization: modelling change in turbulent times. *Democratization*, v. 24, n. 6, p. 929-950, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2016.1253556?journalCode=fdem20>. Acesso em: 14 out. 2019.

MUSTILLO, Thomas; MUSTILLO, Sarah A. Party nationalization in a multilevel context: Where's the variance? **Electoral Studies**, London, v. 31, n. 2, p. 422-433, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379411001454?via%3DIhub>. Acesso em: 19 abr. 2018.

NASCIMENTO, Willber *et al.* Does Size Matter? Electoral Performance of Small Parties in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-26, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000200204&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2018.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SCHMITT, Rogério. A nacionalização dos partidos políticos brasileiros. O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, p. 150-159, 2003.

SPECK, Bruno; CAMPOS, Mauro. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 12-40, 2014. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/394/288>. Acesso em: 19 abr. 2018.

Artigo recebido em: 2019-03-28

Artigo reapresentado em: 2019-06-11

Artigo aceito para publicação em: 2019-06-18



**ALARME DE INCÊNDIO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA: O CASO DA
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DE DEPUTADOS
DO BRASIL**

**FIRE ALARM AS A LEGISLATIVE STRATEGY: THE CASE OF THE COMMITTEE
ON HUMAN RIGHTS AND MINORITIES OF THE BRAZILIAN DEPUTY CHAMBER**

**LA ALARMA DE INCENDIOS COMO UNA ESTRATEGIA LEGISLATIVA: EL CASO
DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS Y MINORÍAS DE LA CÂMARA DE
ADJUDICACIÓN BRASILEÑA**

Maria Cristina M. de F. Bacovis*
Fabiano Santos**

Resumo: O artigo analisa a atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados do Brasil (CDHM) tendo como recorte temporal o período entre 1995 (ano de sua criação) até 2016, ou seja, entre as 50ª e 55ª legislaturas, combinando elementos conceituais dos campos jurídico e político a fim de esclarecer sobre suas estratégias com vistas ao avanço da agenda de direitos humanos no país. O estudo examina a atuação da CDHM sob a perspectiva do modelo do alarme de incêndio, isto é, argumenta que este modelo representa a melhor maneira de se entender porque a CDHM tornou-se uma das principais instituições do Legislativo brasileiro. Embora analiticamente fundamentado, este trabalho possui ambição e natureza descritiva, tendo como fio condutor o comportamento da CDHM no período analisado. O desenvolvimento do artigo ocorre por meio de duas seções: inicialmente discorre-se sobre a estratégia legislativa do alarme de incêndio resgatando a conceituação de McCubbins e Schwartz (1984) e a adaptando para o contexto político brasileiro; em seguida, aplica-se esse aparato conceitual para a análise de casos reais de reação legislativa, através da CDHM, a episódios de violação de direitos humanos no país.

Palavras-chaves: Comissões da Câmara dos Deputados; Direitos Humanos; Modelo de Alarme de Incêndio.

Abstract: The article analyses the activities of the Committee on human rights and minorities of the Brazilian Chamber of Deputies of Brazil (CDHM) from 1995 (when it was established) to 2016. It combines conceptual tools of laws with modern models of political analysis in order to clarify the committee's strategies towards enhancing the agenda of human rights in the country. The study exams the CDHM from the perspective of the fire alarm model, that is, it argues that this model is the best way to understand why this particular committee became one of the most important institutions within the Legislature. Although analytically based, this work has a descriptive nature and intent, with its leitmotiv relying on the CDHM's

* Professora pesquisadora na Universidade do Estado de Mato Grosso. E-mail: mcmfb@hotmail.com

** Professor pesquisador no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: fsantos@iesp.uerj.br

behavior during the period under analysis. The development of the article occurs through two main sections: we initially discuss the fire alarm as a legislative strategy, bringing in the conceptualization of McCubbins and Schwartz (1984), adapting the concept to the Brazilian political context; we then apply the conceptual framework to analyze real cases of legislative reaction, through CDHM activities, to human rights violation in the country.

Keywords: Committees in the Chamber of Deputies; Human Rights; Fire Alarm Model.

Resumen: El artículo analiza el desempeño de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados de Brasil (CDHM) tomando como corte temporal el período comprendido entre 1995 (año de su creación) hasta 2016, es decir, entre las legislaturas 50 y 55, combinando elementos conceptuales del campo legal y político para aclarar sus estrategias para avanzar en la agenda de derechos humanos en el país. El estudio examina el desempeño del CDHM desde la perspectiva del modelo de alarma contra incendios, es decir, argumenta que este modelo representa la mejor manera de entender por qué el CDHM se ha convertido en una de las principales instituciones de la Legislatura brasileña. Aunque analíticamente basado, este trabajo tiene ambición y naturaleza descriptiva, teniendo como guía el comportamiento de CDHM en el período analizado. El artículo se desarrolla a través de dos secciones: primero, discutimos la estrategia legislativa de la alarma de incendios, rescatando la conceptualización de McCubbins y Schwartz (1984) y adaptándola al contexto político brasileño; Este aparato conceptual se aplica luego al análisis de casos reales de reacción legislativa a través del CDHM a episodios de violaciones de derechos humanos en el país.

Palabras clave: Comisiones de la Cámara de Representantes; Derechos humanos; Modelo de alarma contra incendios

1 Introdução

As questões de direitos humanos, principalmente referentes aos grupos classificados como vulneráveis, assumiram grande relevância política e social no Brasil contemporâneo; assuntos que antigamente eram tabus hoje fazem parte do cotidiano. Temas como dignidade e igualdade, apresentam diferentes modos de compreensão pela sociedade e isso, muitas vezes, resulta em conflitos, cabendo ao Estado preveni-los e solucioná-los. Nesse contexto, escolher a CDHM como objeto de investigação nos parece contribuir tanto para as discussões no âmbito jurídico, quanto no da análise política *stricto sensu*, ademais de potencialmente agregar conhecimento para o estudo do sistema de comissões e suas estratégias de atuação no Legislativo brasileiro¹.

Os temas afetos à CDHM, por tradição, estão presentes nas agendas dos partidos considerados de esquerda, tais como direito das mulheres, dos negros, dos índios, dos trabalhadores mais frágeis, bem como as condições desumanas vivenciadas nos presídios, dentre

¹ Para uma revisão da literatura sobre Legislativo no Brasil ver Figueiredo e Santos (2016).

outros temas polêmicos. Assim, não é de se estranhar que, criada em 1995 teve, até 2016, 22 (vinte e dois) presidentes, sempre havendo alternância em sua direção entre partidos considerados como pertencente àquele campo político². A exceção ocorre no ano de 2013³, quando um partido de extrema-direita disputou e assumiu a presidência da Comissão com o Deputado Federal, por São Paulo, Pastor Marco Feliciano do PSC, cabendo a vice-presidência também a esse partido com a Deputada Federal, pelo Acre, Antônia Lúcia. Grande polêmica instaura-se no mundo político, na medida em que se questionou sobre o porquê de um deputado/pastor, que, anteriormente havia declarado que “sobre o continente africano repousa a maldição do paganismo, ocultismo, misérias, doenças oriundas de lá: ebola, Aids, fome... etc” e escrito que “a podridão dos sentimentos dos homo afetivos leva ao ódio, ao crime e à rejeição” (NÉRI, 2013), naquele momento, disputava a presidência de uma Comissão cujo o objetivo e tradição sempre foram os de zelar pelos direitos de minorias. Por conta dessa intensa disputa, nos parece razoável levantar as seguintes indagações: por que a CDHM despertaria o interesse de partidos que, até então, a consideravam irrelevante? Se o diagnóstico corrente sobre a fraqueza do sistema de comissões no Brasil é correto, por que tanta disputa em torno da presidência desta Comissão em específico⁴? Em que sentido então teria a atuação da CDHM relevância política a ponto de ser objeto de ambição de bancadas agressivamente conservadoras?

Tendo estas questões em mente, no artigo que se segue investigamos a atuação da CDHM em momentos cruciais do debate político no país, especificamente suas ações frente a demandas de movimentos sociais pela concretização de direitos humanos, amparados por elementos conceituais dos campos jurídicos e político. Utilizamos para fins de análise o aparato conceitual da literatura sobre *oversight*, e a noção crucial de alarme de incêndio, tendo em vista compreender como a CDHM atuou constantemente para a visualização e vocalização das ameaças e violações aos direitos humanos.

É útil lembrar que o termo *fire alarm* (alarme de incêndio) foi conceitualmente trazido para o campo da ciência política por McCubbins e Schwartz (1984); trata-se de um sistema de regras, procedimentos e práticas no âmbito do Poder Legislativo que (no presente trabalho, em se tratando de direitos humanos, como argumentaremos) permite aos cidadãos e aos grupos de interesse desvelar questões referentes às ameaças e violações de seus interesses (no caso deste artigo, esse conjunto de direitos), bem como postular a implementação de políticas públicas que satisfaçam as demandas nesse sentido. Argumentamos então que a correta caracterização do comportamento da comissão advém da aplicação contextualizada do conceito de alarme de incêndio, o que permite também a origem de sua eficiência e o motivo de ter sido objeto de intensa

² O PT foi o partido que mais vezes ocupou a presidência, 15 (quinze) vezes, seguido do PDT (quatro), 4 vezes e depois PCdoB, 1 (uma) vez.

³ Breve passagem do PTB também havia ocorrido anteriormente, mas em contexto político de baixa polarização com relação à agenda básica da Comissão.

⁴ Ver os trabalhos muito citados de Figueiredo e Limongi (1995); e, Pereira e Mueller (2000).

disputa em passado recente. A fim de mostrar a plausibilidade do argumento utilizamos a metodologia de estudos de casos exemplares.

Dividimos o artigo em duas seções; inicialmente discorre-se sobre a estratégia legislativa do alarme de incêndio trazendo a conceituação de McCubbins e Schwartz (1984) e o estudo de autores brasileiros sobre tema; a seguir, pontuam-se alguns aspectos sobre as fontes materiais dos direitos humanos identificadas como alarmes de incêndio na esfera comissional.

2 Alarme de incêndio como estratégia legislativa

A expressão alarme de incêndio, no contexto da ciência política, foi cunhado por McCubbins e Shwartz (1984) ao estudarem a competência do Congresso americano em fiscalizar/supervisionar as ações do Poder Executivo e do próprio Legislativo.

O estudo de McCubbins e Shwartz (1984) contesta a afirmação de que o Congresso negligencia a competência de fiscalizar/supervisionar o Executivo. Essa denegação parte da concepção de que há mais de uma opção para efetivar essa competência. Os autores enunciam então duas categorias: supervisão-patrolha de polícia e supervisão alarme de incêndio; a primeira referindo-se a mecanismos centralizados para examinar diretamente as atividades do Executivo, a segunda elegendo procedimentos descentralizados e práticas que permitam cidadãos e grupos de interesse organizados examinarem decisões administrativas. O ponto relevante do trabalho de McCubbins e Shwartz (1984) é considerar a lógica do alarme de incêndio como uma escolha racional dos parlamentares em detrimento à supervisão do tipo patrulha de polícia.

O modelo criado por esses autores fundamenta-se em 3 (três) pressupostos: tecnológico, motivacional e institucional, dos quais derivam algumas consequências.

O pressuposto tecnológico refere-se à possibilidade de o Congresso escolher entre as duas formas de supervisão disponíveis ou combinar as duas opções fazendo trocas e interações entre elas. Os autores exemplificam dois momentos em que podem ocorrer essa combinação de recursos: durante a produção legislativa e da função de fiscalização. No primeiro caso, o Congresso pode incluir mecanismos de patrulha policial ou de alarme de incêndio como requisitos para audiências públicas que fundamentarão o processo legislativo. Na função fiscalizadora, o Congresso, ao avaliar o desempenho de uma agência, pode realizar audiências públicas para patrulhar por violações de metas legislativas ou esperar por alarmes para sinalizar possíveis violações. (MCCUBBINS; SHWARTZ, 1984).

O pressuposto motivacional refere-se ao fato de que um congressista busca a maximização dos créditos que recebe pelos benefícios distribuídos a seus apoiadores, cidadãos e/ou grupos de interesse, dentro de seu círculo eleitoral ou não, cujo apoio pode ajudá-lo a conquistar a reeleição. (MCCUBBINS; SHWARTZ, 1984).

O pressuposto institucional diz respeito à atuação das agências do estado como agentes do Congresso, em especial das comissões e subcomissões das quais dependem para autorizações

e dotações. (MCCUBBINS; SHWARTZ, 1984).

Como consequência desses pressupostos, McCubbins e Shwartz (1984) afirmam que a supervisão alarme de incêndio seria mais eficiente como estratégia para obtenção de crédito, primeiramente porque a supervisão patrulha de polícia despense mais tempo para examinar as ações do Executivo, bem como para encontrar e sanar desvios e/ou violações nas metas legislativas, enquanto que a supervisão alarme de incêndio permite que os congressistas utilizem o tempo em outras atividades.

Além disso, com referência aos gastos financeiros ambas as supervisões podem ter o mesmo custo, contudo no caso do alarme de incêndio é dividido com os atores que soam o alarme, por exemplo os grupos de interesse. Desse modo, o congressista, ao optar pela lógica do alarme de incêndio, tem gasto mais baixo e obtém créditos por sua reação ao alarme. (MCCUBBINS; SHWARTZ, 1984).

No Brasil, dois estudos destacam-se ao tratar da supervisão alarme de incêndio: Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002) escreveram sobre governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias e Helga do Nascimento de Almeida (2016) pesquisou sobre representantes, representados e as redes sociais privadas. Amorim Neto e Tafner destacam que:

[...] um dos mecanismos de monitoramento mais utilizados por mandantes em regime democráticos, é o uso de alarmes de incêndio. Nesse caso, não é preciso que o Congresso possua grandes conhecimentos técnicos para saber se um MP vai ou não ao encontro de seu interesse. Basta que o Congresso ouça as partes que serão afetadas por uma MP para que saiba se ela é a melhor do que o status quo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 20).

Percebe-se que a lógica do alarme de incêndio presta-se ao ganho informacional pelos congressistas que muitas vezes não possuem conhecimento técnico a respeito das matérias discutidas.

Amorim Neto e Tafner (2002) exemplificam o uso da supervisão alarme de incêndio quando da edição, em 1997, do chamado Pacote 51, conjunto de medidas fiscais tais como aumento de impostos e corte de gastos, lançado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro da Fazenda Pedro Malan, com o objetivo de reduzir o déficit fiscal do país. Na ocasião, vários setores da sociedade manifestaram sua contrariedade à proposta do Executivo.

[...] após verificar que a oposição da classe média era intensa, ou seja, após a ativação do alarme de incêndio, é que o Congresso se armou de uma estratégia consistente para lidar com o pacote fiscal. [...] depois de algumas rodadas de negociação, representantes do Executivo e do Legislativo, finalmente fecharam um acordo estabelecendo um aumento da alíquota do imposto de renda mais aceitável para a classe média (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 21).

Os autores referidos esclarecem que durante o período examinado (basicamente os anos

de governos do PSDB liderados por Fernando Henrique Cardoso) um grande número de Medidas Provisórias que são reeditadas como resultado de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos. (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Ou seja, como consequência do alarme de incêndio acionado pelos destinatários das MP.

O estudo de Helga do Nascimento de Almeida (2016) diz respeito às redes sociais, Facebook e Twitter, como ferramentas de supervisão alarme de incêndio.

Os representados [cidadãos, grupos de interesse, dentre outros] podem ocupar o papel de agentes, nos contextos digitais e soarem alarmes de incêndio, oferecendo assim um ganho informacional para os mandantes (os representantes) e para o jogo político de forma geral (ALMEIDA, 2016, p. 1).

Para Almeida (2016), os representantes somente dirigem sua atenção aos temas que forem trazidos à tona pelo alarme de incêndio, ou seja, os parlamentares dirigem sua atenção e trabalho aos assuntos que tenham repercussão junto aos eleitores.

O modelo de análise da autora pauta-se na premissa de que tanto parlamentares quanto os representados teriam ganhos com a utilização das redes sociais da internet como mecanismo de alarme de incêndio.

Parlamentares utilizariam o mecanismo e alarme de incêndio em suas redes sociais privadas com pretensões informacionais, ou seja, para diminuir o déficit informacional vivido por eles dentro do Congresso. [Os representados] assumiriam aqui o papel de agentes, a possibilidade de soar o alarme de incêndio e de, então, fazer com que agendas que lhes interessem emergjam, trazendo novas informações (ALMEIDA, 2016, p. 5).

Nesse prisma, amplia-se a percepção sobre a lógica do alarme de incêndio. Se a concepção inicial era a de supervisão/fiscalização do Poder Executivo, o que bem exemplificaram Amorim Neto e Tafner (2002) quando do estudo sobre as medidas provisórias, agora passa-se a entender o alarme de incêndio como instrumento de propagação de informações, o que proporciona ganho informacional ao parlamentar e adequação da agenda do legislativo aos interesses sociais.

Entendendo-se que a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) exerce uma função importante no que diz respeito à visibilidade e vocalização de ameaças e violações de Direitos Humanos no Brasil eis que procede, como argumentamos neste artigo, sob a perspectiva de alarme de incêndio. Contudo, esse entendimento requer que as concepções sobre a lógica do alarme de incêndio sejam entendidas numa perspectiva aglutinadora.

A CDHM, em sua competência de fiscalização, utiliza o alarme de incêndio para apurar se há desvio de finalidade nas políticas públicas implementadas e ao mesmo tempo verifica quando determinada política, sendo necessária, deixa de ser criada e/ou executada. Além disso a

Comissão serve-se dessa abordagem como mecanismo essencial à aquisição de informação sobre ameaças e violações de direitos humanos no Brasil.

Tendo em vista essa concepção integradora, de fiscalização e de ganho informacional, cumpre esclarecer sobre outro aspecto da lógica de alarme de incêndio quando se trata da CDHM.

A analogia entre o alarme de incêndio, considerado literalmente, e a expressão utilizada na bibliografia básica da ciência política de estudos legislativos no Brasil, no caso da CDHM, necessita de certa complementação. Os exemplos trazidos anteriormente mostram aspectos interessantes e corretos, porém dotados de certa imobilidade.

Transparece que, após soar o alarme, encontra-se uma resposta e que nesse momento ele cumpriu sua função, assim como o alarme de incêndio real cumpre sua tarefa com a chegada dos bombeiros. Por exemplo, o Plano 51 foi reeditado após a insatisfação da classe média ser percebida, assim como, constatou-se que parlamentares ajustam suas agendas após manifestações nas redes sociais. Ocorre que o alarme de incêndio, no cenário da CDHM, só pode ser entendido de forma dinâmica, como parte de um fluxo que se auto alimenta.

A estrutura da CDHM contém mecanismos aptos a proporcionar a vocalização de ameaças ou violações de direitos humanos (alarme de incêndio), tais como sistema de recebimento de denúncias, audiências públicas, campanhas e conferências.

Ao soar o alarme de incêndio, pela voz da sociedade e por meio dos instrumentos disponibilizados pela CDHM, esta Comissão opera em várias direções e pode, por si ou por um de seus membros, tomar iniciativa de lei em sentido amplo e/ou ela própria passa a vocalizar as questões relativas aos direitos humanos, ou seja, passa a soar o alarme de incêndio por si mesma acionando autoridades competentes para resolução do fato, informando a outros parlamentares sobre essas situações, levando casos para organismos internacionais, ou mesmo alertando a própria sociedade sobre determinadas ocorrências.

Fica claro que, ao mesmo tempo que a CDHM é receptora do alarme de incêndio acionado por indivíduos, grupos de interesse ou sociedade em geral, tendo assim ganho informacional, ela também atua soando o alarme, vocalizando as ocorrências de ameaça ou violação de direitos humanos, proporcionando, aos demais parlamentares, informações pertinentes aos direitos humanos, desvelando esses temas para a sociedade em geral e também acionando autoridades para solução de conflitos desse cenário.

Nessa perspectiva, entende-se que embora algumas vezes as atribuições da CDHM possam parecer negligenciadas, na verdade a Comissão exerce papel importante ao proporcionar mecanismos de alarme de incêndio para a manifestação daqueles que tiveram seus direitos ameaçados ou violados, bem como a ela mesma soar o alarme para destinatários competentes à resposta adequada.

A seguir tratamos sobre as fontes materiais dos direitos humanos. Essas fontes nada mais são do que o alarme de incêndio acionado no interior da sociedade, refletindo as questões

referentes às ameaças e violações desses direitos que, no exercício de sua racionalidade política, os membros da CDHM acabaram enfrentando. Em seguida, na mesma seção, passamos aos relatos dos casos típicos da política de alarme de incêndio no âmbito da comissão.

3. Soando o alarme de incêndio: fontes materiais dos direitos humanos no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados

Entende-se que a CDHM conecta os anseios sociais às autoridades competentes para a realização de políticas públicas, produção legislativa adequada e decisões de lides referentes aos temas dos direitos humanos e minorias. Dessa forma, é o órgão da estrutura legislativa brasileira que precipuamente alerta sobre os problemas relativos aos direitos humanos, adotando estratégias que priorizam o debate e a participação pública.

Cabe ao legislador interpretar e atender as demandas sociais compreendendo-as como fontes primárias que dão conteúdo às normas por eles criadas. As questões vivenciadas pela sociedade, em especial no que tange às ameaças e violações de direitos humanos, soam como alarmes de incêndio, proporcionando um ganho informacional ao parlamentar. O legislador, por meio do processo legislativo, integra matéria e forma, fornecendo à sociedade regras formais de condutas fundamentadas em seus anseios.

François Geny classificou as fontes jurídicas em duas espécies: substanciais e formais. As fontes substanciais, também denominadas de fontes materiais, correspondendo, dentre outros, aos elementos sociais, históricos, ideais, culturais de um povo. As fontes formais correspondendo à elaboração técnico-solene daquilo que é fornecido pelas primeiras. (FERRAZ JÚNIOR, 2007).

Essa divisão dual das fontes do Direito é utilizada até hoje e reflete o caráter integrativo entre aquilo que emana da sociedade e a formalidade que transforma as demandas sociais em regras jurídicas. Este artigo alude às fontes materiais na esfera de ação da CDHM, identificando-as como alarmes de incêndio determinantes de sua atuação.

Fonte material ou subjetiva tem sentido imediato, refere-se aos acontecimentos e fenômenos sociais que de uma forma ou outra requerem um tratamento formal por parte do legislador, refere-se ao conteúdo da norma. Há que se destacar que os direitos humanos “refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social” (PIOVESAN, 2011, p. 220).

Entende-se que a matriz dos direitos humanos são as relações sociais refletidas historicamente, a efervescência da sociedade na relação tempo e espaço, por exemplo, os movimentos pelo fim de novos formatos de trabalho escravo, pelo reconhecimento de direitos da criança e do adolescente, pelo fim da violência contra as mulheres, contra o racismo, pelos direitos dos deficientes, dentre outros alarmes de incêndio, que refletem diretamente na produção legislativa no Brasil.

A análise empírica que relataremos abaixo refere-se a casos típicos da política do alarme de incêndio no contexto da CDHM. Desdobramos a pesquisa revela-se em duas diretrizes: as denúncias de ameaças e/ou violações dos direitos humanos e a participação pública; esta, por trazer à tona o debate referente a assuntos que necessitam de mais informações para sua compreensão, aquelas, por demonstrarem a situação brasileira no que se refere aos direitos humanos, ambas, instrumentos de vocalização das ameaças e violações a esses direitos.

3.1 Denúncias

A leitura dos relatórios de atividades da CDHM referentes às sessões legislativas de 1995 a 2016, mostra o número de denúncias protocoladas perante a Comissão, contudo alguns de seus relatórios, notadamente após a sessão legislativa de 2008, deixaram de elencar as denúncias e registrar sua quantidade, utilizando-se de expressões tais como “inúmeras denúncias” ou “centenas de denúncias” para se referirem as mesmas.

No período de 1995 a 2008 foram protocoladas 4888 (quatro mil oitocentos e oitenta e oito) denúncias, sendo que a categoria elencada nos relatórios da CDHM que mais teve denúncias foi a de “presos e prisões” com 17,24%, seguidas pelas categorias “arbitrariedade policial” com 7,4%, assassinatos com 6,5% e ameaças com 5,6% do total de denúncias nesse período. Destaca-se, novamente, que após a sessão legislativa de 2008 até a sessão legislativa de 2016, os relatórios da Comissão não elencaram as categorias e nem o número de denúncias. Alguns casos de denúncias tornaram-se emblemáticos por sua gravidade, tais como assassinatos, tortura, chacinas, falta de condições carcerárias básicas, ação de grupos de extermínio, conflitos agrários e violência policial. A seguir serão relatados alguns desses casos que exemplificam o caráter de alarme de incêndio nas condutas da CDHM.

O massacre de Corumbiara é um exemplo da ação da CDHM, na perspectiva de alarme de incêndio. Em 9 de agosto de 1995, a Comissão recebeu a denúncia da ocorrência de conflitos entre policiais e posseiros na Fazenda Santa Elina, em Corumbiara, em Rondônia. Após deliberação, solicitou-se urgência na formação de uma Comissão Especial da Câmara para verificar a situação de perto. A Comissão Especial verificou que 180 (cento e oitenta) policiais, ao executarem o mandado de reintegração de posse, utilizaram armas, bombas de iluminação e gás lacrimogênio, resultando na morte de 10 (dez) pessoas, 8 (oito) desaparecidos e dezenas de feridos. A CDHM buscou junto ao Conselho de Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) apurar a responsabilidade e lutar contra a impunidade dos responsáveis. (BRASIL, 1996).

A partir do massacre de Corumbiara, a CDHM dirigiu sua atenção a outros conflitos agrários como o massacre de Eldorado de Carajás, do qual acompanhou os fatos relativos ao inquérito, além disso, nesse e em outros conflitos agrários a Comissão procurou promover medidas que evitassem as violações de direitos humanos e a impunidade. Sendo que sua atuação nessa área se deu em conjunto com o Fórum Nacional contra a Violência no Campo. (BRASIL,

1997).

A CDHM, em 2001, recebeu denúncia de que uma série de assassinatos de meninos entre 9 (nove) e 15 (quinze) anos de idade, que acontecia, desde 1991, em Paço do Lumiar, município próximo à capital do Maranhão. Antes de serem assassinados esses meninos tiveram seus órgãos genitais, olhos, língua e dedos extirpados; também havia nos corpos indícios de violência sexual. Somente 2 (dois) casos haviam sido solucionados até então. A Comissão requereu ao governo estadual do Maranhão a averiguação do porquê da impunidade nesses crimes. (BRASIL, 2002).

A Comissão, em 2002, acompanhou o caso de tortura em Patrocínio, em Minas Gerais, no qual as famílias de vítimas denunciaram a brutalidade e ilegalidade de ações de detetives e delegado da cidade. Constatou-se que, após o afastamento, os acusados foram reconduzidos ao serviço por portaria do Delegado Regional e Corregedor da Polícia. A CDHM oficiou ao Secretário Estadual de Segurança Pública, à Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, ao Programa Federal de Proteção à testemunha, à Procuradoria Geral de Justiça e à Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais, solicitando informações e providências. (BRASIL, 2003).

Um dos casos que exemplifica a ação da CDHM, em 2008, refere-se à denúncia de um caso de tortura de uma menina de 12 (doze) anos, em que a acusada é uma empresária e dona da casa onde a menina vivia. Após diligência de um grupo de membros da CDHM, que constatou maus-tratos e cárcere privado da menina, a criança foi encaminhada e atendida por médico e psicólogo. Foi aberto inquérito na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA). (BRASIL, 2009).

Em 2011, receberam destaque pela CDHM, as denúncias de ameaças contra militantes de direitos humanos e empresas jornalísticas em Goiás. Foram registradas situações de ameaças graves, pressões e constrangimentos. Os autores desses crimes são policiais que também são acusados de participar de um grupo responsável por desaparecimentos de jovens. A CDHM solicitou ao governador de Goiás a adoção de medidas estruturais contra a impunidade nos crimes de extermínio, além da ação de educação e cultura em direitos humanos na formação dos agentes públicos de segurança pública. (BRASIL, 2012).

Na perspectiva de vocalização sobre violações e ameaças de direitos humanos, um ponto importante a ser lembrado é a inclusão de uma ferramenta de comunicação de ameaças ou violações de direitos humanos na página da CDHM na internet a partir de julho de 2011. Segundo o relatório da CDHM, referente à sessão legislativa de 2012 entre 13 de julho de 2011 e 31 de dezembro de 2012, a Comissão recebeu um total de 838 comunicados sobre violações dos direitos de crianças e adolescentes, homofobia, racismo e intolerância religiosa. (BRASIL, 2013).

Mais uma vez, exercendo sua função de acionar alarme de incêndio, em 2014, a CDHM solicitou providências a órgãos governamentais sobre os conflitos fundiários envolvendo populações indígenas, como o caso daqueles que receberam ameaças por apoiarem demarcações em Santa Catarina. Em outro caso, a CDHM intermediou para que o cacique Babau, de Olivença,

na Bahia, preso em Brasília, não fosse transferido para Bahia onde poderia sofrer violência na prisão. (BRASIL, 2015).

Nesses e em outros casos, a CDHM, após as denúncias recebidas tomou diferentes medidas, tais como, acompanhamento de investigações, encaminhamento de requerimentos aos órgãos encarregados de investigação, visitas às comunidades ameaçadas, realização de audiências públicas, acompanhamento de negociações pertinentes a cada caso. Pode-se afirmar que a CDHM agiu, nos casos relatados, como receptora de muitos alarmes de incêndio, bem como acionou muitos deles.

3.2 Participação pública

Pode-se afirmar que outro instrumento utilizado como acionador de alarmes de incêndio, no âmbito da CDHM, é a participação pública, ideia de que para a resolução das demandas deve se dar ênfase à cooperação entre Estado e sociedade por meio da cooperação de diferentes segmentos sociais na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Segundo boa parte da literatura em análise política⁵, participação possui caráter educativo-pedagógico, representando a possibilidade de constituição de um espaço privilegiado no qual se pode expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar a consensos. Um espaço em que a construção dialogada do interesse público passa a ser objetivo de todos. Sob esse prisma, afirma-se que os mecanismos participativos desejáveis para as demandas contemporâneas, em especial em direitos humanos, além de legitimar cidadãos, organizados ou não, como sujeitos partícipes, deve: propiciar espaço para discussões sobre assuntos afetos à população em geral, aos vulneráveis e às minorias; proporcionar informações sobre temas a serem discutidos e decididos; assim como, influenciar as escolhas daqueles que têm poder decisório, ou seja, o *locus* participativo estimula o soar dos alarmes de incêndio.

A CDHM tradicionalmente promove a participação pública em eventos que proporcionam o debate sobre os direitos humanos, permitindo a visualização e vocalização de ameaças e violações desses direitos. Esses eventos podem ser analisados sob dois prismas: eventos autorizados por força do artigo 24, XIII, do RICD, que prevê que cabe às comissões, em razão da matéria, “estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;” entende-se esse rol como exemplificativo e aqui esses eventos serão chamados de eventos gerais; e, de outro lado, eventos fundamentados no artigo 58, §2º., II da Constituição Federal e artigo 24, III, do RICD, ambos prevendo que as comissões têm competência para

⁵ Para uma boa análise a respeito das boas consequências advindas de processos participativos e deliberativos sobre o processo legislativo, ver Pogrebinski e Santos (2011) e Rocha (2016). Na literatura jurídica, um ótimo exemplo encontra-se em Moroni (2009, p. 122).

realizar audiências públicas com a participação da sociedade civil.

No primeiro caso, a CDHM realizou seminários, palestras, campanhas, caravanas, fóruns, palestras, lançamento de livros, conferências (aqui no sentido de reunião sobre determinado tema), jornadas, júris-simulados, encontros e lançamentos de livros e outras mídias.⁶ No segundo caso, tem realizado audiências públicas em todas as suas sessões legislativas. A seguir, com o intuito de exemplificar o entendimento da participação pública como instrumento de alarme de incêndio, serão relatados alguns desses eventos.

A CDHM, no período pesquisado, realizou 28 (vinte e oito) campanhas dentre as quais destacam-se: Comitê Galdino: luta pela causa indígena; Campanha Informativa sobre Direitos Humanos; Natal na paz, sem morte, sem fome; Manifesto 2000 - cultura da paz e não violência; Campanha nacional contra a tortura; e, ativismo contra a violência contra a mulher. Note-se que as campanhas sempre objetivaram levar ao público temas marcadamente com muitas ameaças e violências aos direitos humanos.

Desde sua criação até 2016, a Comissão realizou 16 (dezesesseis) conferências, destacando-se a I Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 1996, com a participação de 150 (cento e cinquenta) entidades, teve como objetivo analisar o anteprojeto do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). A Conferência resultou em propostas para o anteprojeto analisado, bem como com o comprometimento da CDHM articular e fiscalizar a sua implementação. (BRASIL, 1997). Essa Conferência pode ser considerada um marco importante na trajetória dos direitos humanos no Brasil, pois foi o primeiro debate amplo promovido sobre o tema por uma instituição pública. Outras conferências sobre temas variados tiveram lugar na CDHM, a violência, o sistema prisional, os direitos das mulheres foram alguns dos assuntos tratados nas conferências.

Entre as sessões legislativas de 1995 e 2016, a CDHM realizou 111 (cento e onze) seminários de modo que criou um círculo de debates com amplo espectro temático. Segurança pública, doença do trabalho, direito dos deficientes, alimentação, políticas afirmativas, educação para os direitos humanos, violência contra mulheres, violência intrafamiliar, direitos dos homossexuais, crianças e adolescentes, dependência química e tratamento adequado, racismo, idosos e saúde mental foram alguns dos temas debatidos nesse formato de participação pública.

Com referência às audiências públicas destaca-se que as mesmas estão previstas na legislação brasileira como um mecanismo de participação de caráter opinativo não vinculante, mas que se consolida como importante instrumento na área de direitos humanos a partir da necessidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade para a criação de uma cultura em direitos humanos.

⁶ Destaca-se o “Seminário Faces da Violência Contra a Mulher: uma Realidade que Afeta todos nós” teve como objetivo discutir a situação da mulher no Brasil. No qual a deputada Luiza Erundina afirmou que “enquanto não houver um diagnóstico completo [sobre a violência contra as mulheres], as políticas públicas continuarão pontuais ... Isso impede uma posição de enfrentamento contra os agressores” Também o deputado Jean Willys destacou que “ a violência obstétrica foi reconhecida como uma das formas modernas de agressão contra a mulher”

A audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que tem caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as. (SOARES, 2002, p. 260).

No campo jurídico, Moreira Neto (1991), destaca que a realização de audiências públicas, mesmo que estas não tenham poder vinculante, gera uma série de efeitos político-jurídicos, quais sejam:

- Evidencia a intenção [...] de produzir a melhor decisão;
- Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada;
- Manifesta o cuidado com a transparência [...];
- Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
- Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e ao exercício do poder (MOREIRA NETO, 1991, p. 211).

Em se tratando do Poder Legislativo brasileiro, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, em seu Título VIII que trata “da participação da sociedade civil”, no Capítulo III, a realização de audiências públicas, sua sistemática e seus objetivos.

No uso dessa prerrogativa, a CDHM realizou, no período pesquisado, mais de 400 (quatrocentas) audiências públicas, conforme registrado em seus relatórios de atividade e ilustrados na Tabela 1.

Tabela 1 - Número de audiências públicas por sessão legislativa e legislatura

Legislaturas	Sessões legislativas				Total por legislatura
	1ª	2ª	3ª	4ª	
50ª	14	17	16	18	65
51ª	33	9	25	6	73
52ª	23	14	19	9	65
53ª	24	17	32	10	83
54ª	21	16	23	25	85
55ª	32	-	-	-	32
TOTAL					403

Fonte: elaboração própria com base nos relatórios anuais da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Com o objetivo de mostrar a dinâmica das audiências públicas no interior da CDHM, a seguir tratar-se-á das audiências que tiveram como objeto as questões referentes aos indígenas. Esse recorte metodológico justifica-se não só pelo grande número de audiências realizadas no interior da Comissão, o que impossibilita discorrer sobre todas elas, como também por se tratar

de grupo minoritário e vulnerável.

Numa mostra sobre a sistemática das audiências e o posicionamento da CDHM frente aos direitos humanos indígenas, dois temas serão aqui rapidamente abordados: a saúde e a demarcação de terras. Assim, serão relatadas 2 (duas) audiências públicas: uma que tratou da saúde indígena e outra sobre a demarcação de terras indígenas.

A saúde indígena no Amapá foi objeto da audiência pública realizada em 5 de agosto de 2014, com patrocínio da CDHM e da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal e teve como objetivo o esclarecimento sobre denúncias recebidas sobre o atendimento inadequado à saúde indígena, no Amapá. Foram relatadas as faltas de servidores públicos qualificados, de profissionais de saúde, de medicamentos e de leitos para internação. (BRASIL, 2015).

Sobre a demarcação de terras indígena destaca-se a audiência pública realizada em maio de 2014, conjuntamente pela CDHM e a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, com o apoio da Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Indígenas, que debateu a situação das demarcações de terras indígenas e os conflitos agrários. (BRASIL, 2015). Na ocasião, foram ouvidos depoimentos de indígenas e agricultores. Após ponderações sobre o tema, os deputados comprometeram-se em mediar as negociações nos casos mais graves.

A CDHM realizou, entre 1995 e 2015, 23 (vinte e três) audiências públicas referentes aos indígenas, ou seja, 5,7% das audiências públicas realizadas pela CDHM nesse período versaram sobre essas questões. Num primeiro olhar, parece pouco diante de tantos temas a serem discutidos nessa temática, contudo, há que se lembrar de que os assuntos a serem discutidos nessa Comissão são inúmeros e dizem respeito, também, a tantos outros grupos vulneráveis.

4 Considerações finais

A atualidade traz situações nas quais os direitos humanos são constantemente ameaçados e/ou violados. Tais questões deveriam ser enfrentadas pelos três Poderes, como exemplo as situações carcerária e indígena; contudo, observa-se que há, em linhas gerais, uma paralização institucional ao tratar desses temas.

Sabendo-se disso e identificando as comissões parlamentares como elementos estruturantes da atividade legislativa brasileira, a pesquisa pretendeu identificar qual o papel da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), no cenário das lutas sociais pela dignidade.

A estratégia adotada no artigo trilhou dois caminhos complementares, inicialmente por meio de pesquisa bibliográfica, em especial sobre a estratégia legislativa do alarme de incêndio com destaque para a conceituação de McCubbins e Schwartz (1984) e sua contextualização para o Legislativo brasileiro; a seguir, por meio de pesquisa documental, foram analisados relatórios e atas da CDHM sob a perspectiva metodológica do estudo de casos a fim de identificar as estratégias legislativas aplicadas pela CHM.

A ideia aqui desenvolvida foi a de que a CDHM, dentro da estrutura parlamentar, é um órgão bastante coerente e que desde sua criação age sob a perspectiva de lutar pela concretização dos direitos humanos no Brasil, desempenhando papel importante no que diz respeito à visibilidade e vocalização de ameaças e violações de direitos humanos no Brasil, sendo essa uma de suas principais funções eis que procede sob a perspectiva de alarme de incêndio.

Discorreu-se sobre a lógica do alarme de incêndio na moderna análise política, destacando que esta é uma opção racional do parlamentar na qual são disponibilizados mecanismos para que os envolvidos em situações de ameaça ou violações de direitos humanos manifestem-se dando conhecimento dessas questões aos grupos interessados, possibilitando também ganho informacional ao conjunto da Casa Legislativa; a seguir, identificaram-se as fontes materiais e formais dos direitos humanos e sua relação com a Comissão. Como fontes materiais, destacam-se as denúncias recebidas e a participação pública, principalmente nas audiências públicas.

A CDHM demonstrou compreender os direitos humanos como a luta contínua pela realização plena da condição humana e pelo fim da injustiças sociais, arbitrariedades e discriminações ainda tão presentes nos dias atuais. Nesse entendimento, como se viu no decorrer desse trabalho, a Comissão exerceu papel importantíssimo no que concerne a tornar visível e conhecidas as ameaças e violações de direitos humanos em todo país, sendo essencial na interpretação dos alarmes de incêndio para que as informações sejam disseminadas tanto do âmbito interno da Câmara dos Deputados, como para a sociedade em geral. Não foi por motivo então que forças políticas contrárias ao avanço desta agenda tenham se mobilizado e organizado tendo em vista alcançar sua presidência. Entendemos que essa é uma contribuição importante tanto para a ciência política dedicada ao estudo das instituições, em geral, e do Legislativo, em particular, quanto para ciência do direito, particularmente no que tange aos estudos sobre os meios pelos quais o estado busca a realização prática dos direitos humanos e de minorias.

Referências

ALMEIDA, H. D. N. D. Representantes, representados e as redes sociais privadas. Propondo um modelo analítico para pensar a emersão de agendas no interior das páginas de parlamentares brasileiros no Facebook e Twiter. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS)*, 40. 2016, Caxambú. **Anais** [...], São Paulo: ANPOCS, 2016.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.1, p. 5-38, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. 42 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. 55 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. 119 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. 73 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. 148 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. 208 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. 348 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 93 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. 214 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 123 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. 177 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. 107 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. 107 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. 133 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. 34 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 67 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. 105 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 36 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 153 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. 184 p.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. 127 p.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, A.; SANTOS, F. Estudos Legislativos no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (org.). **A Ciência Política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MCCUBBINS, M. D.; SHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 31 ago. 2017.

MOREIRA NETO, D. D. F. **Legitimidade e discricionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. *In*: AVRITZER, L. **Experiências nacionais em participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

NÉRI, Felipe. Marco Feliciano é eleito presidente da Comissão de Direitos Humanos. **Portal G1 de Notícias**, 07/03/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-comissao-de-direitos-humanos.html> Acesso em 08/10/2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=193:rbc-43&catid=69:rbc&Itemid=399. Acesso em: 7 dez. 2015.

PIOVESAN, F. Direito ao desenvolvimento. *In*: PRONER, C.; CORREAS, O. **Teoria crítica dos direitos humanos**: in memoriam Joaquin Herrera Flores. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 278 p.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-304, 2011.

ROCHA, M. M. Informação e deliberação no processo legislativo estadual: o caso da ALMG. *In*: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (org.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC/MG, 2016. p. 241-280.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

Artigo recebido em: 2019-04-16

Artigo reapresentado em: 2019-06-19

Artigo aceito para publicação em: 2019-06-24



**DYNAMICS OF PARTY COMPETITION IN FOREIGN POLICY DECISION-
MAKING PROCESS OF BRAZIL AND CHILE¹**

**DYNAMICS OF PARTY COMPETITION IN FOREIGN POLICY DECISION-
MAKING PROCESS OF BRAZIL AND CHILE**

**DINÁMICA DE LAS DISPUTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO DE
TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL Y CHILE**

Bruno Pasquarelli*

ABSTRACT: The study analyzes the decision-making process in foreign policy, examining the governments of the Workers Party in Brazil and the Socialist Party in Chile, investigating how international acts may be the object of legislative and partisan action and, most important, that is subjected to conflict/consensus between government and opposition. Considering the foreign policy as a public policy, the methodological assumption of this study assumed that political parties are important actors in the decision-making process, acting as veto players and influencing international acts from ideological variables and composition of coalitions.

Keywords: Coalitions; Decision-making process; Foreign Policy; Political Parties

RESUMO: O estudo analisa o processo de tomada de decisão em política externa, examinando os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Partido Socialista no Chile, investigando como os atos internacionais podem ser objeto de ação legislativa e partidária e, mais importante, que está sujeita a conflito/consenso entre governo e oposição. Considerando a política externa como política pública, o pressuposto metodológico deste estudo assumiu que os partidos políticos são atores importantes no processo decisório, atuando como vetores e influenciando atos internacionais a partir de variáveis ideológicas e composição de coalizões.

Palavras-chave: Coligações; Processo de tomada de decisão; Política externa; Partidos políticos.

¹ The empirical material in this article is part of two research projects: "Political Parties: Organization, Recruitment, and Political Representation", led in the Graduate Program of Political Science at the Federal University of São Carlos, with funding from FAPESP, and " Foreign Policy, Political Party And Legislative/Executive Relations In The Presidential Democracy Of Brazil And Chile".

*Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Professor da Universidade do Sagrado Coração. E-mail: bruno.pasquarelli@usc.br

RESUMEN: El estudio analiza el proceso de toma de decisiones en política exterior, examinando los gobiernos del Partido de los Trabajadores de Brasil y del Partido Socialista de Chile, investigando cómo los actos internacionales pueden ser objeto de acción legislativa y partidista y, lo más importante, que son objeto de conflicto/consenso entre gobierno y oposición. Considerando la política exterior como una política pública, el supuesto metodológico de este estudio asumió que los partidos políticos son actores importantes en el proceso de toma de decisiones, actuando como actores de veto e influyendo en los actos internacionales a partir de las variables ideológicas y la composición de las coaliciones.

Palabras clave: Coaliciones; Proceso de toma de decisiones; Política exterior; Partidos políticos.

1 Introduction

The Latin-American literature, generally speaking, tends to conclude that the Parliament's participation in international matters is precarious, due to the high concentration of power in the Presidency and Foreign Affairs Ministry, the low electoral callback and the lack of expertise instruments, that the parliamentarians do not possess. Therefore, "parliamentarians have traditionally had low participation in formulating national foreign policy. Under the pretext that foreign policy is a matter for princes, not the people, along their history parliamentarians have been kept out of the theme" (ALCÂNTARA, 2001, p.13). And, with both Brazilian and Chilean hiper-presidentialism, the Legislative branch would have no means of participating in international acts, conforming itself in its apathy and abdicating in favor of the Executive in the decision-making process of foreign policy, accepting the policies negotiated in the foreign arena due to the high cost of rejection. (LIMA; SANTOS, 2001).

However, many recent studies have shown the relevance of Latin-American legislatives and political parties in foreign policy – especially in Brazil and Chile – including domestic agents in its formulation *ex ante* and *ex post*. In this sense, even with few cases of rejection of international acts (DINIZ, 2009), the political parties have been institutionalizing their participation in the decision-making process, increasing their power when there is a conflict of interest even facing a predominant Executive branch (RIBEIRO; ONUKI, 2009).

Considering that the preponderance of the Executive over the Legislative branch it is not a privilege on decision-making involving the foreign policy, but in the decision-making processes in public policy in general, legislative and partisan participation in foreign policy occurs, always considering their interests and preferences as well as the institutional characteristics of the partisan system, observing the formation of the coalitions as key in presidentialist systems. Thus, when there are different interests between the Executive and political parties (and even those that are part of the governmental coalition), there is an increase in parliamentary participation, especially through procedure mechanisms and through and increase on the processing of proposals. And, as a characteristic of the coalition, the divergence is more likely to happen.

Based on these assumptions, the main goal of this study is to analyze the legislative and partisan participation in Foreign Relations Committee on the High and Low Chambers in center-left governments in Brazil (2003-2010) and Chile (2000-2009), verifying, qualitatively, the influence of political parties and the Legislative Branch in all international acts negotiated by the Executive in the foreign arena and that were sent to Congress during this period², examining the dynamic government *versus* opposition. Starting from the hypothesis that there is legislative action in international acts in both countries and that, more importantly, such participation happens on the same framework as ordinary public policy, with conflicting interests between the branches and the government and opposition parties, according to existing political institutions. For that, two key aspects will be examined: first, the control and voting mechanisms that parliamentarians possess for *ex post* action in foreign policy; and, second, the time variable in processing time in projects at the Legislative Houses. In both cases, it will be highlighted that, beyond the institutional participation through procedural mechanisms and processing speed of presidential messages, a more or less intense dispute between government and opposition on the decision-making arena of foreign policy based on the configuration of political-partisan government coalitions.

As a general rule, there are no amendments presented that impact on an international act being processed in both Chilean and Brazilian Congresses, only substitutions or interpretation clauses. However, analyzing the decision-making process as a whole, it can be verified that the implementation phases of an international act influence both the duration of the steps under the Executive's responsibility and the time to process the countersigning of the international act by the National Congress. Therefore, another way to demonstrate the legislative and partisan participation on the committees, in what concerns the disputes between government and opposition, happens on the delay to conclude the legislative process to countersign the international act. That is, a subtle manner of expressing parliamentarian and preference differences is the duration of the interval between the presentation and approval of presidential messages in international acts (SOUZA, 2013, p.93). Given that, the increase in processing time is a way of the National Congress manifesting in regards to the international act.

Considering the Brazilian and Chilean presidentialism as stable multi-partisan system, where the formation of majority coalitions is a variable that guarantees governability and the maintenance of democracy, the study considers the processing time from the coalition-forming dynamic and their preferences regarding the Executive Branch in foreign policy. With that, and

² Were classified as international acts negotiated by the executive presidential messages that referred to international treaties and agreements with foreign countries and international organizations on issues related to trade policy, direct actions in international affairs, measures relating to the functioning of the Ministry of Foreign Affairs and the *Cancilleria*, as well as issues related to national defense. Finally, the presidential messages that refer to the presidential absence were mapped, it is the responsibility of the Congress to authorize the President and the Vice-President to be absent from the country.

according to the previous assumptions, it is sought to verify two central hypotheses. On one hand, first, when broad heterogeneous coalitions are formed, the processing and legislative silence time is longer, provoking more conflict between parties and, consequently, between parties and the Executive branch, causing more intense participation on international acts. Such hypothesis is verified in the Brazilian case, where PT, during the Luiz Inácio Lula da Silva administrations (2003-2010), considered different parties with different preferences to compose its base. On the other hand, secondly, when the Executive branch forms coalitions with a smaller number of more homogeneous parties, the time for processing and legislative silence is shorter, with a consensus and preference moderation between parties and, as a consequence, between parties and the presidency, resulting in a less intense participation in projects concerning international matters. This hypothesis could be verified on the Chilean case, in which the PS, during Ricardo Lagos' (2000-2006) and Michelle Bachelet's (2006-2009) administrations, composed its coalitions with parties that had similar preferences.

2 Partisan programs, ideology and formation of coalitions: Brazilian and Chilean political parties' positions in foreign policy

The ideological preferences of political parties in foreign policy are important to estimate the ideal points of legislators and, in consequence, classify the coalitions by their composition and homogeneity/heterogeneity. Considering this, the study contemplated the analysis of government programs, statutes and principles of Brazilian and Chilean parties belonging to the government base, which allows, based on preexisting classifications, to add the criterion of international policy as key variable to understanding preferences and partisan ideology (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p.162; OLIVEIRA, 2011).

According to table 1, the ideological preferences of the main political parties with congress representation in foreign policy may be structures on the one-dimensional continuum that goes from left to right.

Table 1 – Ideological position of Brazilian and Chilean political parties in foreign policy

Parties	Left	Center-Left	Center	Center-Right	Right
Brazil	PC do B PSOL	PT PSB PDT	PP PPS (opposition) PMDB	PTB PR PSDB (opposition) DEM (opposition)	
Chile			PS PRSD PPD	PDC	RN (opposition) UDI (opposition)

Source: Data elaborated by the author based on party programs.

The study, thus, agrees with the thesis that political parties in Brazil and Chile have

preferences in the decision-making process in foreign policy, according to their coalitions that, according to Oliveira and Onuki (2010, p. 145), “alters the course of the country’s behavior at the foreign arena”. In this sense, the broader and more ideologically heterogeneous the coalition, there are more points of participation and conflict between the parties, whether they belong to the coalition or the opposition.

It can be highlighted that, during the period analyzed, the Lula da Silva administration sought to make broad and heterogeneous coalitions since the beginning of his first term, involving many parties with preferences spread along the ideological spectrum from left and right, which may have resulted, as it can be seen ahead, in more divergence in the decision-making process in foreign policy. On the other hand, the smaller and more homogeneous the coalition, taking for instance the example of the Chilean case, the consensus between the branches and the parties can be observed, making so that the action is delegated to the Executive. According to the data analyzed, it can be verified that both Lagos and Bachelet formed smaller and more homogeneous coalitions, considering only parties in the center-left and center of the ideological spectrum.

That way, on the following section, the presidential messages that were processed by the Foreign Relations Committees of the Upper and Lower Houses in Brazil and Chile from 2000 to 2010, aiming to verify the main hypothesis of this paper, which is that the size and heterogeneity of the government coalition may cause more points of conflict or consensus and the increase/decrease of the time spent to process matters related to international acts, which, at its turn, influences the formulation of foreign policy by the Executive and its international negotiation.

3 Processing speed and party coalition in foreign policy

The study has, as a temporal scope, the analysis of two legislatures and two presidential terms from the Lula da Silva administration (2003 to 2010), in Brazil, and three legislatures and two presidential terms on the Ricardo Lagos (2000-2006) and Michele Bachelet (2006-2010) administrations in Chile. Regarding Brazil, 446 presidential messages were analyzed, that were processed simultaneously by the Foreign Relations and National Defense Committee (CREDN) of the Lower House of Congress, and by the Foreign Relations Committee (CRE) of the Senate. In Chile, on its turn, the study examined 286 presidential messages that were countersigned by the *Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana* of the Lower House of Congress, and by the *Comisión de Relaciones Exteriores* of the Senate.

Based on that, the study analyzes the processing time of international acts as a key variable to explain the legislative actions in foreign policy and the partisan dispute between government and opposition, highlighting cases where there was a long legislative silence that contributes to increase the conflict between parties and the government.

The debate on the consequences of the decision-making process speed suggests the legislative time is a key variable to understand the government's performance and the accountability in democracies (CHAISTY, 2014, p.589). On one hand, it is expected that the delay in processing projects may increase the governability risks, reducing the time and resources destined to other important decisions (WOON; ANDERSON, 2012, p.410). On the other hand, the increase in processing time may also be positive, assuring opportunities to build consensus and conflict as means to strengthen democracies (BORGHETTO; GIULIANI, 2012). In stable presidentialist systems, with multiple and disciplined parties organized in coalitions, such as Brazil and Chile, at least during the period analyzed, an extremely long decision-making process may signal increase in deliberation and even partisan conflict with a positive bias, key factors to the consolidation of a democracy with an effective system of checks and balances³. This hypothesis is verified in the Brazilian case, where there was more heterogeneity in coalitions and, therefore, longer processing time of international acts, evidencing the increasing conflict between parties. On the other hand, the speedy pace in decision-making is considered to be a result of a construction of coalitions in a more effective manner in the legislature (and not due to a lack of involvement of the Legislative Branch in the decision-making process), evidencing the homogeneity of preferences within the parties as a key hypothesis for the Chilean case, with shorter time to process foreign policy proposals.

That way, although both Brazilian and Chilean forms of presidentialism may result in minority governments, the *modus operandi* is stable and based on majority coalitions, with bargaining and power exchange between the Executive and the government parties (CHAISTY, 2014, p.591). As a consequence, the negotiations with the legislative base results in governability, but the processing time of some projects depends on the presidents' effectiveness in dealing with coalitions, according to their homogeneity or heterogeneity. That is, it is expected, in the Brazilian case, that with the increase in government coalitions and due to their preference heterogeneity, the decision-making process will be slower and more conflicted. When the government aims are not compatible and the internal demands remain in conflict, the processing time tends to increase. On the Chilean case, the less broad and more homogenous coalitions make the processing times shorter, based on moderation and consensus. When the government aims are compatible and there is domestic consensus, the processing time tends to be shorter.

In order to evaluate the use of processing time an instrument of partisan manifestation and conflict between government and opposition, will be considered (SOUZA, 2013):

³ With this, the Linz (1994) thesis, according to which the increase in time causes harmful conflict to consolidating democracies. And in multiparty systems, the lack of incentives to form disciplined majorities, the processing of delayed projects would be extremely negative, is refuted.

- a. the processing time from its international promulgation, by the Executive branch, until its entry on the Foreign Affairs Committee (TTE)⁴;
- b. the time taken to issue the report by the Foreign Affairs Committees of the Lower Houses of Congress, considered the initiator House (TTC1);
- c. the time taken to send it to Senate and its Foreign Relation Committees, characterizing the processing time of the Lower Houses of Congress (TTCD);
- d. the time taken to issue the report by the Foreign Affairs Committees of the Senate, considered the revision House (TTC2);
- e. the Senate's processing time, until its publication or rejection (TTSF);
- f. the full processing time of the international act from its entry in the legislative process in Brazil and Chile (TTT);

According to table 2, below, the hypothesis that the ideological amplitude and increase in the number of parties inside the coalition, evidenced during the PT government, slows down the legislative processing of international acts in the committees can be confirmed, whereas the formation of more homogenous, stable coalitions not as broad, as seen in the *Concertación*, speeds up the decision making process in foreign policy.

Table 2 – Processing time of presidential messages, in average days (2000-2010)

	Brazil	Chile
TTE	708	1244
TTC1 – CREDN AND CREAI	209	82
TTCD	625	146
TTC2 – CRE AND CRE	121	116
TTSF	165	451
TTT	790	597

Source: Data elaborated by the author based on Chile's and Brazil's National Congresses Websites.

The first aspect, the executive processing time (TTE) considers the international promulgation of the act, until it is sent to the International Relations Committees of the Lower House of the Congress. In Brazil, during the analyzed period, it took around 708 days, whilst Chilean presidents took almost twice that time, around 1244 days. In Chile, free trade treaties were the ones that took the least amount of time to be processed by the CREAI – in average, 241 days. Whereas in Brazil, projects involving BRICS and IVAS countries, one of the center points in Lula da Silva's diplomacy, were the most expedited, taking around 347 days to start being processed by the CREDN.

So on one hand the study assumes that the slower pace to send the acts may cause for a better preparation of the parliamentarians and political parties to process the matter, building

⁴ It will not be considered the analysis of the internal processing time in the Executive branch, but it is worth highlighting its extreme importance for decision-making. This is because the Executive can, after signing the international act and before sending it to the National Congress, file it or determine further studies on the subject within their agencies, so that the delay in sending the international act for referendum signals the existence of differences between the agencies themselves, or the negative effects of the act on the internal level, considering the legislative preferences (SOUZA, 2013, p.104).

consensus around the project and, as a consequence, its timely processing; on the other hand, the Executive's rush in expediting the international act results in a poorer preparation of the legislators on the theme, diminishing consensus and thus increasing the time it takes to be approved both within the Committees and the Legislative Houses.

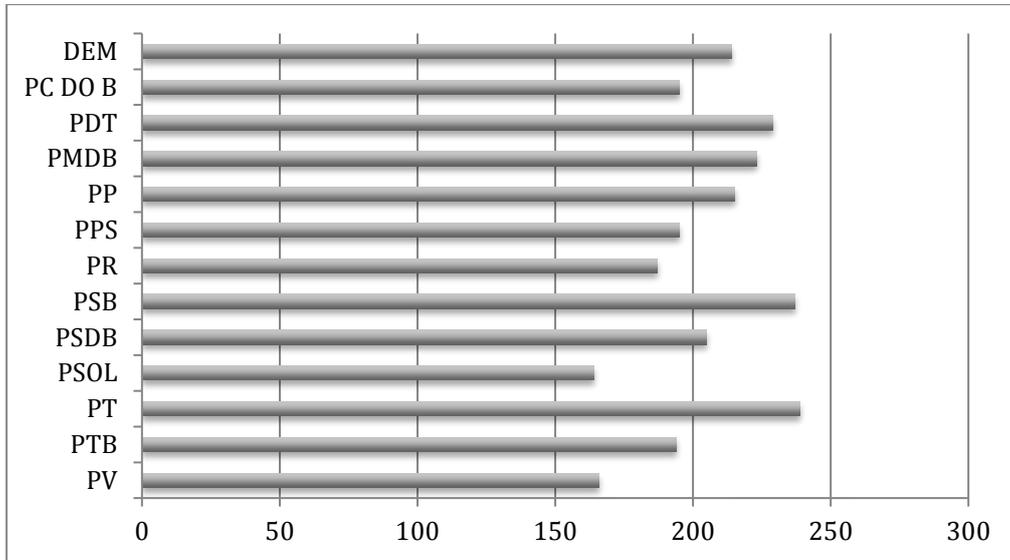
Considering the heterogeneity of the Brazilian coalitions and the more homogenous and stable Chilean coalitions to ratify the hypothesis of the present analysis, the second aspect analyzes the speed of reports in the Foreign Relations Committees in the Lower House of Congress – the initiator House (TTC1). According to the data collected, the CREDN took, in average, 209 days to have their reports approved, whereas the Chilean CREAMI took an average of 82 days. However, if we consider the objectives of each country, the dynamic becomes even more different. The PT, in its two Lula da Silva administrations, centered its objectives in strengthening Mercosur and Unasur, apart from seeking a more incisive international insertion and increase in soft power via cooperation accords with the BRICS and IBAS countries and Africa, evidencing, therefore, the privilege to South-South cooperation. However, that didn't mean acceptance on part of opposition parties and the opposition, who sought to delay the processing time reported by the CREDN. The projects regarding Mercosur and Unasur, for instance, took around 331 days to have their reports approved; and, if we contemplate only the reports made by parliamentarians from the opposition, the average time drops to 318 days, which demonstrate that reports made by parliamentarians from the governments base took longer in the CREDN. Similarly, when they involved BRICS and IBAS countries, the processing time was also above average – around 212 days. Such as it happened in matters regarding Mercosur and Unasur, the ones made by the opposition (48% of total) took less time (194 days), which points, again, to a conflict between the government and its own base. Considering the main objectives of the Chilean foreign policy as a whole, the commercial deals were processed quickly by the CREAMI – around 69 days; if we consider matters reported by the opposition (18% of the cases), the average time increases to 78 days. For the free trade agreements, the dynamic was even faster: in average, every free trade agreement took 41 days to have its report approved. In 56% of the projects of free trade agreement, oppositionists made the reports; in these cases, the average processing time was 42 days. Thus, the consensual component can be observed around the goals of Chilean foreign policy given the processing speed of commercial and free trade agreements⁵.

In Brazil, according to graph 1, as observed in the previous section (that showed most of the reports were voted against by the government's own base), the government's coalition parties were the ones that took longer to be approved by the CREDN. The reports made by the PT were the ones that took longer to be processed (239 days), followed by PDT (229 days) and PMDB (223); whereas the main opposition parties, DEM and PSDB, took, in average, 214 and 205 days

⁵ For comparison, matters of human rights in foreign policy took around 117 days to have their reports approved.

to present their reports. That means, the longer standard time in the Brazilian case results, among other factors, from the divergences between in the government's base, that have a report approval dynamic considered more dilated.

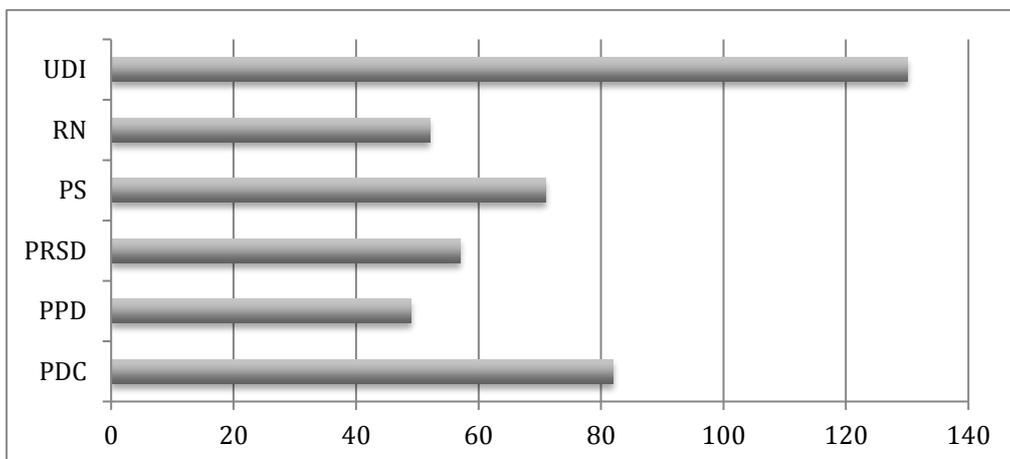
Graph 1 – TTC1 of presidential messages by party, in average days, in Brazil



Source: Data elaborated by the author from the Brazilian National Congress website.

In graph 2, regarding the Chilean CREAMI, shows that the UDI was the party that prolonged the most the processing time of the Committees reports, with a 130-day average. As for the other parties, the reports were made faster, which shows more consensus between the *Concertación* coalition and even an opposition party, the RN.

Graph 2 – TTC1 for presidential messages by party, in average days, in Chile



Source: Data elaborates by the author from the Chilean National Congress website.

It is worth mentioning that, in spite of the fact that the CREAMI's TTC1 is practically half the TTC1 of the CREDN in Brazil, there were discrepancies. The MSC 23-342/2001, that concern the border movements adopted by the Basel Convention, even having simple urgency processing,

took eight years (or 3061 days) to have the report, made by Congresswoman Isabel Allende Bussi (PS), approved in the Committee. The same way as the MSC 1540348/2002, that submitted the scientific agreement between Chile and the Dominican Republic to congressional referendum, had the report made by Congressman Gonzalo Arenas (UDI) approved in nine years, or 3892 days⁶. In Brazil, the reports that took longer to be processed were: the MSC 504-2003, that forwarded a message regarding the text with an amendment to the WTO Constitution, and the report made by Congressman Paulo Delgado (PT), was returned without response and approved in 1084 days; and the MSC 56-2006, regarding the maritime transport agreement between Brazil and the United States, reported by Congressman Marcondes Gadelha (PSB) and approved after many others had been rejected.

But the biggest example of congressional participation in foreign policy matters is related to the deployment of Chilean troops to Haiti and the bill of the peace operations. In 2004, President Ricardo Lagos decided to take part in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), which generated severe criticism by the congressman. This was due to the fact that the Executive branch did not consult with the Federal Senate, that was supposed authorize the deployment of foreign troops from the territory, as foreseen in law 19.067. In this context, the senators approved the troop deployment, but there was serious questioning regarding the procedure and the convenience of the decision, provoking debates on the complexity of the mission and its duration, as well as its costs. When the prorogation of the request, the Senate continues to debate the participation of Chilean troops every six months, so much so that the formation of a Special Committee, composed by members of the government's base and the opposition in equal number, was requested, with the purpose of evaluating the situation of Haiti as a framework regulating the deployment of troops to future peace missions. That way, in 2007, the Senate followed the Special Committee's recommendation and approved the proposal of a new national policy regarding the participation in peace operations, sending, to the Foreign Relations and Defense Committee, a bill modifying law 19.067 and establishing norms for such participation. In 2008 the bill was approved and later sent to the Lower House of Congress, which approved the bill after indications proposed by internal committees and a few amendments to the text. After passing through the Senate it was sent to President Michelle Bachelet, being promulgated in 2008, as law 2.297, that "modifies law n. 19.067 and establishes norms to the participation of Chilean troops in peace operations".

As for the third aspect, it regards the processing time in the Lower House of Congress further forwarding to the CREs (TTC1). In this regard, matters that entered the Brazilian Lower House took, in average, four times longer than the ones due to be ratified among Chilean

⁶ As the two main TTC1 in general, the CREAI was also responsible for the approval of reports the same day they arrived, as can be observed on the presidential messages 81-351/2004, 384-356/2008 and 1608-357/2009.

congressmen. While the time to forward to the Brazilian Senate took 652 days, the Chilean case was faster, with a 146-day average, evidencing the consensual characteristic of the international acts being processed there. The free trade agreements, main goal of the Chilean foreign policy, took around 105 to be approved by Lower House and sent to the Federal Senate. If we consider only commercial agreements, the average is even lower: 138 days. In Brazil, the agreements regarding Mercosur/Unasur and the BRICS/IBAS group were above the Lower House average: 635 and 720 days, respectively.

For its turn, the fourth aspect considers the reporting speed by the revision House, that is, the Foreign Relations Committees in the cases analyzed (TTC2). In this case, the standards changed substantially. This is because there was practically the same average processing time in the cases analyzed: 121 days for reports from Brazilian senators and 116 days for the ones from the Chilean in the CRE. As the reports in the Chilean CRE were made by all the members together, there is no way to measure the decision-making process according to the parties. Again, in the Chilean case, commercial and free trade agreements were processed faster. While the first ones took about 66 days to be approved, the second ones had an even smaller time gap, of 56 days (that is, half the normal processing time). In Brazil, on the other hand, the processing dynamic was characterized by being faster in cases regarding the Lula administration's main goals. Agreements related to Mercosur/Unasur took around 120, while matters on international acts related to BRICS and IBAS were even more expedited, with a 78-day average. It can be evidenced that the main point of friction happened in the Lower House in Brazil; as for the Senate, it was more closely linked to the key guidelines of the Lula administration's diplomacy, so much so that both government and opposition senators did not conflict, whether in modification points or influencing the processing time. However, again, the parties that were responsible for increasing the time to process the reports of matters in the CRE were the ones from the government's base – PP (164 days), PSB (163 days) and PT (147 days) – while the opposition parties maintained average levels (DEM, with reports approved in 133 days, and PSDB, in 97 days). Chile had the presidential message that took the longest to have its report approved: the MSC 68-353/2005, that provides for the extradition agreement between Chile and member countries of Mercosur, that was on the country's CRE for 2191 days.

The fifth aspect, regarding the processing time in the Federal Senate (TTSF), had a completely different dynamic. In Brazil's Upper House, the average to be sent to the Executive branch was 165 days; in Chile it took dramatically longer, around 451 days. The causes for a more expedited cycle in Brazil can be given by the importance by the Leadership Collegiate to the decision-making process in the country's presidentialism – was evidenced in the agreements regarding Mercosur/Unasur (138 days) and the matters regarding international acts in BRICS and IBAS (111 days). It is important to realize that the constant dynamic in commercial and free trade agreements negotiated by Chile and that were approved in the Federal Senate: in average, the

ordinary commercial acts took 398 days, while the ones regarding free trade took 259 days.

Finally, to conclude this section, the sixth aspect, regarding the full processing time from the moment in enters the Legislative branch (TTT), the data gathered and analyzed confirm the main hypothesis of this study. Firstly, the Lula administration sought to build coalitions that were broad and heterogeneous, which increased the distances between the preferences of the parties and the government's base, in a manner that there was more disagreement regarding the public policy examined – foreign policy. With that, apart from the more intense partisan conflict inside the coalition to formulate the reports in the Lower House and the Senate, the presidential messages took, in average, 790 days to go through the Legislative Houses, and the parties from the base contributed to slowing down the process. Secondly, the Lagos and Bachelet administrations formed more stable and homogenous coalitions, narrowing the distances between the parties and the presidential party, which increased the consensus in formulating foreign policy along the years. As a consequence, apart from the larger consensus inside the coalition and even among opposition parties and the government, the matters related to international acts were more expedited, taking, in average, 597 days in the decision-making process by the Chilean National Congress.

Considering the primordial aspect of this study's discussion, that is, the importance of parties in promoting interests based on their programmatic and ideological preferences and their influence in formulating the main goals of the countries in foreign policy, in worth highlighting that, in Chile, political parties and legislators acted in the promotion of the guidelines of the PS's diplomacy as well as the country's: the faster processing of commercial and free trade agreements. The commercial agreements, for instance, took an average 521 days to be fully processed. However, if we consider the free trade agreements, the dynamic was even faster, so much so that from the time they entered the CREATI, the acts were approved in less than a year, or 363 days.

As for in Brazil, legislators and political parties (especially the ones in the government base) did not show support to the main guidelines and objectives of the Lula da Silva administration, which resulted in slowing down matters seen as essential to the development of the PT's foreign policy. Agreements regarding Mercosur/Unasur, for instance, took a little over the average time, around 796 days. Matters negotiated with BRICS and IBAS were prolonged for 831 days, signaling the conflict component of this type of foreign policy. It is important to highlight, also, that the Lula administration sought international agreements with ideologies similar to the PT's, such as Venezuela, Bolivia and Cuba, or countries that had practices condemned by opposition parties, such as Libya and Syria. In these cases there was an even longer delay in the total processing time that lasted, in average, 888 days, that means, almost 100 days longer than the normal processing time.

4 Conclusion

The study analyzed the key aspects to the decision-making process in foreign policy in Brazil and Chile based on the analysis of its Foreign Relations Committees in the National Congress. Firstly, despite the predominance and primary of the Executive branch in international matters, the Legislative Branch takes part in the process of formulating foreign policy, whether it is *ex ante*, influencing and pressuring the position of the Executive in international negotiations, or *ex post*, through institutional and procedural mechanisms contained in the decision-making process.

Secondly, and more important, the legislative and partisan participation in foreign policy happens along the lines of the breach government *versus* opposition, whether it is in larger degree, as is the Brazilian case, or in a smaller degree, evidencing the consensus of the *Concertación* coalition in Chile. This is because the less cohesive and homogeneous the coalition, the greater the obstruction and the bargaining in the legislative process in foreign policy, causing greater delays in the decision-making.

In the Brazilian case, both the opposition parties, but mostly the government's allied base, sought to increase the processing time of agreements that were characterized by the Brazilian diplomacy's central guidelines during the Lula administration – that is, the political-institutional strengthening of Mercosur and Unasur, and the cooperation with countries from the global South, especially those from the BRICS and IBAS. This is because their ideological preferences were more extreme and dispersed, apart from heterogeneous, causing more points of friction between the government and the political parties.

On the other hand, the more cohesive and homogeneous the coalition, the greater the consensus in the legislative process in matter of international acts, resulting in more expedited and effective decision-making. And, during the Lagos and Bachelet administrations, the commercial and free trade agreements continued to set the tone, as it happened in previous years. And, as the Chilean political parties have more center and moderate positions in foreign policy, there was a cooling off of the partisan conflicts and greater consensus between the proposals that were processed, so that few modifications were offered, apart from the increase on the celerity in international acts involving commercial and free trade matters – both characterized by the main guidelines of all parties in foreign policy in Chile.

Therefore, the ideological factor present in the coalitions is a variable that affects the decision-making process in foreign policy. The greater the ideological heterogeneity and the size of the coalition, the greater the partisan conflict in foreign policy. On the other hand, the greater the ideological homogeneity and the smaller the size of the coalition, the smaller the partisan conflict in international acts. It was assumed that there was legislative action and that it is guided, most of all, by the partisan disputes inside the coalitions, and between government and opposition.

To summarize, in democratic contexts, the degree in which foreign policy is formulated varies according to the international context but, above all, the correlation of preferences of the political-partisan and power configuration existing in each country's political system. Thus, due to the relevance of the domestic component in international agreements, the conclusions of this study are important to articulate an explanation on the reasons that lead countries run by center-left political parties to act in a different/similar manner in foreign policy, considering previous administrations and even the same countries in similar periods, for there were important differences between two government styles, considering the general and partisan guidelines of each country's foreign policy, as well as the composition and ideological preference of the government coalitions. Based on these final considerations, the study aims to contribute minimally to the understanding of the decision-making process of foreign policy in Brazil and Chile through the domestic variables, such as political parties and institutional mechanisms, bringing elements to formulate more questions on the theme.

References

- ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, p. 13-21, 2001.
- BORGHETTO, E., and M. Giuliani. A Long Way to Tipperary: Time in the Italian Legislative Process 1987–2008. **South European Society and Politics**, London, v. 17, n. 23, p. 23–44, 2012.
- CHAISTY, Paul. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. **East European Politics**, London, v. 30, n. 4, p. 588–601, 2014.
- DINIZ, Simone. O desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 159-215, jan./jun. 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p.121-149, 2001.
- LINZ, Juan. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? *In*: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed.). **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-90.
- OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p.144-185, 2010.
- OLIVEIRA, Ana Cristina. A Ideologia dos Partidos Políticos em Política Externa: 2003-2008. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (org.). **Para Além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 341-366.
- RIBEIRO, Pedro; ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATINE AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28. 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Pittsburgh: LASA, 2009.

SOUZA, João Ricardo. A participação do Legislativo na política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva no tema Mercosul. *In*: GUIMARÃES, Fernando Sabóia; VIEIRA, André Sathler. (org.). **Legislativo e Democracia**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 93-156.

WOON, J.; ANDERSON, S. Political Bargaining and the Timing of Congressional Appropriations. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, v. 38, n. 4, p. 409–436, 2012.

Article received on: 2019-03-28

Article re-submitted: 2019-06-11

Article accepted for publication on: 2019-06-18



**CANDIDATOS E ELEITOS DEPUTADOS ESTADUAIS NO BRASIL: PARA ONDE
VAI A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA? (1998-2018)**

**SUCCESSFUL AND UNSUCCESSFUL CANDIDATES TO STATE
REPRESENTATIVES IN BRAZIL: WHERE WILL GO THE POLITICAL
REPRESENTATION? (1998-2018)**

**CANDIDATOS EXITOSOS Y NO EXITOSOS A REPRESENTACIÓN PROVINCIAL
EN BRASIL: ¿A DÓNDE IRÁ LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA? (1998-2018)**

Tiago Alexandre Leme Barbosa*
Bruno Marques Schaefer**

Resumo: O trabalho analisa a evolução do perfil social dos candidatos e eleitos para o cargo de deputado estadual no Brasil entre os anos de 1998 e 2018. Com base nos dados dos *Observatório de Elites Políticas e sociais* observamos as variáveis gênero, escolaridade e profissão entre os postulantes aos legislativos estaduais. Testamos duas hipóteses sobre o perfil das candidaturas e dos eleitos: popularização e profissionalização. Os dados indicam que mulheres ainda estão sub-representadas e que o nível superior completo é um atributo de candidatos e eleitos. Os nossos achados sinalizam para uma maior presença de políticos profissionais entre os eleitos, confirmando assim a noção de que estaria ocorrendo uma profissionalização da competição política. Embora o pleito de 2018 apresente resultados diferentes dos anteriores, a competição política no país está seguindo o padrão de democracias mais antigas, nas quais agentes já inseridos no campo político tendem a terem mais chances de eleição.

Palavra-chave: Recrutamento político; Profissionalização política; Elites Políticas; Legislativos Estaduais;

Abstract: The paper analyzes the evolution of the social profile of successful and unsuccessful candidates to the position of state deputy in Brazil between 1998 and 2018. Based on data from the *Observatório de Elites Políticas e sociais* we observe the variables gender, education and profession among the postulants to state assemblies. We tested two hypotheses about the profile of successful and unsuccessful candidates: popularization and professionalization. The data indicates that women are still political underrepresented and that the college degree is an attribute of successful and unsuccessful candidates. Our findings point to a greater presence of professional politicians among the elected, what confirms the notion that was taking

* Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Editor da área de Ciência Política da Revista Paraná Eleitoral. E-mail: tiagoalexandrel@gmail.com

** Doutorando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: brunomschaefer@gmail.com

place a professionalization of the political competition in Brazil. Although the 2018 election presents different results from previous ones, political competition in the country is following the pattern of older democracies, in which agents already inserted in the political field tend to have more electoral chances.

Keywords: Political recruitment; Political professionalization; Political Elites; State Assembly.

Resumen: El paper analiza la evolución del perfil social de los candidatos y elegidos para el puesto de diputado provincial en Brasil entre 1998 y 2018. Con base en datos del *Observatório de Elites Políticas e sociais*, observamos las variables género, educación y profesión entre los postulantes a las Asambleas Provinciales. Testamos dos hipótesis sobre el perfil de los candidatos exitosos y no exitosos: la popularización y la profesionalización. Los datos indican que las mujeres todavía aún están su representadas en la representación política provincial y que el título universitario es un atributo de los candidatos exitosos y no exitosos. Nuestros hallazgos apuntan a una mayor presencia de políticos profesionales entre los elegidos, lo que confirma la noción de que se estaba produciendo una profesionalización de la competición política. Si bien las elecciones de 2018 presentan resultados diferentes a las anteriores, la competición política en el país sigue el patrón de las democracias más antiguas, en las que los agentes que ya están insertos en el campo político tienden a tener más posibilidades de victoria electoral.

Palabras clave: Reclutamiento Político; Profesionalización Política; Elites Políticas; Asambleas Provinciales.

1 INTRODUÇÃO

Parlamentos raramente são reflexos da estrutura social em que estão inseridos (DAHL, 1997; GAXIE, 2012; BEST; COTTA, 2000; NORRIS, 1997). Existem profissões que parecem se ligar a política de forma “natural”, como se fosse por osmose, nas palavras de Dogan (1999). Ou seja, possuem maior probabilidade de adentrar (e permanecer) ao campo político (NORRIS; LOVENDUSKI, 1997). A variável ocupação associada à representação política, em especial nos Legislativos nacionais, tem sido uma preocupação longínqua dos estudos de Ciências Sociais preocupados com a questão: “quem nos governa?” (JOIGNANT, 2009). Desde Weber [1919] (2014), ao menos, diversos pesquisadores e pesquisadoras têm se debruçado sobre a questão, buscando identificar e comparar os padrões ocupacionais da classe política ao redor do mundo.

No caso brasileiro, os legisladores do país foram objeto de estudo de diversas pesquisas (MARENCO DOS SANTOS, 1997; MESSENBURG, 2008; MARENCO DOS SANTOS; SERNA, 2007; COSTA; CODATO, 2013; RODRIGUES, 2002, 2006, 2014). Os objetivos dos trabalhos, as metodologias, conclusões e formas de classificação adotadas no tratamento dos dados variaram de acordo com os pesquisadores em questão. Apesar das diferenças metodológicas das pesquisas é possível identificar a tendência na escolha do objeto. Parte expressiva das pesquisas são sobre a Câmara Federal (RODRIGUES, 2002, 2006, 2014; MARENCO DOS SANTOS, 1997; PERISSINOTTO; MIRÍADE, 2009), outras sobre o Senado

(COSTA; CODATO, 2013; NEIVA; IZUMI, 2012, 2014). A Câmara acaba sendo estudada com maior destaque devido ao seu peso decisório no arranjo do sistema político brasileiro (PALERMO, 2000).

Nesse trabalho, o nosso objetivo foi perceber a relação entre partidos políticos, ocupações e o recrutamento de candidatos e eleitos para as Assembleias Legislativas do país. Utilizamos os dados dos candidatos e eleitos ao cargo de deputado estadual¹ no Brasil entre a eleição de 1998 até 2018. O banco de dados, originalmente disponível no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi sistematizado pelo Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, e conta com informações sobre: gênero, profissão, idade e escolaridade dos postulantes ao cargo no país. Para o ano de 2018, sistematizamos as informações a partir dos dados do TSE.

Testamos duas teses ao longo do texto. São elas: a ideia de popularização, formulada por Rodrigues (2002) e a de profissionalização, empiricamente constatada por, entre outros, Costa e Codato (2013). Essas duas teses apontam para sentidos diferentes da representação política no país. Elas foram formuladas para outro conjunto de dados e outros cargos (Deputados Federais e Senadores), e, bem por isso, buscamos testá-las empiricamente para o caso da representação política no nível legislativo estadual, de forma a expandir o escopo da análise. Nesse sentido, o objetivo do trabalho foi fazer um teste de hipóteses, conforme os trabalhos desse tipo (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Os deputados estaduais foram poucos estudados por várias razões: desde o baixo poder decisório das Assembleias Legislativas (essas Casas de Leis acabam por ser ratificadoras das propostas de Governadores), até o fato de não existirem incentivos a permanência nessa posição política: ao contrário dos deputados federais, os deputados estaduais não possuem o recurso a emendas parlamentares. Mesmo por isso, o estudo desse cargo torna-se importante na medida em que esse pode servir como trampolim a conquista de novos cargos, nos diversos níveis da federação. Esse cargo é um ponto chave para carreiras políticas. Por ser mais baixo na hierarquia política, esperamos que o perfil dos eleitos seja mais “popular”, pois a medida que se sobe na hierarquia política os perfis tendem a serem mais “elitizados” (GAXIE, 2012).

O trabalho está dividido em quatro seções. A primeira apresenta uma breve revisão dos trabalhos sobre recrutamento político, em específico os textos sobre as pesquisas sobre os legisladores estaduais no país. Na sequência, apresentamos o desenho da pesquisa e as hipóteses do trabalho. A terceira parte do trabalho é dedicada aos resultados da investigação. Por último, retomamos alguns dos achados do artigo e tecemos as considerações finais.

¹ Nos referimos a noção de deputado estadual que engloba inclusive os deputados distritais do Distrito Federal.

2 ESTUDOS SOBRE DEPUTADOS ESTADUAIS E AS HIPÓTESES DA PESQUISA

O arranjo federativo do Estado brasileiro determina a representação política em três níveis: federal, estadual e municipal. As interpretações sobre a política nacional são recheadas de alusões ao aspecto regional da competição eleitoral no país. Desde estudos clássicos como os de Leal (1976), do próprio sistema partidário e suas lógicas regionais (LIMA JR, 1983), ou ainda o poder dos governadores *vis-à-vis* a política nacional (ABRÚCIO, 1998). Especificamente sobre o perfil dos legisladores das Assembleias Legislativas estaduais, o tema tem sido trabalhado com menor destaque pela Ciência Política brasileira, quando se comparam os estudos sobre a Câmara dos Deputados e o Senado. Em termos metodológicos, os trabalhos sobre os legislativos estaduais podem ser separados entre aqueles com uma estratégia mais próxima ao estudo de caso e aqueles nas quais uma ou mais Casa de Leis Estaduais são analisadas comparativamente.

Os estudos que focam em um legislativo estadual específico cobriram estados de todas as regiões do país. O Centro-Oeste teve o perfil dos seus legisladores estudados por Lourenço (2011) e Silveira (2009) discutindo o caso de Mato Grosso. No Mato Grosso do Sul, o trabalho de Barbosa (2014) apresenta dados o legislativo do estado e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) foi objeto de pesquisa por Mota (2011). Já o Sul do país teve dois dos seus legislativos debatidos entre os pesquisadores da temática. O Rio Grande do Sul foi objeto de Damin e Rebello (2009), Silveira (2014), Gugliano e Orsato (2012) e Orsato (2013). Já o Paraná foi estudado por Perissinotto; Costa e Tribess (2009). Outros estudos de caso foram empreendidos por Prati (2013, 2016), sobre o Espírito Santo, e sobre a formação de deputados de uma região específica Pessoa Júnior (2011), ou de apenas um deputado estadual Mourão (2012). Ainda encontramos na literatura trabalhos não diretamente vinculados a problemática do recrutamento, mas que contribuem com dados sobre o perfil social dessa categoria de legisladores, que são os casos de Cyrimot (2015) que versa sobre os policiais militares no Estado de São Paulo e também Borges (2009) sobre deputados estaduais evangélicos.

O outro conjunto de trabalhos são marcados por uma estratégia comparativa. Duas ou mais Assembleias são comparadas tanto para se observar os padrões de carreira dos parlamentares, como o exposto por Corrêa (2016), ou o perfil dos eleitos no país (HORTA *et al*, 2014; SILVA; BORGES, 2017; ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012), ou ainda o aspecto da representação feminina entre os deputados estaduais (CAMPOS, 2015). Outro tipo de pesquisa realizado sobre o perfil dos eleitos para os legislativos foca em comparações em dois ou três casos. Assim, Lima (2016) compara o perfil das mulheres negras eleitas nas Assembleias de São Paulo e Bahia, mas a autora também apresenta dados sobre as outras regiões do país. Ziegman (2011) compara o perfil dos legisladores eleitos pelos estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais e busca vincular esse perfil com as decisões tomadas, e Sampaio (2012) compara o perfil dos eleitos do em Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Esses são alguns dos artigos, teses e dissertações que tratam, de uma forma ou de outra, sobre o perfil social dos legisladores estaduais no Brasil. Evidentemente, a pretensão dessa revisão de literatura não foi esgotar toda a temática, e é igualmente importante pontuar que um outro conjunto de trabalhos focam outras dimensões dos deputados estaduais como a geografia do voto (RODRIGUES; SOUSA, 2017), os valores dos legisladores (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2006) e o auto posicionamento dos deputados estaduais no espectro ideológico é discutido por (KINZO, 2007).

No que toca ao perfil dos parlamentares estaduais, que são o objeto desse trabalho, esses citados estudos encontram achados semelhantes ao das pesquisas sobre o Congresso Nacional. Assim, as taxas de mulheres entre os eleitos tendem a ser baixas no país inteiro, e em estados específicos como o Mato Grosso do Sul (BARBOSA, 2014). O nível superior tende a ser a regra entre os eleitos, e algumas profissões se repetem entre os representantes estaduais.

Em que se pese esse conjunto de trabalhos sobre o perfil dos eleitos ou mesmo das candidaturas, algumas das teses e interpretações sobre a classe política do país foram formuladas tendo como objeto de estudo os deputados federais (SANTOS, 2001; RODRIGUES, 2002, 2006, 2014; SIMONI JUNIOR; MUCINHATO; MINGARDI, 2016) ou sobre o Senado Federal (COSTA; CODATO, 2013). São desses estudos que retiramos as duas hipóteses que serão testadas nesse trabalho:

H0: Hipótese nula

Antes da apresentação das hipóteses do trabalho, convém notar que existe a possibilidade de não existirem padrões entre os predicados sociais dos candidatos, eleitos e as direções que a classe política possa ter. Do ponto de vista estatístico, isso significaria que as nossas variáveis não possuem uma relação entre si.

H1: Estaria em marcha a popularização da classe política

A hipótese da popularização da classe política foi formulada por Rodrigues (2006; 2014). De acordo com o autor, a partir da conquista do Executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002, estaria ocorrendo uma mudança no perfil dos eleitos no país. No primeiro estudo, Rodrigues (2006) compara o perfil dos deputados federais eleitos em 1998 e 2002, as suas conclusões são baseadas em quatro indicadores: i) diminuição do número de empresários entre os eleitos; ii) escolaridade dos eleitos; iii) crescimento das bancadas de partidos de esquerda (PT e PCdoB) e iv) aumento no número de sindicalistas e pastores. No segundo trabalho, Rodrigues (2014) reitera o diagnóstico da mudança no recrutamento dos deputados oriundos das camadas “ricas” e sintetiza o processo como: “Se estivéssemos na Roma antiga, poderíamos dizer que houve recuo dos patrícios e avanço dos plebeus” (RODRIGUES, 2014, p.157). Dessa forma, se o autor estiver correto, os nossos dados deveriam apontar para um

incremento no número de trabalhadores eleitos, mas em maior medida a redução do empresariado e aumento no número de profissões relativas as “camadas médias”: como pastores e policiais, por exemplo. Além disso, dada a grande desigualdade social no Brasil, que impacta diretamente o acesso ao Ensino Superior, seria razoável esperar que se Rodrigues estiver certo, o efeito de um diploma seria menor ao longo do tempo.

H2: Estaria em marcha a profissionalização da competição política

Essa hipótese é retirada dos trabalhos de Perissinotto e Bolognesi (2010) e Costa e Codato (2013), principalmente. No primeiro caso, os autores se baseiam nos dados de candidatos e eleitos ao cargo de deputado federal entre 1998 e 2006, em um desenho de pesquisa bastante próximo ao nosso, enquanto no segundo caso os autores trabalham com o perfil dos senadores eleitos entre os anos de 1986 a 2010. A prosopografia realizada nesse caso é mais rica do que a de Rodrigues (2006; 2014), por levar em conta não só o perfil social (gênero, escolaridade, profissão), mas a carreira política dos parlamentares (quantidade de cargos ocupados e tempo de carreira).

De acordo com Costa e Codato, depois de observarem os resultados sobre a redução do empresariado, afirmam que: “(...) a queda de empresários (seja na Câmara, seja, em menor medida, no Senado), antes de representar a “popularização”, pode representar maior controle das oportunidades por indivíduos desde muito cedo dedicados às atividades políticas” (COSTA; CODATO, 2013, p. 122). Os nossos dados não permitem chegar à trajetória dos candidatos e eleitos, pois trabalhamos com as fontes do TSE. Mas utilizamos a categoria “político” entre as profissões, como uma tentativa de se observar se esse segmento tem de fato dominado a representação nas assembleias legislativas, e tem aumentado sua participação no poder desde as eleições de 1998. Esse caminho também foi trilhado por Perissinotto e Bolognesi (2010). Os autores encontram evidências de que o acesso à Câmara dos Deputados estaria se fechando ao longo do tempo em torno dos autodeclarados políticos profissionais. Esse fato seria uma *proxy* de observação da institucionalização daquela Casa de Leis, afinal de contas, quanto mais profissionais, maior o recrutamento é claramente diferenciado e demarcadas são as fronteiras entre os de “dentro” e os de “fora” da Instituição. Agora, passamos a descrição da metodologia e fontes do trabalho.

3 METODOLOGIA E FONTES

A metodologia empregada nesse trabalho é a prosopografia (STONE, 2011). Essa metodologia é comumente utilizada nos estudos sobre elites políticas citadas acima. As dificuldades na sua utilização, tratadas no caso desse estudo, é de que essas informações foram fornecidas pelos próprios candidatos às justiça eleitorais estaduais. No caso específico do nosso

estudo, é a declaração de indivíduos que informaram a categoria “outros”. De todo modo, esse tipo de método de trabalho significa que:

[...] a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas. O método empregado constituiu-se em estabelecer um universo a ser estudado e então investigar um conjunto de questões uniformes – a respeito de nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posição econômica herdada, lugar de residência, educação, tamanho e origem da riqueza pessoal, ocupação, religião, experiência em cargos e assim por diante. Os vários tipos de informações sobre os indivíduos no universo são então justapostos, combinados e examinados em busca de variáveis significativas. Eles são testados com o objetivo de encontrar tanto correlações internas quanto correlações com outras formas de comportamento ou ação (STONE, 2011, p.115).

No nosso caso, buscamos observar as características sociais dos candidatos e eleitos ao cargo de deputado estadual no país. O objetivo da pesquisa foi observar os padrões de recrutamento dos deputados estaduais no Brasil entre as eleições de 1998 até 2018. A pesquisa foi desenhada a partir dos dados do TSE. Essas informações são fornecidas pelos candidatos e candidatas aos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados e repassadas ao TSE. Os dados incluem: i) gênero; ii) profissão; iii) idade; iv) estado de nascimento; v) escolaridade; e de 2014 em diante a autodeclaração racial². O *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil* organizou essas informações, das quais foram testadas as hipóteses do trabalho, mas recodificamos os dados para todos os pleitos e incluímos informações acerca das eleições de 2018. Ao total foram sistematizadas as informações de 72.506 candidatos e candidatas ao posto de legislador estadual.

De saída, é importante ressaltar duas observações sobre a utilização dos dados. A primeira de ordem metodológica e a segunda conceitual. Em relação a nossa opção por utilizar tanto os dados dos candidatos e dos eleitos, podemos ampliar o teste da hipótese de que estaria ocorrendo uma popularização da classe política, pois ao observar o perfil dos postulantes foi possível observar se tanto o número de candidatos “populares” aumentou quanto analisar se a presença de ocupações de “elite” diminuiu. Isso se deve ao fato de não trabalharmos só com o perfil dos eleitos, como o fazem os pesquisadores que testaram a hipótese em outro conjunto de dados: Costa e Codato (2013) para os Senadores e Simoni Junior; Mucinhato; Mingardi (2016) para Deputados Federais e Senadores. Em relação à variável profissão, os dados do TSE são informados pelos próprios candidatos. Diante dessa fonte ou de outras, as estratégias adotadas pelos estudos de elite variam de acordo com os objetivos de cada pesquisador (CODATO; COSTA; MASSIMO, 2014). No nosso caso, optamos pela classificação de Codato; Cervi e Perissinotto (2013). Mas antes de apresentar a categorização dessa variável, observamos primeiramente as informações declaradas nas candidaturas. Ao todo, os candidatos e candidatas declararam 249 ocupações, incluindo a categoria “outros” e os que não informaram a profissão, o que resulta em 247 ocupações declaradas ao TSE. Inicialmente, realizamos uma análise de

² Os dados também incluem o patrimônio declarado dos candidatos.

frequência descritiva com vista a perceber quais eram as profissões que mais foram declaradas.

Tabela 1- Profissões declaradas pelos candidatos e candidatas ao cargo de deputado estadual no Brasil (1998-2018):

Ocupação declarada	Frequência	%
Outros	10558	14,6
Empresário	5044	7,0
Advogado	4413	6,1
Comerciante	3518	4,9
Servidor público estadual	3059	4,2
Medico	2621	3,6
Deputado	2249	3,1
Vereador	2204	3,0
Não informada	1631	2,2
Aposentado (exceto funcionário público)	1439	2,0
Administrador	1409	1,9
Total:	38145	52,6

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

A tabela acima indica que a categoria outros foi a mais recorrente entre as declarações nas candidaturas com 14,6% do total, seguida pela declaração de empresários, 7,0% do total. Depois dessas ocupações, o banco de dados continha mais nove ocupações que em conjunto representam 52,6% do total. Por último, as demais ocupações autodeclaradas tiveram frequência percentual menor no total da população. Como objetivo do trabalho é realizar o teste de duas teses, optamos pela categorização das ocupações inspirada no trabalho de Codato; Cervi e Perissinotto (2013), que distribuíram as ocupações dos candidatos as prefeituras em 2012 em dez categorias, que são elas já com o número de caso e porcentagem do nosso banco de dados. Em nosso caso, expandimos as categorias para 15 ao total, conforme exposto na tabela 2:

Tabela 2 - Profissão dos candidatos e eleitos ao cargo de deputado estadual (1998-2018):

Ocupação	%	% Cumulativo
Empresários	14,7	14,7
Outras	14,6	29,3
Trabalhadores	13,7	42,9
Profissões com nível superior	12,8	55,8
Políticos	7,9	63,7
Funcionários Públicos	7,6	71,3
Advogados	6,1	77,4
Professores	6,1	83,5
Forças Policiais	4,5	88,0
Médicos	3,6	91,6
Aposentados	2,7	94,4
Sem informação	2,2	96,6
Estudantes	1,8	98,4
Donas de Casa	1,0	99,4
Sacerdotes	,6	100,0
Total		

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Na categoria empresários incluímos ocupações como diretor de empresas, comerciantes e pecuaristas. Na categoria trabalhadores incluímos uma série de ocupações de remuneração média e/ou baixa que vai desde torneiro mecânico até agente administrativo e trabalhadores autônomos como corretores de imóveis. A categoria “profissões com nível superior” engloba carreiras que necessitam de um diploma de ensino superior: como agrônomo, arquiteto, cientista político e assim por diante. Esse tipo de categorização serve para tornar mais clara a análise proposta no trabalho. Quanto ao ponto da auto declaração ocupacional, ao mesmo tempo em que pode encobrir relações de interesse (o empresário que se declara economista), é útil, pois: “as classificações ocupacionais são parte das lutas específicas pelo reconhecimento e pela adesão de apoios, não podem ser desconsideradas as lógicas e razões da produção e a divulgação dos registros oficiais”, conforme Bordignon (2013, p.43). Ou seja, mesmo que existam declarações falsas, essas são úteis, pois demonstram quais grupos os postulantes ao cargo querem, ou não, dizer representar.

4.A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os postulantes ao cargo de deputado estadual se apresentaram por 45 partidos políticos, que foram classificados no *continuum* esquerda x direita. Na literatura são diversas as estratégias de classificação: a auto identificação dos próprios parlamentares (RODRIGUES, 1987), autoclassificação dos parlamentares e seus correligionários (POWER; ZUCCO, 2011); análises sobre estatutos e programas de governo (TAROUCO; MADEIRA, 2013), vinculação entre origens sociais de parlamentares e organização partidária (RODRIGUES, 2002), e mesmo *surveys* com especialistas (TAROUCO; MADEIRA, 2015). Existe um relativo consenso sobre alguns dos

partidos do sistema partidário, em especial para as legendas mais antigas: PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PP e DEM. Já outras legendas do sistema partidário são desconhecidas até por especialistas da área, conforme apontado por Tarouco e Madeira (2015).

Além da classificação dos partidos a partir de categorias “clássicas”: direita, esquerda e centro, Coppedge (1997; 1998), propôs uma classificação alternativa, situando os partidos latino americanos em dois eixos: se secular ou religioso (1), e “cor” ideológica: centro, centro-esquerda, esquerda, centro-direita, direita e personalista (2). Essa tipologia prevê até 13 possibilidades de partidos. Codato e Bolognesi (2018) utilizam os critérios de Coppedge para classificar os partidos brasileiros que competiram em pleitos nacionais de 1998 até 2014. Nos baseamos no proposto nesses critérios para classificar os partidos de nossa amostra, principalmente porque possibilita o olhar à nuances do sistema partidário brasileiro, como diferenças no interior da esquerda e no interior da direita. No caso da última, existem diferenças entre partidos que se ancoram em uma ideologia religiosa cristã, por exemplo, e outros com uma ideologia liberal na questão econômica, defendendo privatizações e liberalização do mercado. Outro ganho explicativo da proposta de Coppedge (*idem*) é que foi desenvolvida para o caso latino-americano, ao contrário de outras classificações baseadas nos sistemas partidários europeus. Seguindo essa argumentação, os partidos que competiram entre 1998 e 2018 foram classificados da seguinte forma:

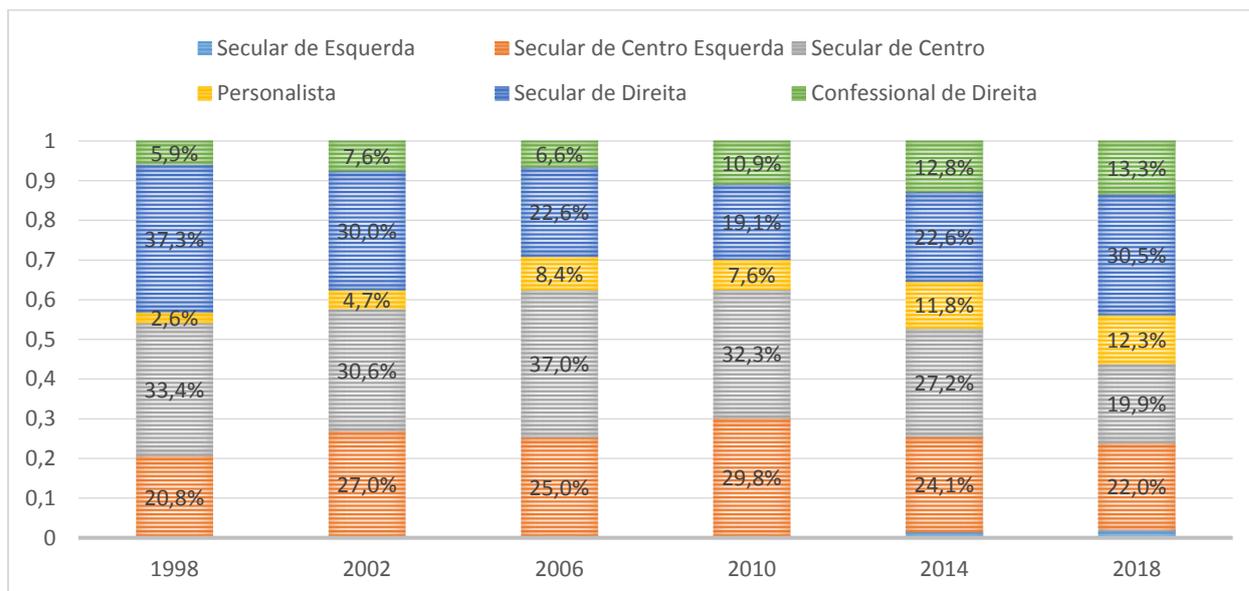
- i) Secular de Esquerda: PCB, PCO, PSOL, PSTU e PPL.
- ii) Secular de Centro-Esquerda: PCdoB, PDT, PSB e PT.
- iii) Secular de Centro: PMDB, PPS, PSDB, PV e REDE.
- iv) Personalista: PAN, PHS, PMN, PRONA, PROS, PRP, PST, PtdoB(AVANTE), PTC, PTN(PODEMOS), SD e PMB.
- v) Secular de Direita: DEM(PFL), PGT, PL, PP(PPB), PRTB, PSD, PSL, PTB e NOVO.
- vi) Confessional de Direita: PEN(PATRI), PR, PRB, PSC e PSDC(DC).

Na próxima sessão tratamos das teses que foram testadas no trabalho.

5 RESULTADOS

As Assembleias legislativas do país variam na quantidade de cadeiras entre um mínimo de 24 até o máximo de 94. Os dados que apresentamos abaixo, refletem os resultados por bloco ideológico ao longo de seis eleições realizadas no país. A tendência é de um aumento dos seculares de esquerda durante as administrações petistas e uma redução dos seculares de centro. Os resultados de 2018 indicam casas de leis dominadas pelos seculares de direita (30,5%), 12,3% de personalistas e 13,3% de confessionais de direita, o que indica maior polarização quando comparadas eleições anteriores.

Gráfico 1- Resultados eleitorais para deputado estadual no Brasil (1998-2018)



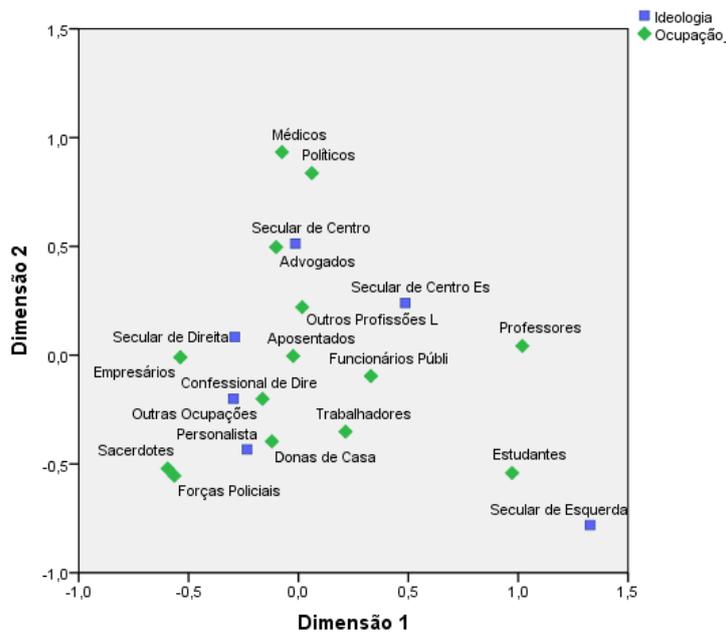
Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Os dados acima mostram as evoluções dos blocos ideológicos ao longo do tempo. A relação entre o recrutamento de determinadas profissões e os blocos ideológicos já fora apresentada por Duverger (1992). No Brasil, Rodrigues (2002) formulou a hipótese de que existiria uma correspondência entre a localização dos partidos no espectro ideológico e o recrutamento dos deputados federais. A hipótese do autor é de que partidos de esquerda seriam caracterizados, não na sua totalidade, por professores, trabalhadores, “camadas médias”; enquanto a direita seria formada por empresários, diretores de empresas, “membros das camadas altas”; e o centro seria dominado por advogados, funcionários públicos e políticos profissionais.

Para verificar a proximidade entre os campos ideológicos e categorias ocupacionais realizamos o teste de Análise de Correspondência Simples (ACS). Souza; Basto e Vieira, (2010, p.2), afirmam que a ACS pode ser definida: “(...) como uma técnica de análise multivariada, adequada para dados categóricos, que permite analisar graficamente as relações existentes através da redução de dimensionalidade do conjunto de dados”. Ou seja, a partir da comparação entre duas variáveis pode ser observar graus de associação, demonstrados graficamente. Nossas variáveis cobrem seis respostas de campos ideológicas e quinze respostas para categorias ocupacionais. Nas figuras 1 e 2 podemos observar que as correspondências se diferenciam entre os candidatos e entre os eleitos. Num primeiro momento, vemos que trabalhadores, por exemplo, estão mais próximos dos partidos Confessionais de Direita e Personalistas, quando considerados os candidatos. Quando considerados os eleitos, essa categoria ocupacional se mostra mais próxima dos partidos de Centro-Esquerda. Essa diferença indica que partidos confessionais de direita e personalistas tendem a concentrar os candidatos autodeclarados trabalhadores, mas os

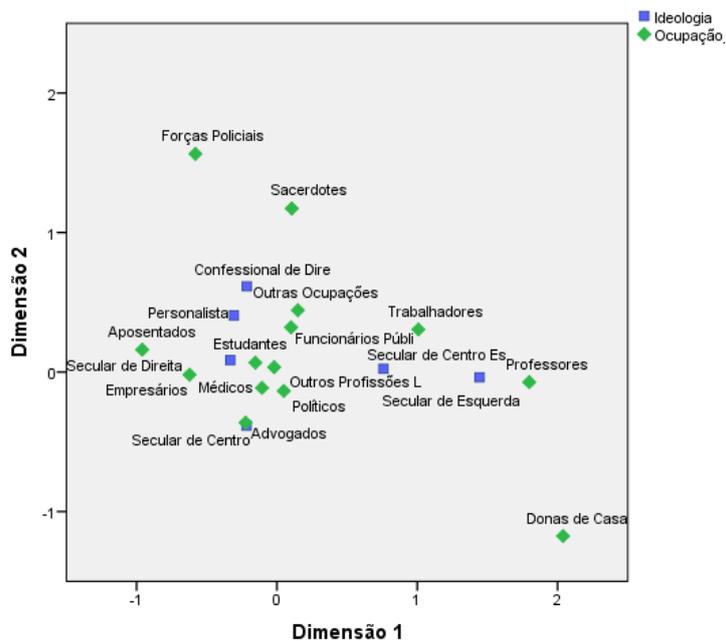
eleitos se concentram, conforme apontado por Rodrigues (2002), na esquerda do campo político.

Figura 1- (ACS) Relação entre bloco ideológico e profissões dos candidatos a deputados estaduais (1998-2018):



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Figura 2- (ACS) Relação entre bloco ideológico e profissões dos deputados estaduais eleitos (1998-2018):



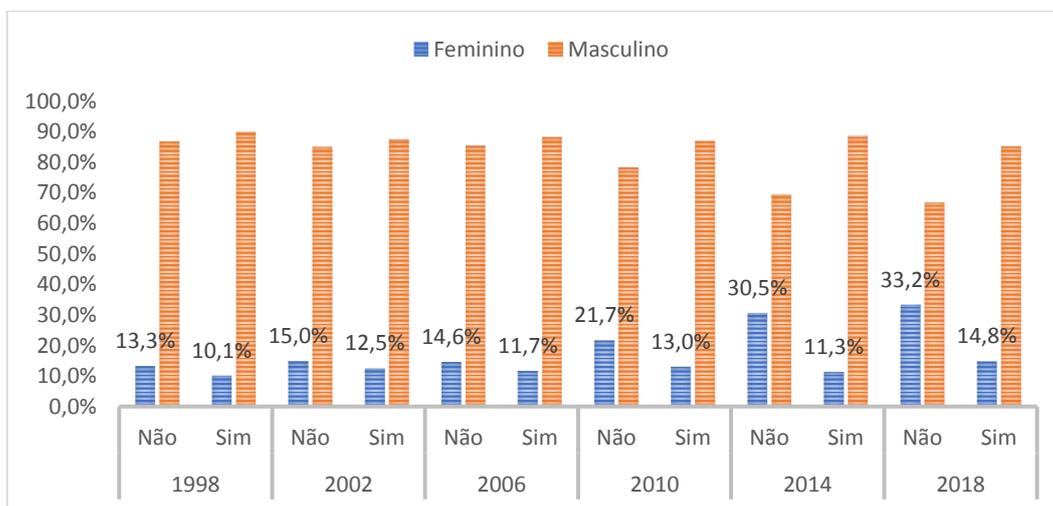
Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Os dados expostos a partir da ACS reafirmam considerações expostas em trabalhos anteriores sobre a elite política brasileira. Advogados, Médicos e Políticos estão concentrados, tanto entre candidatos quanto eleitos, nos partidos Seculares de Centro. Empresários, por sua vez, se concentram nos partidos Seculares de Direita, candidatos e eleitos, enquanto os professores se concentram nos partidos Seculares de Esquerda e Centro-Esquerda.

Os resultados da pesquisa sobre escolaridade indicam que nessas seis eleições o nível superior completo é a tendência entre os eleitos. Os nossos dados indicam que a escolarização dos eleitos tem aumentando ao longo do tempo. Se em 1998, as taxas de deputados estaduais com formação universitária, entre os eleitos era de 63,1%, passados 20 anos desde o pleito, os escores mostram 74,5%. Em todas as eleições observadas, apenas a de 2002 apresentou um pequeno recuo de parlamentares com formação, 62,1%, todas as demais foram marcadas por acréscimos nessas cifras: 2006 (66,9%), 2010 (69,9%), 2014 (71,2%). A presença de uma elite política com alguma formação universitária remonta desde os tempos do Império, conforme Carvalho (2003). No Brasil, e no mundo, elites políticas tendem a ostentar formação diplomas universitários (UNZUÉ, 2012; NORRIS; LOVENDUSKI, 1997; IZUMI; NEIVA, 2012), entre outros. Algumas formações tendem a ser predominantes entre as elites políticas, como os bacharéis em direito (ADORNO, 1988), ou mesmo os diplomas de economia. As explicações para o fenômeno, se devem pelo fato de indivíduos com formação universitária poderem utilizar esse capital social para o mundo político (NORRIS; LOVENDUSKI, 1997).

No que toca ao gênero dos eleitos, os nossos achados revelam que o número de candidatas mulheres tem aumentando ao longo do tempo, mas isso não significou um aumento no número de eleitas. Os dados do gráfico 2, apresentam as porcentagens das candidaturas femininas, o pleito de 2018 apresenta 33,2% de candidaturas e 14,8% de eleitas.

Gráfico 2- Porcentagem de mulheres candidatas e eleitas para deputado estadual (1998-2018)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Os dados do gráfico acima revelam a literatura sobre sub-representação feminina pontuada pela literatura Araújo (2005), Norris (2013), Alves; Pinto e Jordão (2012). Mesmo que as últimas eleições tenham sido caracterizadas por um aumento no número de candidatas, o que pode ser explicado pelas mudanças na legislação do país, mulheres ainda se elegem menos do que homens, as cifras de 2018 de eleitas diferem pouco das encontradas em 1998. A representação feminina nos legislativos estaduais já fora objeto de estudo de Campos (2015), Lima (2016), Silveira (2014). Os fatores explicativos para a baixa presença de mulheres entre os eleitos elencados na literatura variam desde o investimento que os partidos fazem nessas candidaturas, as próprias regras eleitorais e mesmo o machismo encontrado no campo político do país.

Por fim, antes do nosso teste de hipótese, observamos a profissão dos candidatos e eleitos. Profissões como advogado, professores, políticos e funcionários públicos, estão entre algumas daquelas que a literatura de elites políticas coloca como as com mais chances de adentrar ao parlamento (NORRIS; LOVENDUSKI, 1997; DOGAN, 1999). Especificamente no Brasil, algumas profissões foram analisadas mais detidamente: empresários (COSTA; COSTA; NUNES, 2014), funcionários públicos (CODATO; FERREIRA; COSTA, 2015), advogados (BARMAN; BARMAN, 1976), policiais (BERLATTO; CODATO; BOLOGNESI, 2016), entre outras. Os resultados dos eleitos, mostram que cinco categorias ocupacionais do nosso banco de dados representam 76,9% do total: políticos profissionais (36,7%); profissões com nível superior (12,6%); empresários (12,2%); advogados (8,2%); médicos (7,3%). Na prática, esses resultados confirmam o que os trabalhos de elites políticas demonstram: profissões com mais tempo para se lançar à política, com habilidades que podem ser convertidas para o campo político, oratória, entre outras, são recursos que favorecem a vitória eleitoral. Representam recursos, ou capitais, adquiridos socialmente que são reconvertidos na disputa política. No mesmo sentido, os parlamentos estaduais também estão fechados para as profissões que categorizamos como “trabalhadores”, essa categoria, elegeu apenas 3,3% do total analisado ao longo das eleições.

Se, ao longo do tempo percebemos que o nível superior completo tem sido a regra entre os eleitos (mais de 70%), que mulheres, mesmo sendo mais de 50% da população, estão presentes em menos de 20% dos eleitos, quais são as variáveis que têm mais impacto para a chegada ao cargo de deputado estadual? Em termos teóricos, os estudos sobre recrutamento lidam com a dificuldade de onde começar a análise do fenômeno, dado que o mesmo pode se iniciar mesmo na infância (CZUDNOWSKI, 1975), e é influenciado por fatores mais amplos, como as regras eleitorais e o sistema político (NORRIS, 1997). A análise das candidaturas se apresenta como uma saída possível para uma observação mais acurada do fenômeno do recrutamento político. Alguns dos trabalhos que se dedicam a esse tipo de abordagem, focam os deputados federais (PERISSINOTTO; BOLOGNESI, 2010) e os prefeitos (CODATO; CERVI; PERISSINOTTO, 2013). As vantagens desse tipo de análise é que podemos avaliar o peso das variáveis no sucesso eleitoral, e no nosso caso, ampliar o teste de hipóteses. Observando, por exemplo, se o recuo de

uma determinada categoria de eleitos é resultado de uma diminuição no número de candidaturas.

4.1 Para onde vai a representação política?

O nosso recorte temporal abrangeu seis eleições. Essas eleições foram marcadas por contextos econômicos, sociais e políticos distintos. Enquanto a eleição de 2002 é um dos marcos para a proposição teórica de Rodrigues (2006), os resultados de 2018 revelaram a ascensão da extrema direita brasileira representada por Jair Bolsonaro (PSL) (KRAUSE *et al*, 2019). Como o objetivo do nosso trabalho é realizar testes de hipóteses, e assim contribuir com a refutação, comprovação ou reformulação dessas proposições, como determinados desenhos de pesquisa social têm (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.16).

Transformamos as características sociais dos candidatos e eleitos em variáveis *dummy* com vistas a realização de uma regressão logística na variável depende *ser eleito* ou *não*. Assim, com essas variáveis categorizadas, buscamos testar as duas hipóteses anunciadas, bem como observar outros fatores do perfil social dos postulantes ao cargo. Assim, realizamos a seguinte operacionalização de variáveis preditoras para que um candidato à deputado estadual seja eleito:

Políticos: Colocamos aqueles candidatos que haviam declarado exercer algum cargo público. Mesmo que com essa variável não sabíamos o tempo de carreira destes indivíduos, esperamos que se a hipótese de Costa e Codato (2013) estiver correta, essa categoria vem aumentando sua chance de adentrar nos parlamentos estaduais.

Empresários: Dividimos as profissões entre aqueles que eram empresários e os que não eram do mundo dos negócios. A suposição aqui é de que essas categorias estariam perdendo espaço nos legislativos estaduais, conforme a hipótese de Rodrigues (2006; 2014). No mesmo sentido, esperamos que a variável *trabalhador* e *sacerdote* obtenham resultados maiores ao longo do tempo.

Forças policiais: Essa é uma variável conjuntural. Em que se pese a existência de análises sobre essas categorias na elite política (BERLATTO, CODATO; BOLOGNESI, 2016), buscamos observar se o pleito de 2018 apresentou maiores probabilidades desse segmento ser eleito. Dado o caráter do presidente eleito ter mobilizado o *background militar* para sua eleição, esperamos que candidatos com o mesmo perfil tenham utilizado a mesma estratégia.

Gênero: Com essa variável buscamos testar as chances de homens serem eleitos ao longo do tempo. Dada a conhecida literatura que versa sobre a temática e igualmente dos trabalhos sobre deputadas estaduais (LIMA, 2016; LOURENÇO, 2011), esperamos que os resultados indicassem mais probabilidades de homens do que mulheres entre os eleitos. No entanto, esse efeito pode diminuir ou aumentar ao longo do tempo.

Ensino superior: Separamos os que possuíam formação universitária e os que não detinham. A suposição, é de que aqueles que possuem diplomas universitários têm mais chances de serem eleitos dos que não têm. No entanto, caso esteja em “marcha” a popularização do acesso

aos Parlamentos estaduais, o efeito do ensino superior diminuiria ao longo do tempo.

Direita Secular e Confessional: Essa hipótese se refere ao trabalho de Bolognesi e Codato (2018). A suposição é de que partidos “tradicionais” de direita estariam perdendo espaço para outras legendas, entre elas a Direita Confessional.

Advogado e Médico: Estas categorias ocupacionais historicamente foram sobre representadas na política brasileira. Desde o Império, conforme apontado por Carvalho (2003), os advogados constituíam a elite política brasileira – tanto eleita quanto indicada a posições de poder. A medicina constitui uma profissão de prestígio social no Brasil, sendo tal prestígio convertido politicamente para a disputa eleitoral. Conforme aponta Coradini (2006), no entanto, podem existir diferenças significativas entre o “ser médico” quando da competição eleitoral. Se de um lado existem os médicos que dizem representar uma medicina social, ou se utilizam do exercício profissional para determinadas causas sociais, de outro lado podem existir interesses corporativos ou privados, como dos médicos donos de clínicas e hospitais. Essa diferença, significativa no exercício do mandato, aqui não é considerada, pois buscamos analisar os candidatos que “chegam lá” e não como exercem seu poder e sua representação. Deste modo, o que nos interessa é observar o peso estatístico da categoria ocupacional médico na disputa eleitoral.

Idade: Consideramos como variável preditiva da eleição a idade dos candidatos. Tal como Perissinotto e Bolognesi (2010), operacionalizamos essa variável a partir de um corte arbitrário: candidatos com mais de 40 anos foram classificados na categoria sim. Esperamos que, ao contrário das eleições para o Senado e Câmara dos Deputados, a idade mais avançada não seja um fator significativo para a eleição de deputados estaduais, dado que esse cargo tende a ser, para muitos, o início da carreira política.

A tabela 3 apresenta os achados dos nossos testes estatísticos. De saída, observamos que a hipótese nula é rejeitada, pois é possível observar a relação entre determinadas características sociais e o fato de ser eleito. Para não poluirmos a apresentação dos resultados com muitas informações, apenas destacamos na tabela 3, os valores de razão de chances ($Exp(B)$). Esses valores indicam a probabilidade de um membro da resposta sim de uma categoria ser eleito. Por exemplo, qual a chance de um candidato autodeclarado médico vir a ser eleito em alguma das eleições analisadas.

Em primeiro lugar, podemos observar que praticamente todos os valores são significativos estatisticamente. Em segundo lugar, podemos observar as direções da representação política ao nível legislativo estadual. De saída, os dados confirmam a hipótese da profissionalização política, apresentada por, entre outros, Costa e Codato (2013). Os $Exp(B)$, da categoria *político* revelam que essa categoria, mesmo em 1998 já apresentava mais probabilidades de ser eleito (6 vezes mais chances do que os não políticos). A tendência que se segue nos pleitos seguinte, é um aumento dessas cifras, chegando quase ao triplo em 2018 (17,069 mais chances).

Esses dados são significativos sobre o funcionamento da competição política no país, pois aqueles que já faziam parte de alguma organização partidária antes do pleito, possuem mais chances de serem eleitos, mesmo em 2018, quando o debate foi marcado por uma negação da política. Ou seja, ao longo do tempo, o efeito só tende a aumentar.

Os resultados mostram também que a representação política não tem se popularizado no país. Variáveis como ser *homem*, ter nível superior completo, ocupar posições de prestígio como médico e empresário, ainda explicam o sucesso eleitoral, enquanto trabalhadores permanecem com poucas chances de adentrar aos parlamentos estaduais. No caso de médicos e empresários, os resultados são significantes estatisticamente em todos os pleitos analisados. Inclusive aumentado os coeficientes ao longo do tempo. Possuir diploma do ensino superior garantiu, em média 59,43% mais chances de vitória ao longo dos pleitos analisados, sendo o ápice em 2010. O fato de ser homem apenas não foi significativo estatisticamente nos pleitos de 2002 e 2006. Nesse sentido, a hipótese da popularização não tem sustentação nos nossos dados, em que se pese que a categoria *Sacerdotes* tenha tido mais chances de ser eleita em metade das eleições analisadas. No ano de 2014, membros dessa categoria tiveram quatro chances mais de serem eleitos. Esse resultado, no entanto, deve ser visto com parcimônia, dado que, como demonstrado anteriormente, poucos são os sacerdotes que se lançam candidatos.

O pleito de 2018 demarcou maior acesso dos policiais ao campo político. Profissionais dessa categoria tiveram duas vezes mais chances de serem eleitos do que os não-policiais. Esse resultado demonstra que a vitória eleitoral é marcada por variáveis conjunturais, afinal de contas, em nenhum momento anterior policiais tiveram tantas chances de se eleger. Os partidos de direita secular sempre tiveram mais chances de eleger deputados estaduais, ao longo do tempo. Esse resultado, no entanto, deve ser visto com parcimônia, dado que o PSL, partido do presidente eleito, está classificado nesse campo ideológico. Logo, os coeficientes podem representar não necessariamente um fortalecimento de partidos tradicionais de direita como DEM e PP, mas sim a troca de guarda desse campo, com a chegada de organizações como NOVO e o próprio PSL.

Tabela 3- Variáveis explicativas do sucesso eleitoral dos deputados estaduais (1998-2018)

	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Variáveis Preditoras	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)
Político	6,807***	7,893***	11,059***	14,779***	14,074***	17,069***
Médico	1,779***	1,762***	2,284***	1,676**	3,394***	5,548***
Advogado	1,190	1,160	1,499**	1,467**	2,379***	1,923***
Empresário	1,683***	1,652***	1,742***	1,741***	1,896***	1,877***
Sacerdote	3,575***	2,482***	1,318	2,529	4,059***	1,441
Força Policial	,595*	,291***	,469*	,512*	,423**	2,064***
Trabalhador	,617**	,602**	,406***	,727	,505***	,332***
Homem	1,271*	1,170	1,267*	1,591***	2,348***	1,837***

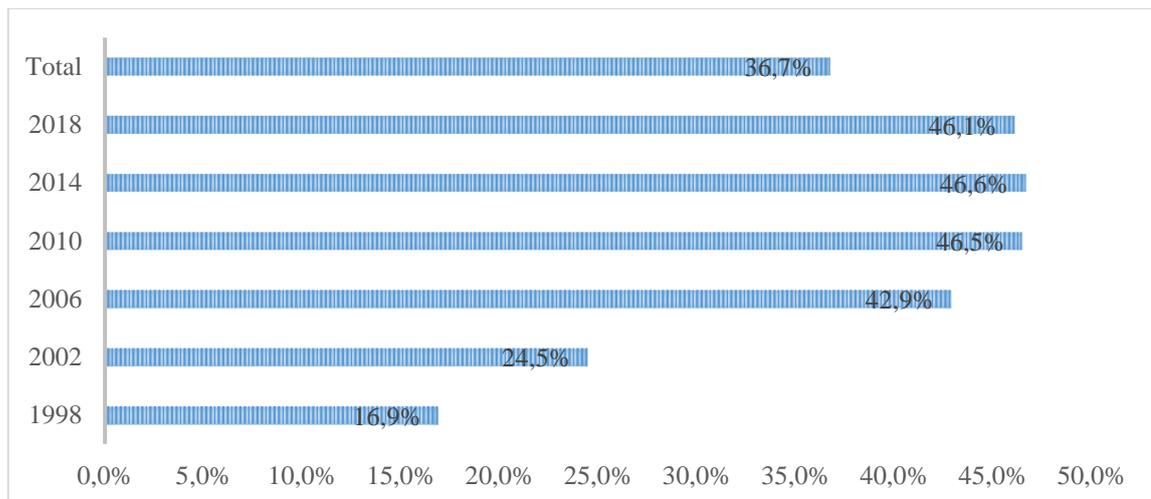
Idade	,913	,989	1,193*	1,146	1,139	,738***
Ensino Superior	1,403***	1,577***	1,534***	1,715***	1,638***	1,699***
Direita Secular	1,607***	1,250**	1,319***	,906	1,257**	1,669***
Direita Confessional	,649**	,763*	,654**	,773*	,891	1,043
Constante	,033	,025	,015	,010	,006	,007
Cox e Snell R ²	0,55	0,68	0,101	0,114	0,108	0,113

* p < 0,050; ** p < 0,005; ***p < 0,001.

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

A tese de profissionalização do campo político, como pontuada pelos autores anteriormente citados, encontra reforço nos resultados encontrados. Os candidatos que ocupavam alguma posição eletiva no momento dos pleitos possuem sempre maiores chances de se eleger. Esses valores só aumentam ao longo dos anos, passando de seis vezes mais chance até dezessete vezes em 2018. Ou seja, mesmo que os níveis de reeleição tenham sido baixos em 2018, principalmente quando observados os dados da Câmara dos Deputados e Senado, os resultados indicam que não houve uma “renovação política” significativa como alardeado por determinados analistas políticos³. A título de ilustração, como podemos observar no gráfico 3, 46,1% dos candidatos eleitos no pleito de 2018 eram políticos. Esse resultado só não foi maior do que as eleições de 2010 e 2014, o que reforça a tese de profissionalização da classe política brasileira, também ao nível do Legislativo Estadual.

Gráfico 3- Porcentagens de candidatos “políticos” eleitos deputado estadual no Brasil (1998-2018):



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil e TSE (2018).

Os resultados do teste de regressão logística possibilitam também comparar os valores das razões de chances com outros trabalhos sobre o acesso ao campo político em nível federal

³ <https://www.institutoliberal.org.br/blog/outubro-de-2018-a-vitoria-da-renovacao-politica-no-brasil/>, acesso em 29 de julho de 2019.

(deputados federais). O trabalho de Perissinotto e Bolognesi (2010), realizou o mesmo teste para observar razões de chance dos candidatos que “chegam lá” para as eleições de 1998, 2002 e 2006. Os resultados encontrados pelos autores reforçam nossos achados: os políticos profissionais tendem a ter sempre mais chances do que os não-políticos na empreitada de se eleger, sendo que essa chance – medida estatisticamente – tem aumentado ao longo do tempo. A chegada do PT ao poder, conforme apontado por Rodrigues (2014) não alterou de forma significativa esse panorama. Ao contrário de Perissinotto e Bolognesi (2010), porém, encontramos menor efeito de chance nas eleições de políticos em 2002. Para os autores, os coeficientes dobram de 1998 (6,628) para 2002 (12,074). Em nosso caso há uma mudança muito mais sutil, o que pode indicar, entre outras coisas, que o efeito da profissionalização é distinto quando se comparam diferentes Casas de Leis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi realizar um teste de hipóteses em um outro conjunto de dados. As hipóteses que foram formuladas para os cargos de deputado federal (RODRIGUES, 2006; 2014) ou senadores (COSTA; CODATO, 2013), foram aplicadas aos candidatos e eleitos para o cargo de deputado estadual no país. Os nossos achados, permitiram confirmar a hipótese da profissionalização política (COSTA; CODATO, 2013). Esperávamos que a popularização seria mais significativa entre os deputados estaduais, dado se tratar de um cargo mais baixo na hierarquia política.

Ao observamos candidatos e eleitos, podemos observar que variáveis como ser homem, ter nível superior completo, ser do mundo dos negócios, ou ser médico ainda exercem poder explicativo para o sucesso eleitoral. Em que se pese isso, as eleições de 2018 marcaram um incremento nas chances de sucesso da categoria “força policial”, o que indica que o recrutamento também é influenciado por fatores conjunturais.

Em termos teóricos, os nossos achados mostram que a representação política no país não caminha para um maior incremento de camadas como “trabalhadores”. O campo político, tende a ser dominado por profissionais já inseridos nele. Mesmo que democracias representativas nem sempre sejam um reflexo da estrutura social que estão inseridas como já afirmaram Dahl (1997), Gaxie (2012) e Dogan (1999), os nossos resultados que o fenômeno encontrado por Costa e Codato (2013) se repete em outros níveis da representação política.

Embora outras variáveis ainda precisem ser incorporadas a explicação, como: o financiamento das candidaturas, o patrimônio dos candidatos, as particularidades de cada unidade da federação, os nossos achados foram elucidativos da competição política no país. Se Putnam (1976) estiver correto, e as mudanças no perfil das elites políticas servirem como indicativos de possíveis mudanças na sociedade, esses nossos dados significam que o campo político tem se separando, ficando “autônomo”, a representação política está nas mãos daqueles já inseridos no

jogo da representação política. No entanto, isso não significa um monopólio desses agentes até porque fatores conjunturais podem explicar o processo de seleção de elites como vimos no pleito de 2018, no qual policiais se transformaram em candidaturas vitoriosas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário**. São Paulo: EDUSP, 1998.

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). **As mulheres nas eleições 2010**. 1. ed. São Paulo: ABCP/SPM, 2012.

ANASTASIA, Fátima; CORREA, Izabela; NUNES, Felipe. Caminhos, Veredas e Atalhos: Legislativos Estaduais e Trajetórias Políticas. In: MENEGHELLO, Rachel. (org.). **O Legislativo Brasileiro: Funcionamento, composição e opinião Pública**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. p. 95-122.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 193-215, jun, 2005.

BARBOSA, Tiago Alexandre Leme. **Dirigentes partidários e parlamentares do PMDB no Mato Grosso do Sul (1980-2010): uma análise da origem social dos membros da Comissão Executiva, Deputados Estaduais e Federais eleitos no Estado**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

BARMAN, Roderick; BARMAN, Jean. The Role of the Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, New York, v. 18, n. 4, p. 423-450, 1976.

BERLATTO, Fábila; CODATO, Adriano. **Candidatos e eleitos, eleições para deputados estaduais, Brasil, 1998-2014 (Banco de dados)**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR). In: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, 2016.

BERLATTO, Fábila; CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das Forças Repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 21, p. 77-120, 2016.

BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio. **Parliamentary representatives in Europe: Legislative recruitment and careers in eleven european countries**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BORDIGNON, Rodrigo da Rosa. Candidatos e eleitos: recrutamento e chances de sucesso nas eleições de 1998 e 2010. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 2, n. 1, 2013.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. Identidade política evangélica e os deputados estaduais brasileiros. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, n. 35, p. 149-171, 2009.

CAMPOS, Camila Goulart. **Quebrando Barreiras: uma análise descritiva das carreiras políticas das deputadas eleitas para Assembleias Legislativas/Distrital do Brasil nas eleições de 2010**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2015.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. Editora Record, 2003.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Sociologia política dos políticos do Brasil: um estudo da competição eleitoral sob o regime da Constituição de 88. *In*: BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. (org.). **A Constituição de 88: trinta anos depois**. 1. ed. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. p. 357-388.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson Urizzi; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 61-84, 2013.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Opin. Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 346-362, dez. 2014.

CODATO, Adriano; FERREIRA, Ana Paula Lopes; COSTA, Luiz Domingos. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, p. 605-626, 2015.

COPPEDGE, Michael. The dynamic diversity of Latin American party systems. **Party Politics**, Thousand Oaks, v. 4, n. 4, p. 547-568, 1998.

COPPEDGE, Michael. A classification of Latin American political parties, **Kellogg Institute**, Notre Dame, n. 244, 1997.

CORADINI, Odaci Luiz. Representação profissional e elites políticas no Brasil no período recente. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 5, n. 9, p. 123-161, out. 2006.

CORRÊA, Filipe Souza. **O que fazer para sobreviver politicamente?** Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano. A profissionalização ou popularização da classe política: um perfil dos senadores da República. *In*: MARENCO, André (org.). **Os Eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2013. p. 107-134.

COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 14, p. 227-253, ago. 2014.

CYMROT, Danilo. **Polícia Militante: deputados policiais militares na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (1999-2011)**. 2015. Tese (Doutorado em Direito Penal), - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CZUDNOWSKI, M. M. Political Recruitment. *In*: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (ed.). **Handbook of Political Science: Micro-political Theory**. v. 2. Reading: Addison-Wesley, 1975. p. 155-242.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAMIN, Cláudio Júnior; REBELLO, Maurício M. Perfil dos candidatos à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para a 52ª Legislatura (2007-2010). **Estudos Legislativos**, Brasília, n. 3, p. 79-106, 2009.

DOGAN, M. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. *In*: OFFERLÉ, M. (ed.). **La profession politique: XIXe-XXe siècles**. Paris: Belin, 1999. p. 171-199.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

GAXIE, Daniel. As lógicas do recrutamento político. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 8, p. 165-208, ago. 2012.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; ORSATO, Andréia. Women in Motion: Female Representation in the Rio Grande do Sul State Legislative Assembly. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, n. 6, p. 90-112, 2012.

HORTA, C. J. G *et al.* O perfil dos representantes eleitos para as assembleias legislativas no brasil. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 9, 2014.

JOIGNANT, Alfredo. El estudio de las élites: un estado del arte. **Serie de Políticas Públicas UDP**, Santiago, n. 1, p. 1-13, 2009.

KING, Garry; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINZO, M. G. Partidos, deputados estaduais e dimensão ideológica. *In*: KINZO, M. G.; BRAGA, M. do S. (org). **Eleitores e representação política na democracia brasileira**. São Paulo: Humanitas, 2007.

KRAUSE, S. *et al.* Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke. **Zeitschrift für Parteienwissenschaft**, v. 25, p. 94-110, 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LIMA JR., Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-1964**. Rio de Janeiro, Graal. 1983.

LIMA, Milena Guesso Leão de. **A inserção das mulheres negras no mundo político eleitoral: uma análise sobre a sua representatividade nas Assembleias Legislativas dos estados da Bahia e São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LOURENÇO, Alexandra. **O recrutamento das elites políticas no Brasil: o caso de Mato Grosso, 1945-2007**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.

MARENCO DOS SANTOS, André. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no congresso nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev. 1997.

MARENCO DOS SANTOS, 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, p. 93-113, jun. 2007.

MESSEMBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 17-28, jun. 2008.

MOTA, Regys Rodrigues da. **Mudanças e continuidades na elite parlamentar de Goiás: 1982-2010**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

MOURÃO, Pedro Jorge Chaves. **A socioanálise da formação de um deputado estadual: o caso de Tomás Figueiredo Filho**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p.171-192, fev. 2012.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, p. 165-188, 2014.

NORRIS, Pippa. **Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORRIS, Pippa. Recrutamento político. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, jun. 2013.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. United Kingdom. *In*: NORRIS, Pippa. **Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ORSATO, Andréia. " Como mulher e deputada": a presença feminina na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1951-2011). Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PALERMO, V. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; BOLOGNESI, Bruno. Electoral Success and Political Institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.4, n.1, p. 10–32, 2010.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; BRAUNERT, Mariana B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paraenses (1995-2002). **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n.1, p. 114-135, 2006.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paraenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 22, p. 280-313, 2009.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRÍADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, jun. 2009.

PESSOA JÚNIOR, José Raulino Chaves de. **Entre as bases e o governo: trajetória política de deputados estaduais da Região dos Inhamuns**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar Jr. (org.). **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PRATI, Luana Puppim. **Perfil social, recrutamento e trajetórias políticas: uma análise dos representantes do legislativo estadual Capixaba, 1986-2010.** 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

PRATI, Luana Puppim; PESSINE, K. M.; CAMPOS, M. M. Perfil socioeconômico dos legisladores subnacionais: o que a reeleição trouxe de mudanças nas últimas legislaturas da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. **Agenda Política**, São Carlos, v. 4, n. 3, p. 65-89, 2016.

PUTNAM, Robert. **The comparative study of political elites.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.

RODRIGUES, Jean Carlos; DE SOUSA, Phabula Saylla Aires. GEOGRAFIA E ELEIÇÃO. **Revista Tocantinense De Geografia**, v. 6, n. 11, p. 125-141, 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na Constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados.** São Paulo: OESP, 1987.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira.** São Paulo: Publifolha, 2006.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira.** 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.

SAMPAIO, Pedro Henrique Cavalcanti. **Profissionalização legislativa e padrão de carreira dos deputados estaduais das Assembleias do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, F. G. M. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILVA, P. C.; BORGES, Tiago Daher Padovezi . Quem são os Deputados Estaduais Brasileiros? Uma análise dos eleitos em 2014. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 18, p. 103-118, 2017.

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

SILVEIRA, Luana Borges da. **Elas representam quem, cara pálida?** Um estudo sobre a representação política das deputadas estaduais do rio grande do sul (2007-2011). 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SIMONI JUNIOR, S.; MUCINHATO, R. M. D.; MINGARDI, L. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 87, p. 109-143, 2016.

SOUZA, Augusto Carvalho; BASTOS, Ronaldo Rocha; VIEIRA, M. de T. Análise de Correspondência Simples e Múltipla para Dados Amostrais Complexos. *In: SINAPE*, 19. 2010, São Pedro, SP. **Anais [...]** São Pedro, SP: ABE; UFMG, 2010. p.1-6.

STONE, Lawrence. Prosopografia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v.19, n. 39, p.115-137, jun. 2011.

TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan./mar. 2015.

TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

UNZUE, Martín. A universidade na trajetória dos parlamentares brasileiros. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 8, p. 13-46, ago. 2012.

WEBER, Max. **Escritos Políticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

ZIEGMANN, A. B. **Perfil sociopolítico e decisões legislativas na 15ª Legislatura das Assembleias legislativas do Paraná, São Paulo e Minas Gerais (2003-2007)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

Artigo recebido em: 2019-07-31

Artigo aceito para publicação em: 2019-08-13



**EDUCAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA E DEMANDA JOVEM: A VISÃO DE
ESTUDANTES DE ENSINO MÉDIO SOBRE A POLÍTICA**

**POLITICAL EDUCATION, DEMOCRACY AND YOUTH'S PERCEPTION: THE
VISION FROM HIGH SCHOOL STUDENTS ABOUT POLITIC**

**EDUCACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DE DEMANDA JUVENIL: LA VISIÓN
DE ESTUDIANTES DE LA ESCUELA SECUNDARIA SOBRE LA POLÍTICA**

Humberto Dantas*
Felipe Rivello da Silva**
Paulo Marcelo Rocha Garcia***
Ronival Silva Virgolino****

Resumo

A educação política tem desafiado princípios gerais da democracia e, principalmente, têm estado no centro das atenções de escolas do parlamento. A despeito das atividades desenvolvidas, parece bastante razoável partir de uma ideia inicial de que precisamos conhecer o que os jovens pensam sobre política, democracia, eleições e partidos. A partir de então refletiremos sobre ações voltadas a esse público nos parlamentos e na sociedade em geral. Partindo dessa ideia o objetivo desse trabalho é compreender, por meio de pesquisa quantitativa, comparando cidades, o que jovens do terceiro ano de ensino médio de um conjunto de escolas públicas de Belém-PA, Macapá-AP e São Paulo-SP pensam sobre política e como se relacionam com a temática. Parte-se da hipótese de que existe interesse desse público pela política e que os resultados não diferem entre as cidades.

Palavras-chave: educação política, letramento político, juventude, democracia.

Abstract

Political education has challenged general principles of democracy and, above all, has been at the center of parliamentary schools. Despite the activities, it seems quite reasonable to start with an initial idea that we need to know what young people think about politics, democracy, elections and parties. From then on we will reflect about actions aimed at this public in parliaments and in society in general. Based on this idea, the objective of this work is to understand, through quantitative research, comparing cities, which young people of the third year of high school in a set of public schools in Belém-PA, Macapá-AP and São Paulo-SP think about politics and how they relate to the theme. It is assumed that there is interest of this public by the policy and that the results do not differ between cities.

*Doutor em Ciência Política, pesquisador pós-doutorando em Administração Pública da FGV-SP e coordenador do curso de Ciência Política da FESP-SP e de Liderança e Gestão Pública do Singularidades-CLP. E-mail: hdantas@usp.br

**Formado em Gestão Pública pela UNINTER e Pós-graduado em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP. E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

*** Advogado e Economista, graduado pela Universidade da Amazônia, com Pós em Direito Tributário pela FGV e em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP. E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

**** Graduado em Ciências Contábeis na Faculdade Brasil Norte e Pós-graduado em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP, E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

Keywords: political education, political literacy, youth, democracy.

Resumen

La educación política ha desafiado los principios generales de la democracia y, lo más importante, ha estado en el centro de atención de las escuelas del parlamento. A pesar de las actividades desarrolladas, parece bastante razonable partir de una idea inicial de que necesitamos saber qué piensan los jóvenes sobre política, democracia, elecciones y partidos. A partir de entonces, reflexionaremos sobre las acciones dirigidas a este público en los parlamentos y en la sociedad en general. En base a esta idea, el objetivo de este trabajo es comprender, a través de la investigación cuantitativa, comparando ciudades, qué piensan los jóvenes de tercer año de secundaria en un grupo de escuelas públicas en Belém-PA, Macapá-AP y São Paulo-SP y cómo se relacionan con el tema. Se supone que existe un interés de este público en la política y que los resultados no difieren entre las ciudades.

Palabras clave: educación política, alfabetización política, juventud, democracia.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos têm sido marcantes os esforços de escolas do parlamento para se firmarem como espaços para a educação política. A partir da seminal obra de Cosson (2008) e de volumes especiais das revistas *Cadernos Adenauer* de 2010 e 2016, e da *E-Legis* de 2011 é possível notar que legislativos espalhados pelo Brasil, nos diferentes níveis de governo, assim como pesquisadores e organizações dos distintos setores da sociedade, se envolvem em estudos e ações atrelados aos princípios gerais da educação política, letramento político e termos correlatos¹.

Adicionalmente a todos esses esforços, outra agenda relevante associada aos desafios de educar para o exercício da democracia está relacionada à tentativa de compreender, em que medida, jovens estudantes de escolas públicas desejam ter contato com conteúdos formais de política, e o que compreendem sobre temas como democracia, partidos políticos e parlamentos, por exemplo. Tal percepção é essencial, uma vez que esse público, advindo do ensino fundamental e/ou médio costuma estar no centro das atenções daqueles legislativos que possuem escolas ou programas educacionais e, a partir disso, desenvolvem ações como “parlamento jovem”, “curso de iniciação política”, “visitas monitoradas” etc. – para tanto, compreendendo a atuação de escolas do parlamento em diferentes desafios, ver Fuks e Casalecchi (2016); Cosson (2016); Silvestre, (2016); Nascimento, Silva e Seino (2016); Dantas e Schiavi (2015); Rocha e Vieira (2011); Rocha (2011); Kelles e Marques (2010).

A percepção acerca desse interesse e envolvimento dos jovens com a política pode ser captada em textos como os de Dantas e Caruso (2011); Forlini (2015); Nascimento, Silva e Dantas (2016), Dantas (2018; 2016) preocupados em observar o que estudantes pensam sobre a política a partir de atividades educativas; assim como Dantas e Estramanho (2015); Pedreira (2015); Mayumi e Pedreira (2016) sobre o que a juventude em geral percebe sobre terminologias, atitudes

¹ A discussão sobre os termos Educação Política, Letramento Político e correlatos foi realizada por Jardim (2018).

e valores associados à democracia e à participação política. Destaca-se que nesse primeiro bloco de estudos, especificamente associado ao que estudantes de escolas públicas percebem sobre a política, o foco central esteve no estado de São Paulo. Os trabalhos envolvendo Dantas se concentram na Região Metropolitana da capital, enquanto Forlini (2015) trabalha em Araraquara, cidade do interior paulista, assim como Nascimento, Silva e Dantas (2016) que olham para Araraquara e Suzano (Grande São Paulo).

Diante dessa restrição espacial, o objetivo do presente artigo é aplicar o questionário que Dantas utiliza em cursos livres de Iniciação Política nas periferias da Grande São Paulo, atividade iniciada em 2008 em parceria com a Assembleia Legislativa paulista² e a Fundação Konrad Adenauer do Brasil, em alunos de seis escolas públicas de ensino médio nas cidades de Belém, capital do Pará, e Macapá, capital do Amapá. A escolha se justifica, predominantemente, por questões associadas à ideia de que a distância geográfica e a diversidade cultural em relação a São Paulo poderiam surgir como variáveis capazes de alterar os resultados do objetivo de apreendermos a visão dos jovens sobre a política. Seria o estudante de escolas públicas de Macapá e de Belém cidadãos que enxergam aspectos básicos da política de forma diferente da sensação ofertada por estudantes de São Paulo em relação aos mesmos fenômenos e conceitos?

A despeito das distâncias e diferenças culturais, a hipótese central desse trabalho está atrelada a ideia de que não serão verificadas diferenças tão agudas entre tais realidades. Tal expectativa se alinharia às conclusões de Nascimento, Silva e Dantas (2016) que compararam percepções políticas de alunos de escolas públicas de Suzano, cidade da Grande São Paulo, e Araraquara, cidade da Região Central do interior paulista. Os autores não encontram diferenças tão expressivas na forma de os alunos perceberem aspectos da política, o que instiga a busca pelos resultados aqui apresentados. Ademais, estariam próximas das conclusões de Martins Jr. e Dantas (2004), que não encontraram diferenças regionais quando analisaram os resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 e concluíram que o distanciamento do cidadão em relação à política independia de aspectos geográficos. Dito isso, para além dessa introdução, onde apontamos as hipóteses e justificativas para esse estudo, o trabalho contém um breve referencial teórico das discussões sobre a relevância da educação política, seguido pela análise dos resultados encontrados nas escolas das duas cidades da Região Norte, comparados com São Paulo, e por fim as conclusões.

Aspectos teóricos

Compreender como o cidadão se relaciona com a política é imprescindível para o verdadeiro exercício de cidadania. “A participação cidadã permite que os indivíduos conheçam os assuntos da comunidade que ficariam reservados às autoridades públicas eleitas e aos gestores

² A atividade existe até hoje, mas a escola do parlamento da Assembleia Legislativa deixou de ser parceira das ações.

profissionais do município” (SISK, *et al*, 2015, p. 25).

Bobbio (1986) entendia que a “educação política” fazia parte de um conjunto de promessas não cumpridas da Democracia. A popularização do voto e a lógica da universalidade do sufrágio afastaram a discussão sobre o preparo específico dos cidadãos para o cumprimento de uma agenda democrática. O que alguns educadores convencionaram chamar de letramento político, conforme nos mostra Cosson (2010), representa: “o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia” e “aquele que se processa no contexto da política, ou seja, a habilidade de interagir politicamente”.

Crick (2002) compreende a expressão “letramento político” como sendo: “não apenas o conhecimento das instituições e ideias políticas e sociais, mas também as habilidades, os valores e atitudes que são necessárias para a prática da boa cidadania na vida adulta”. Assim, todo letramento político deve ser norteado por valores ou atitudes que sustentam e favorecem a vida democrática, tais como tolerância, diversidade nas relações sociais, interdependência, igualdade, equidade e liberdade. O grande benefício do letramento político na escola é proporcionar o empoderamento dos alunos “para participar efetivamente na sociedade como cidadãos ativos, informados, críticos e responsáveis” (QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY, 1998).

Segundo Dantas (2016) ações pontuais e específicas de educação política não geram aumento imediato da confiança dos jovens cidadãos nas instituições políticas típicas, mas ao menos os fazem perceber a importância da informação e do conhecimento específico sobre política como elemento indispensável na qualificação do voto, sinônimo de exercício da cidadania nas democracias representativas.

Diante de tal desafio, estudo realizado por Niemi e Junn (1999) demonstra que a educação cívica formal nas escolas, centrada na Constituição e no funcionamento do governo, tem impacto no conhecimento político dos alunos. Segundo os autores, os estudantes adquirem conteúdos, por exemplo, sobre direitos dos cidadãos e acerca das funções dos governos local e estadual, ainda que apresentem resultados pouco significativos em teoria política e partidos políticos.

Ainda, reiterando tal necessidade basilar da educação política, Saviani (1995, p. 66) reafirma a imprescindibilidade de priorização, especificamente nos currículos escolares, de conteúdos “significativos”, como é o da educação política, da qual trata em sua obra, e também traz outra justificativa para a inserção dos conteúdos políticos nas escolas:

Parece-me, pois, fundamental que se entenda isso e que, no interior da escola, nós atuemos segundo essa máxima: a prioridade de conteúdos, que é a única forma de lutar contra a farsa do ensino. Por que esses conteúdos são necessários? Justamente porque o domínio da cultura constitui instrumento indispensável para a participação política das massas (SAVIANI, 2007, p. 61).

É de se considerar também que a educação política *strictu sensu*, sendo lecionada e praticada nas escolas, deve atentar para princípios críticos, problematizadores, de autonomia, e voltados para a prática da liberdade, deixando qualquer caráter autoritário e com fins doutrinários e de domesticação de lado. Só assim a educação política deverá ser exercida plenamente e auxiliará na formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a construção de um projeto político transformador (DANTAS, 2017). Só assim poderemos aprofundar cada vez mais nossos valores democráticos e caminhar no sentido de um sistema político e de uma sociedade mais equânime (PELLANDA, 2016). A formação política se revelaria, assim, ferramenta de emancipação e autonomia do cidadão que deseja compreender a sociedade e perceber-se como agente constituidor e transformador de realidades.

De acordo com Rezende (2010), no Brasil a educação cívica ou política na formação escolar assumiu status ambivalente e mesmo secundário. Na história da educação nacional, durante o século XX e início do século XXI, observou-se a descontinuidade de iniciativas para estabelecer disciplinas e espaços específicos na grade curricular para tratar do tema, sendo que tais políticas na maior parte das vezes ocorreram em contextos autoritários, associando o pretensão estudo da política nas escolas à doutrinação. Ainda segundo o autor, a questão cívica ou política formal é precariamente estudada e discutida por especialistas, formuladores de políticas educacionais e pela sociedade em geral. A despeito de tal ponto, o formato desse conteúdo pode variar em termos da compreensão ofertada pelo educador. Estramano (2016), por exemplo, entende que não existe a necessidade clara de existir uma disciplina formal, e o mesmo caminho para tais conteúdos tem sido ofertado sob a lógica da transversalidade de documentos oficiais desde os anos 90 do século passado. A volta da Sociologia e da Filosofia para as escolas em 2008, no entanto, representaria um novo olhar, mas não é objetivo desse estudo se aprofundar nessa temática.

Ainda assim, uma parcela expressiva dos estudantes brasileiros é formada sem conteúdos políticos nas escolas, onde a sua grande maioria não sabe distinguir os papéis desempenhados por cada um dos três poderes e características do sistema eleitoral. Rocha e Vieira (2011) apontam que “o letramento político com ações coordenadas, sobretudo aquelas que fazem da escola e dos professores parceiros fundamentais para envolver os jovens estudantes, sejam uma interessante oportunidade para levar para a sala de aula a temática das instituições políticas e do parlamento”.

Desta forma, a escola deve assumir papéis que conduzam o aluno a desenvolver o senso crítico, estimulando-o a questionar os fatos para tomar suas próprias decisões. “A filosofia política associa a democracia a duas questões essenciais: participação e educação”, explica DANTAS (2010). Assim, coloca-se a questão sobre se a educação teria essa função de educar para a cidadania, para a vida em sociedade.

Segundo Kahne e Westheimer (2003) o ensino da democracia ainda é considerado uma questão de segunda ordem para as escolas e governos que lhes reservam porcentagens ínfimas no orçamento e praticamente ignoram o tema nos testes oficiais de competência intelectual. Sendo assim, apesar do discurso sobre a importância da educação para sustentar e fortalecer a democracia, a maioria das escolas assume o tema apenas como um discurso, ou seja, um ato retórico, sem sustentação e sem necessidade de prática.

Tais aspectos reforçam a ideia do valor de se captar a percepção dos jovens sobre a política como algo capaz de dimensionar o desafio de se educar politicamente. Dantas (2016) traçou um perfil de estudantes de ensino médio da Grande São Paulo captando percepções positivas acerca dos papéis desses agentes como cidadãos, bem como da percepção do conceito de democracia e das eleições. Existem mais estudos direcionados a demonstrar que, longe de serem cínicos ou apáticos, os jovens podem até não se interessar pelo sistema político formal, mas se engajam nas questões sociais que lhes dizem respeito, como as relações de gênero, etnicidade e classe, assim como se ressentem da ausência de autonomia e exclusão do mundo político formal (O'TOOLE; MARSH; JONES, 2003).

Assim, conhecer esse universo acerca das percepções dos jovens sobre a política é tarefa necessária e importante para o conhecimento sobre os rumos da democracia e seus valores no Brasil. E a partir de tais percepções passamos ao desafio de comparar resultados da pesquisa feita por Dantas (2016) em São Paulo com a percepção dos jovens das duas capitais selecionadas na Região Norte.

RESULTADOS E ANÁLISES

Ao longo de 2016 foram colhidos os questionários em São Paulo, e em setembro de 2016 foram aplicados os formulários nas capitais da região Norte do país. Diante disso, pretende-se entender algo sobre o relacionamento desses jovens com a democracia e com a política por meio de um formulário bastante simples. Importante destacar que o presente trabalho não se ancora em uma amostra científica, mas caracteriza-se como um exercício com jovens para a realização de diagnóstico que permita comparar resultados colhidos por Dantas (2016) em São Paulo com as percepções de estudantes de duas capitais da Região Norte do país.

A aplicação dos questionários foi realizada em três escolas estaduais de ensino médio da periferia de Belém do Pará e em três escolas estaduais de ensino médio da periferia de Macapá. O endereçamento da interação contemplou as turmas de terceiro ano médio regular das escolas José Alves Maia, Dr. Justo Chermont e Waldemar Henrique em Belém do Pará, e as escolas Alexandre Vaz Tavares, Raimunda Virgolino e Nilton Balieiro em Macapá. Em cada uma delas foram escolhidas aleatoriamente quatro turmas, sendo duas turmas no período diurno e duas no noturno, totalizando doze salas em cada cidade. O resultado é a planificação de 511 questionários, sendo 272 em Belém e 239 em Macapá, buscando observar o interesse e o nível de entendimento

destes jovens sobre aspectos da política e da democracia.

Em São Paulo, os jovens de terceiro ano foram pesquisados em escolas estaduais da capital, sendo elas: Renato Braga (zona sul) e João Solimeo (zona norte). Ademais, foram ouvidos alunos dessa mesma etapa de formação inseridos em projetos sociais destinados a jovens de escolas públicas, com destaque para: a Fundação Julita (zona sul), o Instituto Eurofarma (zona sul), o Projeto Redigir-USP (zona oeste), o Instituto IOS (zona norte), o Crescer Sempre (zona sul), a Liga Solidária (zona oeste) e o CEU-Navegantes (projeto especial) na zona sul.

Os questionários, estruturados de forma idêntica, começam por uma caracterização mínima dos respondentes. A primeira pergunta se refere ao gênero. Os resultados mostram que as mulheres são mais numerosas em relação aos homens, tanto em Belém (54,4%) quanto em Macapá (62,3%). São Paulo teve resultado mais próximo da capital amapaense: 62,2% de mulheres. Estes percentuais estão alinhados com pesquisas recentes do IBGE³ que ressaltam as transformações em relação ao aumento do nível educacional das mulheres em relação aos homens. Entre 2000 e 2010: “Do total de aproximadamente 4,9 milhões de jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam o ensino médio, observa-se uma proporção maior de mulheres (54,7%) se comparada com a de homens (45,3%)”.

A segunda pergunta do questionário se referia à idade. Os resultados indicam grande distância em relação ao ideal do Ministério da Educação de que os jovens entre 15 e 18 anos têm que estar frequentando essa etapa da educação formal. A realidade das cidades de Belém e Macapá, no que diz respeito ao terceiro ano do ensino médio, revela uma expressiva variação etária, representada por jovens de 15 anos até idosos de 65 anos que buscam a escola regular para a conclusão de seus estudos. Na Região Norte, 50% dos participantes informaram que tinham mais de 18 anos de idade. Outra questão que se evidencia no público pesquisado é que jovens entre 16 a 17 anos que podem exercer o direito ao voto de forma facultativa representam 36,8% em Belém, 37,2% em Macapá e 66,6% em São Paulo. Na capital paulista, a questão etária apontou média de idade em 19 anos, com intervalo entre os 16 e mais de 50 anos de idade, mas um percentual mais expressivo de jovens com a idade esperada para a sala de aula do terceiro ano do ensino médio.

Feita a caracterização mínima dos entrevistados, a terceira questão do questionário tratava das fontes que o alunado utiliza para obter informações sobre a situação política do país ou de sua cidade. Para os fins do debate sobre democracia essa questão é essencial, uma vez que “fontes alternativas de informação” são aspectos considerados primordiais ao funcionamento da democracia (DAHL, 2001).

Nesta questão o estudante podia marcar quantas alternativas oferecidas no formulário fossem condizentes com sua realidade, tais como: TV, rádio, revistas, jornais impressos, cursos e

³ Retirado de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/escolaridade-das-mulheres-aumenta-em-relacao-aos-homens>, em 03/10/2016

palestras, escola, sites de internet, eventos públicos, conversas com amigos e familiares, e redes sociais.

Na Tabela 1, nota-se que a TV é a maior fonte de informação sobre fatos da política para os estudantes, com mais de 80% de penetração em todos os locais pesquisados, e ênfase levemente superior na Região Norte. Importante lembrar, nesse caso, que segundo pesquisa feita pelo IBGE⁴ em 2015, 97,3% dos domicílios do país possuíam televisão. Outro relevante destaque, mostrado por Dantas (2018), aponta que em São Paulo, entre jovens de 15 a 18 anos de escolas públicas, a força da TV diminuiu como canal de informação política entre 2015, quando tinha mais de 92%, e 2018, quando registrou 82%.

Tabela 1 – Fontes de informação para atualização política utilizadas pelos estudantes

Meio de comunicação	Belém	Macapá	São Paulo	Média
TV	90,07	92,05	83,15	88,42
Redes sociais	48,90	56,07	59,51	54,83
Sites na internet	43,38	45,61	55,16	48,05
Conversas e discursos	33,46	35,15	38,04	35,55
Escola	26,47	20,92	43,75	30,38
Rádio	22,43	22,18	18,21	20,94
Jornais impressos	26,47	7,95	18,75	17,72
Cursos e palestras	6,99	5,86	18,21	10,35
Revistas	7,72	5,86	14,40	9,33
Eventos públicos	6,99	11,30	3,80	7,36
Média	31,29	30,30	35,30	

Fonte: coleta dos autores.

Para além da TV, importante salientar que os outros três canais mais relevantes encontram relativo equilíbrio entre as cidades. Dois deles mostram a força do universo virtual, caracterizado pelas redes sociais e pelos sites. Nesse caso, é necessário lembrar que o número de usuários nacionais da internet, entre 15 e 32 anos de idade, segundo pesquisa da unidade de negócios online do IBOPE Inteligência, era de 96% de brasileiros que afirmavam usar a internet todos os dias⁵. O que nos parece aqui é que parte dos jovens estudantes não reconhece ou desconsidera a internet, ou mesmo as redes sociais, como meio de se inteirar sobre política. A despeito de tal observação, Dantas (2018) mostra que a percepção sobre o uso de tais canais é anualmente crescente entre 2013 e 2018, quando entre estudantes paulistas de 15 a 18 anos os sites saltam de 49% para 57%, e as redes sociais de 53% para 62% no período. Também relevante destacar a possibilidade de

⁴ Retirado de http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429_divulgacao_pnad_ibge_lgb em 03/10/2016

⁵ Retirado de <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/pesquisa-mostra-que-96-dos-jovens-usam-a-internet-todos-os-dias> em 02/10/2016

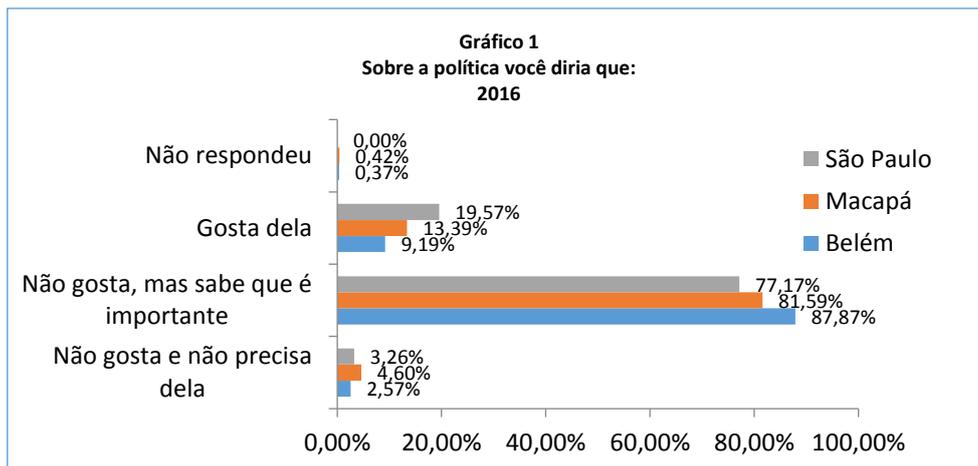
uma avaliação do percentual de educandos que marcou ao menos uma das duas alternativas ligadas ao ambiente virtual - redes sociais e sites na internet – com o intuito de aferirmos o potencial desse universo na busca por informações. Em São Paulo, o indicador vai a 77%, se aproximando muito da televisão. Em Macapá atinge 68% e em Belém 59%.

De acordo com a Tabela 1, as conversas vêm em seguida, mas é relevante destacar que os estudantes de São Paulo dão mais ênfase à Escola como fonte de informação política, algo muito superior ao percentual encontrado nas cidades nortistas.

Para além dos meios destacados para a obtenção de informação, os itens alinhados a seguir na tabela mostram diferenças mais agudas entre as cidades que podem estar associadas a características locais ou especificidades das escolas e jovens que participaram da pesquisa. Apesar de tais dessemelhanças, nas três cidades as médias de utilização dos canais oferecidos se estabelecem em patamares superiores aos 30 pontos percentuais, resultados semelhantes àqueles obtidos por Dantas (2018) ao longo do período 2016 a 2018.

Nas questões seguintes, o objetivo era compreender como os jovens pensam política, se veem inseridos nela e se relacionam com os partidos. Os resultados mostram aspectos desafiadores da democracia representativa, associados, sobretudo ao descaso, descrédito e afastamento, por mais que exista um reconhecimento acerca da relevância da política na realidade.

Gráfico 1: Sobre a política você diria que



Fonte: Coleta dos autores

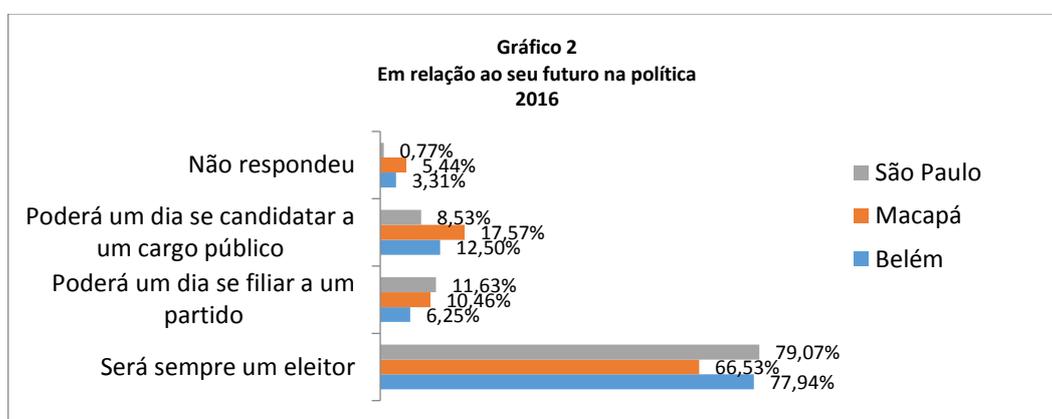
No Gráfico 1 o objetivo era compreender se os estudantes gostavam de política, não gostavam mas a entendiam como importante, ou não gostavam e a entendiam como desnecessária. Essa última opção conta com índices muito baixos de adesão nas três cidades pesquisadas, o que reforça o importante reconhecimento acerca da relevância da política na realidade do jovem, como indicou Pedreira (2015). A principal diferença entre as cidades fica por conta do gosto pela política *versus* a percepção de que a despeito do desgosto ela tem relevância. Em São Paulo, quase 20% afirmam gostar de política, enquanto no Pará esse total é inferior a 10%. Estariam os respondentes paulistas impactados pelo fato de estarem começando um curso que trataria o tema? Mesmo que os questionários sejam respondidos antes das atividades? No caso das capitais do Norte o preenchimento se deu em um dia comum de aula, sem qualquer preparação prévia ou comunicado extraordinário. A despeito de tal fato destaca-se a percepção de que a política é considerada relevante por imensos contingentes em todos os locais pesquisados. O desafio, nesses casos, está atrelado às reflexões de Dantas e Estramano (2015), que apontam que o posicionamento crítico de jovens paulistanos sobre a política precisa se converter em um conjunto de ações mais incisivo para a construção de realidades.

O Gráfico 2, por sua vez, nos oferta as perspectivas dos jovens entrevistados sobre seus respectivos papéis na democracia representativa. A imensa maioria deles, nas três cidades, entende que será sempre um eleitor, algo que varia entre dois terços no Amapá e quase 80% em São Paulo e no Pará. Entretanto, alguns consideram a possibilidade de filiação partidária e até mesmo candidaturas. Claro que entre a vontade expressa numa pesquisa e a real ação existem diferenças significativas, mas é possível apontar que mesmo diante da descrença e da posição até mesmo descompromissada perante uma simples pergunta, parcelas dos jovens se enxergam mais próximos da política do que indicam em seus gostos. Ou seja: enquanto quase 20% dos paulistanos afirmam gostar de política (Gráfico 1), o mesmo percentual faz tal afirmação em

relação a se filiar ou ser candidatos. Mas em Belém o gosto pela política atinge 9%, enquanto a possibilidade de filiação e candidatura somam 19%. Em Macapá essa lógica está em 13% de gosto contra 28% de possível envolvimento. Dois discursos meramente hipotéticos poderiam concorrer (ou se complementarem) para explicar tal fenômeno: enxergar a política como meio de sobrevivência, a despeito do (des)gosto, e/ou perceber que mesmo que seja algo negativo, e importante, a solução estaria em participar de forma mais ativa. Explorar tais expectativas mais a fundo seria uma boa forma de entender o que o jovem espera da política e como se percebe na lógica formal de representação em pesquisas futuras.

Para adensar tal análise é relevante considerar que em outubro de 2018 o Brasil tinha pouco menos de 150 milhões de eleitores e o registro de 16,8 milhões de filiados a partidos. Desse total, pouco mais de 45 mil, ou 0,27%, tinham entre 16 e 20 anos. Em relação ao Censo mais recente do país, de 2010, o total de jovens de 15 a 19 anos era de pouco menos de 17 milhões, ou seja, a filiação não é algo que ocupe o cotidiano dos cidadãos mais jovens – sobre a relação dos jovens com a vida partidária, é relevante a pesquisa de Brenner (2010).

Gráfico 2: Em relação ao seu futuro na política

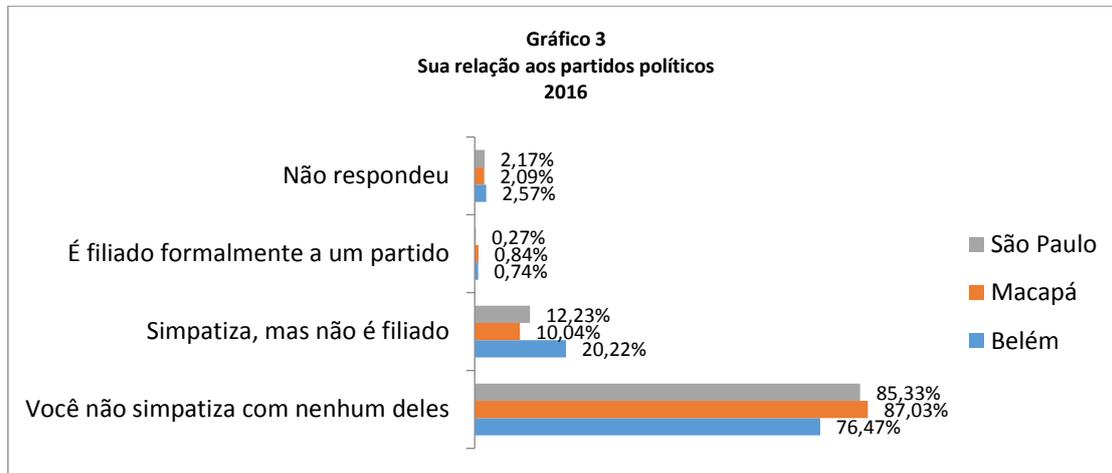


Fonte: Coleta dos autores

Buscando adensar a compreensão acerca da relação dos estudantes com os partidos políticos, o Gráfico 3 busca captar se os respondentes eram formalmente filiados a uma legenda, se guardavam simpatia por alguma delas ou se não simpatizavam com nenhuma agremiação dessa natureza. Os resultados mostram menos de 1% filiados nas três cidades, reforçando os dados acima apontados. Assim, os demais se dividem, a despeito daqueles que não responderam essa pergunta, entre simpatizantes e cidadãos afastados desse tipo de organização. Belém tem mais de 20% de simpatizantes, enquanto Macapá registra a metade desse percentual. Isso se reflete entre aqueles que afirmam não ter proximidade com qualquer legenda, e enquanto os amapaenses têm mais de 87%, os paraenses registram pouco mais de três quartos nessa condição. Em termos históricos, desde 2013 até 2018, Dantas (2018) mostra que a antipatia de estudantes paulistanos

entre 15 e 18 anos aos partidos variava entre 75% e 70%, respectivamente, entre 2013 e 2014, e subiu para algo entre 88% e 84% no período de 2015 a 2018, atingindo pico de 89% em 2017. Tais resultados de afastamento estariam atrelados ao que Dantas (2016) chamaria de “falta de capacidade de entender e decodificar desejos, e acentuação de conflitos e distâncias”, que caracteriza a visão de jovens sobre a política formal representativa e a atuação dos partidos – o fato é corroborado por Pedreira (2015).

Gráfico 3: Sua relação aos partidos políticos



Fonte: Coleta dos autores

Reforçando tais percepções, destaca-se o que se pode chamar de uma desconexão generalizada entre políticos e cidadãos. Mais do que isso, se depreende que apesar das democracias serem feitas por meio de uma “crença essencial que o indivíduo coloca nos outros para buscar de maneira justa os assuntos comuns a todos os indivíduos”, como observa Bengt Sãve-Söderbergh (2001), no caso em tela o que se percebe é o contrário, um completo afastamento do que é ser realmente político em termos mais formais.

A penúltima pergunta do questionário se refere à Câmara Municipal e o que ela deve fazer na realidade política local. Importante destacar tal aspecto, sobretudo quando o assunto passa pela responsabilidade que os parlamentos têm assumido no Brasil de adensarem o nível de politização da sociedade por meio de escolas e projetos educacionais que buscam reforçar a democracia. Parte das alternativas oferecidas para resposta no formulário envolvem obrigações constitucionais dos legislativos, mas o formulário também provocava o respondente sobre aspectos mais culturais, conforme mostram as opções apontadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Percepção dos jovens sobre “o que deve fazer uma Câmara Municipal”

Alternativas apresentadas	Belém	Macapá	São Paulo
Leis para a cidade?	68,01%	68,62%	70,65%
Eventos festivos?	11,40%	9,62%	7,61%
Fiscalizar as contas da Prefeitura?	60,29%	71,97%	49,73%
Defender interesses de empresas?	7,72%	8,37%	8,15%
Favores pro cidadão (emprego, dinheiro etc.)?	57,35%	52,30%	40,22%
Não sei o que faz uma Câmara	9,19%	9,62%	11,41%

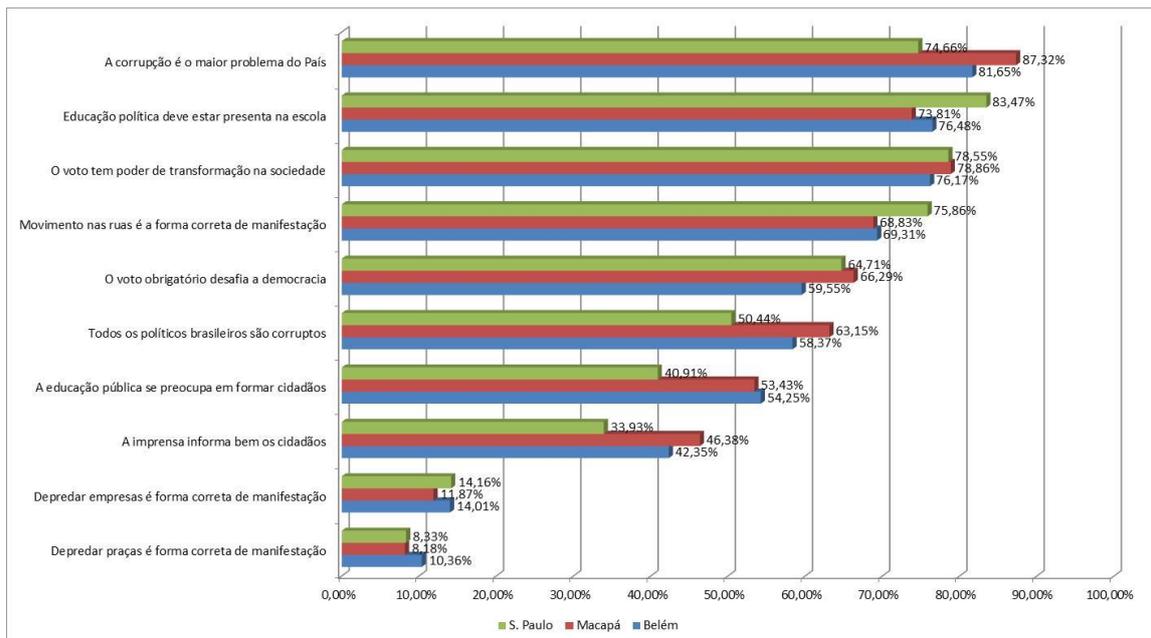
Fonte: Coleta dos autores

Em todas as cidades analisadas boa parte dos alunos demonstraram que sabem o que a Câmara Municipal deve fazer em termos formais. A responsabilidade dos vereadores em fazer leis é apontada por 68% dos alunos de Belém, 69% em Macapá e 71% em São Paulo. Os parlamentares, sob a ótica dos estudantes, também devem fiscalizar as contas da Prefeitura segundo 60% dos alunos de Belém, 72% dos alunos de Macapá e 50% em São Paulo – a capital paulista aqui demonstra resultado preocupante. Curioso notar que no caso amapaense, a função fiscalizadora supera a lógica legisladora, algo raro no senso comum. Também é equilibrado, entre as três realidades, o índice de jovens que dizem não saber o que faz uma Câmara Municipal, variando entre 9% em Belém e 11% em São Paulo.

Quando o formulário escapa das obrigações constitucionais mais formais, a realização de eventos festivos – muitas vezes chamados de Sessões Solenes – atinge percentuais baixos, mesmo resultado obtido para a percepção de que o parlamento local defende interesses de empresas. No entanto, quando perguntados sobre a Câmara Municipal oferecer favores à população (emprego, dinheiro etc.) partes expressivas dos alunos concordam com essa prática de característica clientelista: 57% em Belém, 52% em Macapá e 40% em São Paulo. Tal ponto se aproxima muito de resultados de pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros realizada em 2008 que mostrava postura clientelista de mais de 1.500 brasileiros entrevistados pelo Vox Populi quando provocados em relação às funções dos vereadores.

A última questão do formulário apresentava ao entrevistado um conjunto de sentenças em que ele deveria indicar se concordava totalmente, concordava em partes, discordava em partes ou discordava totalmente. Os resultados estão apresentados no Gráfico 4, convertidos em um índice de concordância em que as respostas são quantificadas e transformadas em percentuais. Quanto mais próximo de 100%, maior a concordância plena, seguindo método utilizado por Dantas (2016).

Gráfico 4 - Grau de concordância dos alunos sobre sentenças gerais de política



Fonte: Coleta dos autores

As respostas seguem padrões relativamente semelhantes entre as cidades. Especificamente existem graus distintos de intensidades em matéria de concordância, mas não parece ser possível dizer que há inversão de graus de percepção entre as localidades diante das sentenças. Aqui é possível dividir a análise em pontos positivos e negativos.

Positivamente existe alta percepção de que a corrupção é um grande problema no país. O primeiro passo para se resolver algo dessa natureza é reconhecendo o problema, e isso parece possível de ser percebido – em Macapá o fenômeno é mais sentido.

Outro ponto importante é o apreço, ao menos em termos de posicionamento, sobre a demanda de educação política nas escolas – algo que outras pesquisas já apontaram (DANTAS, 2016; PEDREIRA, 2015). Aqui o destaque maior é São Paulo, mas nas cidades do Norte a concordância supera 70 pontos. O poder de transformação do voto e a legitimidade dos manifestos de rua também se destacam positivamente, e tais aspectos conectam fortemente os estudantes a valores basilares da democracia: a escolha de representantes e a liberdade de manifestação. Dois outros pontos consideravelmente benéficos estão associados aos baixos índices de concordância com gestos de depredação dos patrimônios público e privado. Claro que variando entre 8% e 14% a posição pode preocupar, mas o grau é baixo.

Como aspectos negativos e preocupantes, se destaca o fato de que aparentemente a imprensa não informa bem os cidadãos – sendo que em São Paulo o sentimento é mais agudo. Outro ponto está associado ao fato de que é intermediária a posição sobre todos os políticos serem corruptos. Isso representa que os jovens concordam/discordam em partes, o que poderia indicar que existem aqueles que são honestos. Se isso for verdadeiro o resultado também pode ser visto

como positivo. Relativizar também seria possível no debate sobre o voto obrigatório desafiar a democracia, debate vivo entre os jovens que não parecem gostar do caráter compulsório de comparecimento às urnas - a discussão aqui mereceria aprofundamento maior.

Por fim, os alunos entendem que a escola pública – local onde estudam e vivem - não forma o cidadão, o que reforça de maneira preocupante a crítica sobre a ausência de educação política e percepções sobre a democracia e a cidadania. A distância entre essa sentença e aquela que busca compreender se os estudantes entendem que a política deve ser ensinada nas escolas parece ilustrar um relevante sentimento crítico. Em São Paulo, por exemplo, enquanto a percepção de que a educação pública forma o cidadão está em 41 pontos, aquela que trata da necessidade de haver educação política na escola vai a 83%.

CONCLUSÃO

Os resultados das pesquisas realizadas na periferia das cidades de Belém e Macapá, utilizando o questionário de Dantas (2016) nas periferias de São Paulo, revelam aspectos interessantes acerca da posição dos jovens da escola pública sobre política.

Ficou evidente que a hipótese central do trabalho, a despeito de diferenças pontuais que podem ser explicadas à luz de realidades específicas, foi verificada. Os estudantes de ensino médio, em geral, e a despeito do local pesquisado aqui, têm percepções semelhantes em relação à política. Mesclam o afastamento bastante presente no senso comum, e na sociedade em geral, com crenças mais consolidadas em torno de instrumentos essenciais da democracia. Concordam que devem participar mais, que precisam se aproximar, mas parecem carecer daquilo com o que concordam: a educação política deve estar presente nas escolas, servindo de instrumento para uma aproximação à política. O resultado atingido nesse estudo se assemelha às hipóteses de Nascimento, Silva e Dantas (2016) que compararam resultados dos questionários de ações de educação política em Suzano, grande São Paulo, e Araraquara, interior paulista. Quando os autores apontam que interior e capital não parecem tão distantes em relação à percepção dos jovens sobre a política, parece possível afirmar que regiões bastante distantes – a maior capital do Sudeste, e do país, e duas capitais do Norte – também não indicaram distâncias agudas.

Diante de tais aspectos, seria possível afirmar a necessidade de termos uma ação mais clara em relação à compreensão de política nas escolas? O país parece dividido em relação a essa temática. E o tema tem merecido atenção de um debate expressivamente polarizado, que finda se fragilizando em radicalismos, como nos adverte Pellanda (2016).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRENNER, Ana Karina. O tempo-espaço da escola e as possibilidades de engajamento político. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 25-36, jan./jun. 2010.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escola de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. (Série colóquios de excelência, 1);

COSSON, Rildo. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 25-36, 2010.

COSSON, Rildo. O Estágio-Visita como Educação para a Democracia. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 165-180, 2016.

CRICK, Bernard. Education for citizenship: the citizenship order. **Parliamentary Affairs**, n. 55, v. 3, p. 488-504, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Unb, 2001.

DANTAS, Humberto. **Democracia direta, representativa e participativa**. São Paulo: Oficina Municipal, 2016. p. 35-53. (Série Cidadania e Política, 1).

DANTAS, Humberto. Educação política nas periferias da Grande São Paulo: percepções com base na posição de jovens de 15 a 18 anos em 2015 em ações da Fundação Konrad Adenauer. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

DANTAS, Humberto. **Educação Política**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2017.

DANTAS, Humberto. **O jovem e a educação política**: ampliar as atividades em ano de tensão Política. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, dez. 2018. (Série Brasil em Foco).

DANTAS, Humberto; CARUSO, Vinicius. Politização nas escolas: o quanto os jovens compreendem essa demanda. **E-Legis**, Brasília, v. 4, n. 7, 2011.

DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 16, v 1, 2015.

DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 16, n. 1, 2015.

DANTAS, Humberto; SCHIAVI, Iara. O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação. **Revista do ILP**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2015.

ESTRAMANHO, Rodrigo. Pensamento, cultura e educação política no Brasil: algumas reflexões e propostas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

FORLINI, Danilo. **Construindo caminhos para a educação política**: a percepção dos alunos como um meio para pensar a educação para a democracia. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade estadual Paulista, Araraquara, 2015.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel. Formando cidadãos democráticos. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

JARDIM, Luiza. **O conceito de educação política no Brasil e o que as experiências revelam sobre o processo-aprendizagem**. 2018. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. Teaching democracy: what schools need to do. **Phi Delta Kappan**, Arlington, v. 85, n.1, p. 34-66, set. 2003.

KELLES, Eugênia; MARQUES, Maria Elizabeth. Parlamento Jovem: uma experiência inovadora em Minas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v.11, n. 3, 2010.

MARTINS JR, José Paulo; DANTAS, Humberto. O índice de participação e a importância da educação. **Opinião pública**, Campinas, v.10, .n. 2, p. 268-287, 2004.

MAYUMI, Carla; PEDREIRA, Beatriz. Educação política na prática: usando empatia e vivência como aprendizado. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

NASCIMENTO, Alessandra; SILVA, Bruno; DANTAS, Humberto. Mapeando o que os jovens pensam sobre a política: as experiências formativas de Araraquara (SP) e Suzano (SP). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 18, n. 29, p. 151-176, 2016.

NASCIMENTO, Alessandra; SILVA, Bruno; SEINO, Eduardo. Educação para a cidadania. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2016. (Fundação Konrad Adenauer).

NIEMI, Richard G.; JUNN, Jane. Que tipo de conhecimento é necessário para fortalecer a cidadania nos Estados Unidos da América? *In*: ALBALA-BERTRAND, J. M. (org.). **Cidadania e educação**: rumo a uma prática significativa. Campinas: Papyrus; Brasília: Unesco, 1999.

O'TOOLE, Therese; MARSH, David; JONES, Su. Political literacy cuts both ways: the politics of non-participation among young people. **The political quarterly**, v. 74, n. 3, p. 349-360, 2003.

PEDREIRA, Beatriz. Sonhos da juventude brasileira: a política além do voto. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2015. (Fundação Konrad Adenauer).

PELLANDA, Andressa. Potencialidades e limitações da educação política no currículo escolar brasileiro: um resgate histórico e uma análise de contexto. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 17, 2016.

QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY. **Education for citizenship and the teaching of democracy in schools (The Crick Report)**: Final report of the Advisory Group on Citizenship. London: QCA, 1998. Disponível em: <https://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

REZENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, 2010. (Educação Política: reflexões e práticas democráticas).

ROCHA, Hérycka. Educação para a democracia: a Câmara dos Deputados no centro da questão. **E-Legis**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 73-96, 2011.

ROCHA, Marta M. da; VIEIRA, Renata dos S. O legislativo vai à escola: as instituições políticas e o poder legislativo no âmbito da educação regular. **E-Legis**, v. 4, n. 7, p. 95-114, 2011.

SAVE-SODERBERGH, Bengt. Democracy, a Changed World and Poverty Eradication. **International IDEA News**, 2001.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 39 ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 30. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

SILVESTRE, Melissa. Das ideias à concretude. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2016. (Fundação Konrad Adenauer).

SISK, Timothy *et al.* Improving Governance for the Post-2015: Sustainable Development Goals: Scenario Forecasting the Next 50years. **World Development**, v. 70, p. 286-302, 2015.

Artigo recebido em: 2019-04-02

Reapresentado em: 2019-05-15

Aceito em para publicação em: 2019-05-30



**EDUCAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA E DEMANDA JOVEM: A VISÃO DE
ESTUDANTES DE ENSINO MÉDIO SOBRE A POLÍTICA**

**POLITICAL EDUCATION, DEMOCRACY AND YOUTH'S PERCEPTION: THE
VISION FROM HIGH SCHOOL STUDENTS ABOUT POLITIC**

**EDUCACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DE DEMANDA JUVENIL: LA VISIÓN
DE ESTUDIANTES DE LA ESCUELA SECUNDARIA SOBRE LA POLÍTICA**

Humberto Dantas*
Felipe Rivello da Silva**
Paulo Marcelo Rocha Garcia***
Ronival Silva Virgolino****

Resumo

A educação política tem desafiado princípios gerais da democracia e, principalmente, têm estado no centro das atenções de escolas do parlamento. A despeito das atividades desenvolvidas, parece bastante razoável partir de uma ideia inicial de que precisamos conhecer o que os jovens pensam sobre política, democracia, eleições e partidos. A partir de então refletiremos sobre ações voltadas a esse público nos parlamentos e na sociedade em geral. Partindo dessa ideia o objetivo desse trabalho é compreender, por meio de pesquisa quantitativa, comparando cidades, o que jovens do terceiro ano de ensino médio de um conjunto de escolas públicas de Belém-PA, Macapá-AP e São Paulo-SP pensam sobre política e como se relacionam com a temática. Parte-se da hipótese de que existe interesse desse público pela política e que os resultados não diferem entre as cidades.

Palavras-chave: educação política, letramento político, juventude, democracia.

Abstract

Political education has challenged general principles of democracy and, above all, has been at the center of parliamentary schools. Despite the activities, it seems quite reasonable to start with an initial idea that we need to know what young people think about politics, democracy, elections and parties. From then on we will reflect about actions aimed at this public in parliaments and in society in general. Based on this idea, the objective of this work is to understand, through quantitative research, comparing cities, which young people of the third year of high school in a set of public schools in Belém-PA, Macapá-AP and São Paulo-SP think about politics and how they relate to the theme. It is assumed that there is interest of this public by the policy and that the results do not differ between cities.

*Doutor em Ciência Política, pesquisador pós-doutorando em Administração Pública da FGV-SP e coordenador do curso de Ciência Política da FESP-SP e de Liderança e Gestão Pública do Singularidades-CLP. E-mail: hdantas@usp.br

**Formado em Gestão Pública pela UNINTER e Pós-graduado em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP. E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

*** Advogado e Economista, graduado pela Universidade da Amazônia, com Pós em Direito Tributário pela FGV e em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP. E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

**** Graduado em Ciências Contábeis na Faculdade Brasil Norte e Pós-graduado em Liderança Pública pelo Centro de Liderança Pública – CLP, E-mail: coordenacaomlg@clp.org.br

Keywords: political education, political literacy, youth, democracy.

Resumen

La educación política ha desafiado los principios generales de la democracia y, lo más importante, ha estado en el centro de atención de las escuelas del parlamento. A pesar de las actividades desarrolladas, parece bastante razonable partir de una idea inicial de que necesitamos saber qué piensan los jóvenes sobre política, democracia, elecciones y partidos. A partir de entonces, reflexionaremos sobre las acciones dirigidas a este público en los parlamentos y en la sociedad en general. En base a esta idea, el objetivo de este trabajo es comprender, a través de la investigación cuantitativa, comparando ciudades, qué piensan los jóvenes de tercer año de secundaria en un grupo de escuelas públicas en Belém-PA, Macapá-AP y São Paulo-SP y cómo se relacionan con el tema. Se supone que existe un interés de este público en la política y que los resultados no difieren entre las ciudades.

Palabras clave: educación política, alfabetización política, juventud, democracia.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos têm sido marcantes os esforços de escolas do parlamento para se firmarem como espaços para a educação política. A partir da seminal obra de Cosson (2008) e de volumes especiais das revistas *Cadernos Adenauer* de 2010 e 2016, e da *E-Legis* de 2011 é possível notar que legislativos espalhados pelo Brasil, nos diferentes níveis de governo, assim como pesquisadores e organizações dos distintos setores da sociedade, se envolvem em estudos e ações atrelados aos princípios gerais da educação política, letramento político e termos correlatos¹.

Adicionalmente a todos esses esforços, outra agenda relevante associada aos desafios de educar para o exercício da democracia está relacionada à tentativa de compreender, em que medida, jovens estudantes de escolas públicas desejam ter contato com conteúdos formais de política, e o que compreendem sobre temas como democracia, partidos políticos e parlamentos, por exemplo. Tal percepção é essencial, uma vez que esse público, advindo do ensino fundamental e/ou médio costuma estar no centro das atenções daqueles legislativos que possuem escolas ou programas educacionais e, a partir disso, desenvolvem ações como “parlamento jovem”, “curso de iniciação política”, “visitas monitoradas” etc. – para tanto, compreendendo a atuação de escolas do parlamento em diferentes desafios, ver Fuks e Casalecchi (2016); Cosson (2016); Silvestre, (2016); Nascimento, Silva e Seino (2016); Dantas e Schiavi (2015); Rocha e Vieira (2011); Rocha (2011); Kelles e Marques (2010).

A percepção acerca desse interesse e envolvimento dos jovens com a política pode ser captada em textos como os de Dantas e Caruso (2011); Forlini (2015); Nascimento, Silva e Dantas (2016), Dantas (2018; 2016) preocupados em observar o que estudantes pensam sobre a política a partir de atividades educativas; assim como Dantas e Estramanho (2015); Pedreira (2015); Mayumi e Pedreira (2016) sobre o que a juventude em geral percebe sobre terminologias, atitudes

¹ A discussão sobre os termos Educação Política, Letramento Político e correlatos foi realizada por Jardim (2018).

e valores associados à democracia e à participação política. Destaca-se que nesse primeiro bloco de estudos, especificamente associado ao que estudantes de escolas públicas percebem sobre a política, o foco central esteve no estado de São Paulo. Os trabalhos envolvendo Dantas se concentram na Região Metropolitana da capital, enquanto Forlini (2015) trabalha em Araraquara, cidade do interior paulista, assim como Nascimento, Silva e Dantas (2016) que olham para Araraquara e Suzano (Grande São Paulo).

Diante dessa restrição espacial, o objetivo do presente artigo é aplicar o questionário que Dantas utiliza em cursos livres de Iniciação Política nas periferias da Grande São Paulo, atividade iniciada em 2008 em parceria com a Assembleia Legislativa paulista² e a Fundação Konrad Adenauer do Brasil, em alunos de seis escolas públicas de ensino médio nas cidades de Belém, capital do Pará, e Macapá, capital do Amapá. A escolha se justifica, predominantemente, por questões associadas à ideia de que a distância geográfica e a diversidade cultural em relação a São Paulo poderiam surgir como variáveis capazes de alterar os resultados do objetivo de apreendermos a visão dos jovens sobre a política. Seria o estudante de escolas públicas de Macapá e de Belém cidadãos que enxergam aspectos básicos da política de forma diferente da sensação ofertada por estudantes de São Paulo em relação aos mesmos fenômenos e conceitos?

A despeito das distâncias e diferenças culturais, a hipótese central desse trabalho está atrelada a ideia de que não serão verificadas diferenças tão agudas entre tais realidades. Tal expectativa se alinharia às conclusões de Nascimento, Silva e Dantas (2016) que compararam percepções políticas de alunos de escolas públicas de Suzano, cidade da Grande São Paulo, e Araraquara, cidade da Região Central do interior paulista. Os autores não encontram diferenças tão expressivas na forma de os alunos perceberem aspectos da política, o que instiga a busca pelos resultados aqui apresentados. Ademais, estariam próximas das conclusões de Martins Jr. e Dantas (2004), que não encontraram diferenças regionais quando analisaram os resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 e concluíram que o distanciamento do cidadão em relação à política independia de aspectos geográficos. Dito isso, para além dessa introdução, onde apontamos as hipóteses e justificativas para esse estudo, o trabalho contém um breve referencial teórico das discussões sobre a relevância da educação política, seguido pela análise dos resultados encontrados nas escolas das duas cidades da Região Norte, comparados com São Paulo, e por fim as conclusões.

Aspectos teóricos

Compreender como o cidadão se relaciona com a política é imprescindível para o verdadeiro exercício de cidadania. “A participação cidadã permite que os indivíduos conheçam os assuntos da comunidade que ficariam reservados às autoridades públicas eleitas e aos gestores

² A atividade existe até hoje, mas a escola do parlamento da Assembleia Legislativa deixou de ser parceira das ações.

profissionais do município” (SISK, *et al*, 2015, p. 25).

Bobbio (1986) entendia que a “educação política” fazia parte de um conjunto de promessas não cumpridas da Democracia. A popularização do voto e a lógica da universalidade do sufrágio afastaram a discussão sobre o preparo específico dos cidadãos para o cumprimento de uma agenda democrática. O que alguns educadores convencionaram chamar de letramento político, conforme nos mostra Cosson (2010), representa: “o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia” e “aquele que se processa no contexto da política, ou seja, a habilidade de interagir politicamente”.

Crick (2002) compreende a expressão “letramento político” como sendo: “não apenas o conhecimento das instituições e ideias políticas e sociais, mas também as habilidades, os valores e atitudes que são necessárias para a prática da boa cidadania na vida adulta”. Assim, todo letramento político deve ser norteado por valores ou atitudes que sustentam e favorecem a vida democrática, tais como tolerância, diversidade nas relações sociais, interdependência, igualdade, equidade e liberdade. O grande benefício do letramento político na escola é proporcionar o empoderamento dos alunos “para participar efetivamente na sociedade como cidadãos ativos, informados, críticos e responsáveis” (QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY, 1998).

Segundo Dantas (2016) ações pontuais e específicas de educação política não geram aumento imediato da confiança dos jovens cidadãos nas instituições políticas típicas, mas ao menos os fazem perceber a importância da informação e do conhecimento específico sobre política como elemento indispensável na qualificação do voto, sinônimo de exercício da cidadania nas democracias representativas.

Diante de tal desafio, estudo realizado por Niemi e Junn (1999) demonstra que a educação cívica formal nas escolas, centrada na Constituição e no funcionamento do governo, tem impacto no conhecimento político dos alunos. Segundo os autores, os estudantes adquirem conteúdos, por exemplo, sobre direitos dos cidadãos e acerca das funções dos governos local e estadual, ainda que apresentem resultados pouco significativos em teoria política e partidos políticos.

Ainda, reiterando tal necessidade basilar da educação política, Saviani (1995, p. 66) reafirma a imprescindibilidade de priorização, especificamente nos currículos escolares, de conteúdos “significativos”, como é o da educação política, da qual trata em sua obra, e também traz outra justificativa para a inserção dos conteúdos políticos nas escolas:

Parece-me, pois, fundamental que se entenda isso e que, no interior da escola, nós atuemos segundo essa máxima: a prioridade de conteúdos, que é a única forma de lutar contra a farsa do ensino. Por que esses conteúdos são necessários? Justamente porque o domínio da cultura constitui instrumento indispensável para a participação política das massas (SAVIANI, 2007, p. 61).

É de se considerar também que a educação política *strictu sensu*, sendo lecionada e praticada nas escolas, deve atentar para princípios críticos, problematizadores, de autonomia, e voltados para a prática da liberdade, deixando qualquer caráter autoritário e com fins doutrinários e de domesticação de lado. Só assim a educação política deverá ser exercida plenamente e auxiliará na formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a construção de um projeto político transformador (DANTAS, 2017). Só assim poderemos aprofundar cada vez mais nossos valores democráticos e caminhar no sentido de um sistema político e de uma sociedade mais equânime (PELLANDA, 2016). A formação política se revelaria, assim, ferramenta de emancipação e autonomia do cidadão que deseja compreender a sociedade e perceber-se como agente constituidor e transformador de realidades.

De acordo com Rezende (2010), no Brasil a educação cívica ou política na formação escolar assumiu status ambivalente e mesmo secundário. Na história da educação nacional, durante o século XX e início do século XXI, observou-se a descontinuidade de iniciativas para estabelecer disciplinas e espaços específicos na grade curricular para tratar do tema, sendo que tais políticas na maior parte das vezes ocorreram em contextos autoritários, associando o pretensão estudo da política nas escolas à doutrinação. Ainda segundo o autor, a questão cívica ou política formal é precariamente estudada e discutida por especialistas, formuladores de políticas educacionais e pela sociedade em geral. A despeito de tal ponto, o formato desse conteúdo pode variar em termos da compreensão ofertada pelo educador. Estramano (2016), por exemplo, entende que não existe a necessidade clara de existir uma disciplina formal, e o mesmo caminho para tais conteúdos tem sido ofertado sob a lógica da transversalidade de documentos oficiais desde os anos 90 do século passado. A volta da Sociologia e da Filosofia para as escolas em 2008, no entanto, representaria um novo olhar, mas não é objetivo desse estudo se aprofundar nessa temática.

Ainda assim, uma parcela expressiva dos estudantes brasileiros é formada sem conteúdos políticos nas escolas, onde a sua grande maioria não sabe distinguir os papéis desempenhados por cada um dos três poderes e características do sistema eleitoral. Rocha e Vieira (2011) apontam que “o letramento político com ações coordenadas, sobretudo aquelas que fazem da escola e dos professores parceiros fundamentais para envolver os jovens estudantes, sejam uma interessante oportunidade para levar para a sala de aula a temática das instituições políticas e do parlamento”.

Desta forma, a escola deve assumir papéis que conduzam o aluno a desenvolver o senso crítico, estimulando-o a questionar os fatos para tomar suas próprias decisões. “A filosofia política associa a democracia a duas questões essenciais: participação e educação”, explica DANTAS (2010). Assim, coloca-se a questão sobre se a educação teria essa função de educar para a cidadania, para a vida em sociedade.

Segundo Kahne e Westheimer (2003) o ensino da democracia ainda é considerado uma questão de segunda ordem para as escolas e governos que lhes reservam porcentagens ínfimas no orçamento e praticamente ignoram o tema nos testes oficiais de competência intelectual. Sendo assim, apesar do discurso sobre a importância da educação para sustentar e fortalecer a democracia, a maioria das escolas assume o tema apenas como um discurso, ou seja, um ato retórico, sem sustentação e sem necessidade de prática.

Tais aspectos reforçam a ideia do valor de se captar a percepção dos jovens sobre a política como algo capaz de dimensionar o desafio de se educar politicamente. Dantas (2016) traçou um perfil de estudantes de ensino médio da Grande São Paulo captando percepções positivas acerca dos papéis desses agentes como cidadãos, bem como da percepção do conceito de democracia e das eleições. Existem mais estudos direcionados a demonstrar que, longe de serem cínicos ou apáticos, os jovens podem até não se interessar pelo sistema político formal, mas se engajam nas questões sociais que lhes dizem respeito, como as relações de gênero, etnicidade e classe, assim como se ressentem da ausência de autonomia e exclusão do mundo político formal (O'TOOLE; MARSH; JONES, 2003).

Assim, conhecer esse universo acerca das percepções dos jovens sobre a política é tarefa necessária e importante para o conhecimento sobre os rumos da democracia e seus valores no Brasil. E a partir de tais percepções passamos ao desafio de comparar resultados da pesquisa feita por Dantas (2016) em São Paulo com a percepção dos jovens das duas capitais selecionadas na Região Norte.

RESULTADOS E ANÁLISES

Ao longo de 2016 foram colhidos os questionários em São Paulo, e em setembro de 2016 foram aplicados os formulários nas capitais da região Norte do país. Diante disso, pretende-se entender algo sobre o relacionamento desses jovens com a democracia e com a política por meio de um formulário bastante simples. Importante destacar que o presente trabalho não se ancora em uma amostra científica, mas caracteriza-se como um exercício com jovens para a realização de diagnóstico que permita comparar resultados colhidos por Dantas (2016) em São Paulo com as percepções de estudantes de duas capitais da Região Norte do país.

A aplicação dos questionários foi realizada em três escolas estaduais de ensino médio da periferia de Belém do Pará e em três escolas estaduais de ensino médio da periferia de Macapá. O endereçamento da interação contemplou as turmas de terceiro ano médio regular das escolas José Alves Maia, Dr. Justo Chermont e Waldemar Henrique em Belém do Pará, e as escolas Alexandre Vaz Tavares, Raimunda Virgolino e Nilton Balieiro em Macapá. Em cada uma delas foram escolhidas aleatoriamente quatro turmas, sendo duas turmas no período diurno e duas no noturno, totalizando doze salas em cada cidade. O resultado é a planificação de 511 questionários, sendo 272 em Belém e 239 em Macapá, buscando observar o interesse e o nível de entendimento

destes jovens sobre aspectos da política e da democracia.

Em São Paulo, os jovens de terceiro ano foram pesquisados em escolas estaduais da capital, sendo elas: Renato Braga (zona sul) e João Solimeo (zona norte). Ademais, foram ouvidos alunos dessa mesma etapa de formação inseridos em projetos sociais destinados a jovens de escolas públicas, com destaque para: a Fundação Julita (zona sul), o Instituto Eurofarma (zona sul), o Projeto Redigir-USP (zona oeste), o Instituto IOS (zona norte), o Crescer Sempre (zona sul), a Liga Solidária (zona oeste) e o CEU-Navegantes (projeto especial) na zona sul.

Os questionários, estruturados de forma idêntica, começam por uma caracterização mínima dos respondentes. A primeira pergunta se refere ao gênero. Os resultados mostram que as mulheres são mais numerosas em relação aos homens, tanto em Belém (54,4%) quanto em Macapá (62,3%). São Paulo teve resultado mais próximo da capital amapaense: 62,2% de mulheres. Estes percentuais estão alinhados com pesquisas recentes do IBGE³ que ressaltam as transformações em relação ao aumento do nível educacional das mulheres em relação aos homens. Entre 2000 e 2010: “Do total de aproximadamente 4,9 milhões de jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam o ensino médio, observa-se uma proporção maior de mulheres (54,7%) se comparada com a de homens (45,3%)”.

A segunda pergunta do questionário se referia à idade. Os resultados indicam grande distância em relação ao ideal do Ministério da Educação de que os jovens entre 15 e 18 anos têm que estar frequentando essa etapa da educação formal. A realidade das cidades de Belém e Macapá, no que diz respeito ao terceiro ano do ensino médio, revela uma expressiva variação etária, representada por jovens de 15 anos até idosos de 65 anos que buscam a escola regular para a conclusão de seus estudos. Na Região Norte, 50% dos participantes informaram que tinham mais de 18 anos de idade. Outra questão que se evidencia no público pesquisado é que jovens entre 16 a 17 anos que podem exercer o direito ao voto de forma facultativa representam 36,8% em Belém, 37,2% em Macapá e 66,6% em São Paulo. Na capital paulista, a questão etária apontou média de idade em 19 anos, com intervalo entre os 16 e mais de 50 anos de idade, mas um percentual mais expressivo de jovens com a idade esperada para a sala de aula do terceiro ano do ensino médio.

Feita a caracterização mínima dos entrevistados, a terceira questão do questionário tratava das fontes que o alunado utiliza para obter informações sobre a situação política do país ou de sua cidade. Para os fins do debate sobre democracia essa questão é essencial, uma vez que “fontes alternativas de informação” são aspectos considerados primordiais ao funcionamento da democracia (DAHL, 2001).

Nesta questão o estudante podia marcar quantas alternativas oferecidas no formulário fossem condizentes com sua realidade, tais como: TV, rádio, revistas, jornais impressos, cursos e

³ Retirado de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/escolaridade-das-mulheres-aumenta-em-relacao-aos-homens>, em 03/10/2016

palestras, escola, sites de internet, eventos públicos, conversas com amigos e familiares, e redes sociais.

Na Tabela 1, nota-se que a TV é a maior fonte de informação sobre fatos da política para os estudantes, com mais de 80% de penetração em todos os locais pesquisados, e ênfase levemente superior na Região Norte. Importante lembrar, nesse caso, que segundo pesquisa feita pelo IBGE⁴ em 2015, 97,3% dos domicílios do país possuíam televisão. Outro relevante destaque, mostrado por Dantas (2018), aponta que em São Paulo, entre jovens de 15 a 18 anos de escolas públicas, a força da TV diminuiu como canal de informação política entre 2015, quando tinha mais de 92%, e 2018, quando registrou 82%.

Tabela 1 – Fontes de informação para atualização política utilizadas pelos estudantes

Meio de comunicação	Belém	Macapá	São Paulo	Média
TV	90,07	92,05	83,15	88,42
Redes sociais	48,90	56,07	59,51	54,83
Sites na internet	43,38	45,61	55,16	48,05
Conversas e discursos	33,46	35,15	38,04	35,55
Escola	26,47	20,92	43,75	30,38
Rádio	22,43	22,18	18,21	20,94
Jornais impressos	26,47	7,95	18,75	17,72
Cursos e palestras	6,99	5,86	18,21	10,35
Revistas	7,72	5,86	14,40	9,33
Eventos públicos	6,99	11,30	3,80	7,36
Média	31,29	30,30	35,30	

Fonte: coleta dos autores.

Para além da TV, importante salientar que os outros três canais mais relevantes encontram relativo equilíbrio entre as cidades. Dois deles mostram a força do universo virtual, caracterizado pelas redes sociais e pelos sites. Nesse caso, é necessário lembrar que o número de usuários nacionais da internet, entre 15 e 32 anos de idade, segundo pesquisa da unidade de negócios online do IBOPE Inteligência, era de 96% de brasileiros que afirmavam usar a internet todos os dias⁵. O que nos parece aqui é que parte dos jovens estudantes não reconhece ou desconsidera a internet, ou mesmo as redes sociais, como meio de se inteirar sobre política. A despeito de tal observação, Dantas (2018) mostra que a percepção sobre o uso de tais canais é anualmente crescente entre 2013 e 2018, quando entre estudantes paulistas de 15 a 18 anos os sites saltam de 49% para 57%, e as redes sociais de 53% para 62% no período. Também relevante destacar a possibilidade de

⁴ Retirado de http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150429_divulgacao_pnad_ibge_lgb em 03/10/2016

⁵ Retirado de <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/pesquisa-mostra-que-96-dos-jovens-usam-a-internet-todos-os-dias> em 02/10/2016

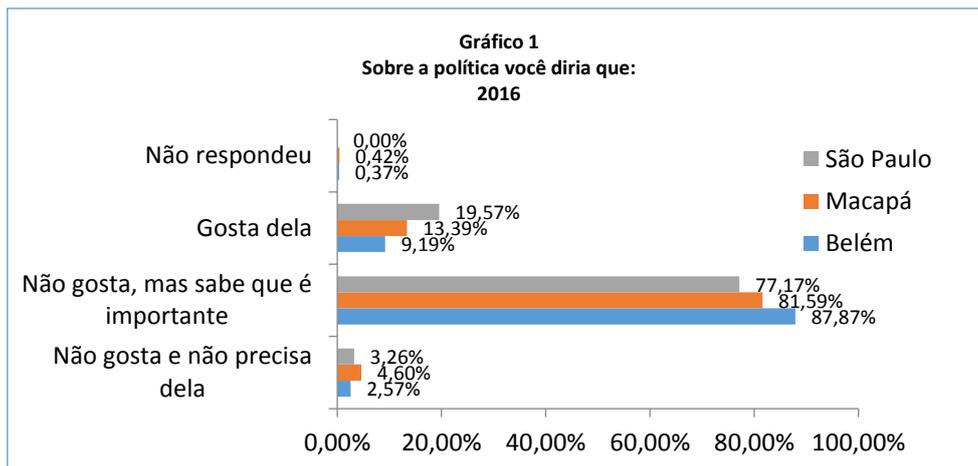
uma avaliação do percentual de educandos que marcou ao menos uma das duas alternativas ligadas ao ambiente virtual - redes sociais e sites na internet – com o intuito de aferirmos o potencial desse universo na busca por informações. Em São Paulo, o indicador vai a 77%, se aproximando muito da televisão. Em Macapá atinge 68% e em Belém 59%.

De acordo com a Tabela 1, as conversas vêm em seguida, mas é relevante destacar que os estudantes de São Paulo dão mais ênfase à Escola como fonte de informação política, algo muito superior ao percentual encontrado nas cidades nortistas.

Para além dos meios destacados para a obtenção de informação, os itens alinhados a seguir na tabela mostram diferenças mais agudas entre as cidades que podem estar associadas a características locais ou especificidades das escolas e jovens que participaram da pesquisa. Apesar de tais dessemelhanças, nas três cidades as médias de utilização dos canais oferecidos se estabelecem em patamares superiores aos 30 pontos percentuais, resultados semelhantes àqueles obtidos por Dantas (2018) ao longo do período 2016 a 2018.

Nas questões seguintes, o objetivo era compreender como os jovens pensam política, se veem inseridos nela e se relacionam com os partidos. Os resultados mostram aspectos desafiadores da democracia representativa, associados, sobretudo ao descaso, descrédito e afastamento, por mais que exista um reconhecimento acerca da relevância da política na realidade.

Gráfico 1: Sobre a política você diria que



Fonte: Coleta dos autores

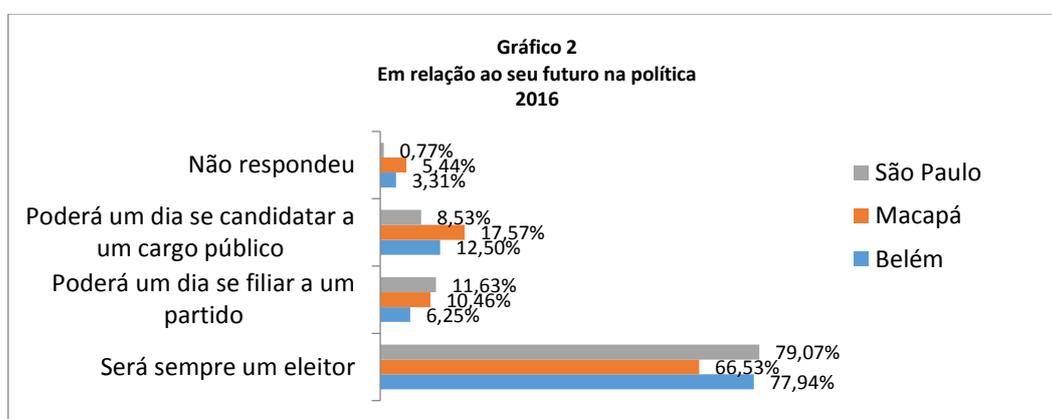
No Gráfico 1 o objetivo era compreender se os estudantes gostavam de política, não gostavam mas a entendiam como importante, ou não gostavam e a entendiam como desnecessária. Essa última opção conta com índices muito baixos de adesão nas três cidades pesquisadas, o que reforça o importante reconhecimento acerca da relevância da política na realidade do jovem, como indicou Pedreira (2015). A principal diferença entre as cidades fica por conta do gosto pela política *versus* a percepção de que a despeito do desgosto ela tem relevância. Em São Paulo, quase 20% afirmam gostar de política, enquanto no Pará esse total é inferior a 10%. Estariam os respondentes paulistas impactados pelo fato de estarem começando um curso que trataria o tema? Mesmo que os questionários sejam respondidos antes das atividades? No caso das capitais do Norte o preenchimento se deu em um dia comum de aula, sem qualquer preparação prévia ou comunicado extraordinário. A despeito de tal fato destaca-se a percepção de que a política é considerada relevante por imensos contingentes em todos os locais pesquisados. O desafio, nesses casos, está atrelado às reflexões de Dantas e Estramano (2015), que apontam que o posicionamento crítico de jovens paulistanos sobre a política precisa se converter em um conjunto de ações mais incisivo para a construção de realidades.

O Gráfico 2, por sua vez, nos oferta as perspectivas dos jovens entrevistados sobre seus respectivos papéis na democracia representativa. A imensa maioria deles, nas três cidades, entende que será sempre um eleitor, algo que varia entre dois terços no Amapá e quase 80% em São Paulo e no Pará. Entretanto, alguns consideram a possibilidade de filiação partidária e até mesmo candidaturas. Claro que entre a vontade expressa numa pesquisa e a real ação existem diferenças significativas, mas é possível apontar que mesmo diante da descrença e da posição até mesmo descompromissada perante uma simples pergunta, parcelas dos jovens se enxergam mais próximos da política do que indicam em seus gostos. Ou seja: enquanto quase 20% dos paulistanos afirmam gostar de política (Gráfico 1), o mesmo percentual faz tal afirmação em

relação a se filiar ou ser candidatos. Mas em Belém o gosto pela política atinge 9%, enquanto a possibilidade de filiação e candidatura somam 19%. Em Macapá essa lógica está em 13% de gosto contra 28% de possível envolvimento. Dois discursos meramente hipotéticos poderiam concorrer (ou se complementarem) para explicar tal fenômeno: enxergar a política como meio de sobrevivência, a despeito do (des)gosto, e/ou perceber que mesmo que seja algo negativo, e importante, a solução estaria em participar de forma mais ativa. Explorar tais expectativas mais a fundo seria uma boa forma de entender o que o jovem espera da política e como se percebe na lógica formal de representação em pesquisas futuras.

Para adensar tal análise é relevante considerar que em outubro de 2018 o Brasil tinha pouco menos de 150 milhões de eleitores e o registro de 16,8 milhões de filiados a partidos. Desse total, pouco mais de 45 mil, ou 0,27%, tinham entre 16 e 20 anos. Em relação ao Censo mais recente do país, de 2010, o total de jovens de 15 a 19 anos era de pouco menos de 17 milhões, ou seja, a filiação não é algo que ocupe o cotidiano dos cidadãos mais jovens – sobre a relação dos jovens com a vida partidária, é relevante a pesquisa de Brenner (2010).

Gráfico 2: Em relação ao seu futuro na política

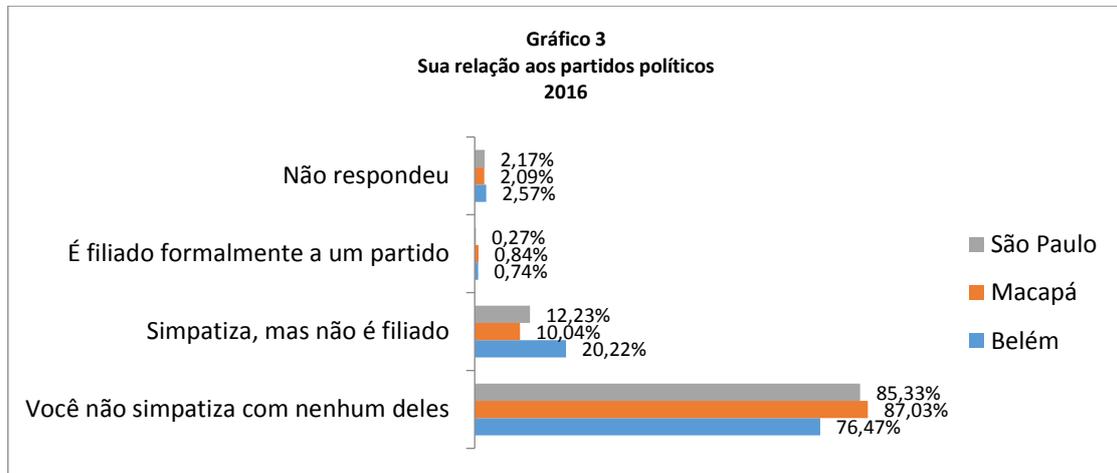


Fonte: Coleta dos autores

Buscando adensar a compreensão acerca da relação dos estudantes com os partidos políticos, o Gráfico 3 busca captar se os respondentes eram formalmente filiados a uma legenda, se guardavam simpatia por alguma delas ou se não simpatizavam com nenhuma agremiação dessa natureza. Os resultados mostram menos de 1% filiados nas três cidades, reforçando os dados acima apontados. Assim, os demais se dividem, a despeito daqueles que não responderam essa pergunta, entre simpatizantes e cidadãos afastados desse tipo de organização. Belém tem mais de 20% de simpatizantes, enquanto Macapá registra a metade desse percentual. Isso se reflete entre aqueles que afirmam não ter proximidade com qualquer legenda, e enquanto os amapaenses têm mais de 87%, os paraenses registram pouco mais de três quartos nessa condição. Em termos históricos, desde 2013 até 2018, Dantas (2018) mostra que a antipatia de estudantes paulistanos

entre 15 e 18 anos aos partidos variava entre 75% e 70%, respectivamente, entre 2013 e 2014, e subiu para algo entre 88% e 84% no período de 2015 a 2018, atingindo pico de 89% em 2017. Tais resultados de afastamento estariam atrelados ao que Dantas (2016) chamaria de “falta de capacidade de entender e decodificar desejos, e acentuação de conflitos e distâncias”, que caracteriza a visão de jovens sobre a política formal representativa e a atuação dos partidos – o fato é corroborado por Pedreira (2015).

Gráfico 3: Sua relação aos partidos políticos



Fonte: Coleta dos autores

Reforçando tais percepções, destaca-se o que se pode chamar de uma desconexão generalizada entre políticos e cidadãos. Mais do que isso, se depreende que apesar das democracias serem feitas por meio de uma “crença essencial que o indivíduo coloca nos outros para buscar de maneira justa os assuntos comuns a todos os indivíduos”, como observa Bengt Sãve-Söderbergh (2001), no caso em tela o que se percebe é o contrário, um completo afastamento do que é ser realmente político em termos mais formais.

A penúltima pergunta do questionário se refere à Câmara Municipal e o que ela deve fazer na realidade política local. Importante destacar tal aspecto, sobretudo quando o assunto passa pela responsabilidade que os parlamentos têm assumido no Brasil de adensarem o nível de politização da sociedade por meio de escolas e projetos educacionais que buscam reforçar a democracia. Parte das alternativas oferecidas para resposta no formulário envolvem obrigações constitucionais dos legislativos, mas o formulário também provocava o respondente sobre aspectos mais culturais, conforme mostram as opções apontadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Percepção dos jovens sobre “o que deve fazer uma Câmara Municipal”

Alternativas apresentadas	Belém	Macapá	São Paulo
Leis para a cidade?	68,01%	68,62%	70,65%
Eventos festivos?	11,40%	9,62%	7,61%
Fiscalizar as contas da Prefeitura?	60,29%	71,97%	49,73%
Defender interesses de empresas?	7,72%	8,37%	8,15%
Favores pro cidadão (emprego, dinheiro etc.)?	57,35%	52,30%	40,22%
Não sei o que faz uma Câmara	9,19%	9,62%	11,41%

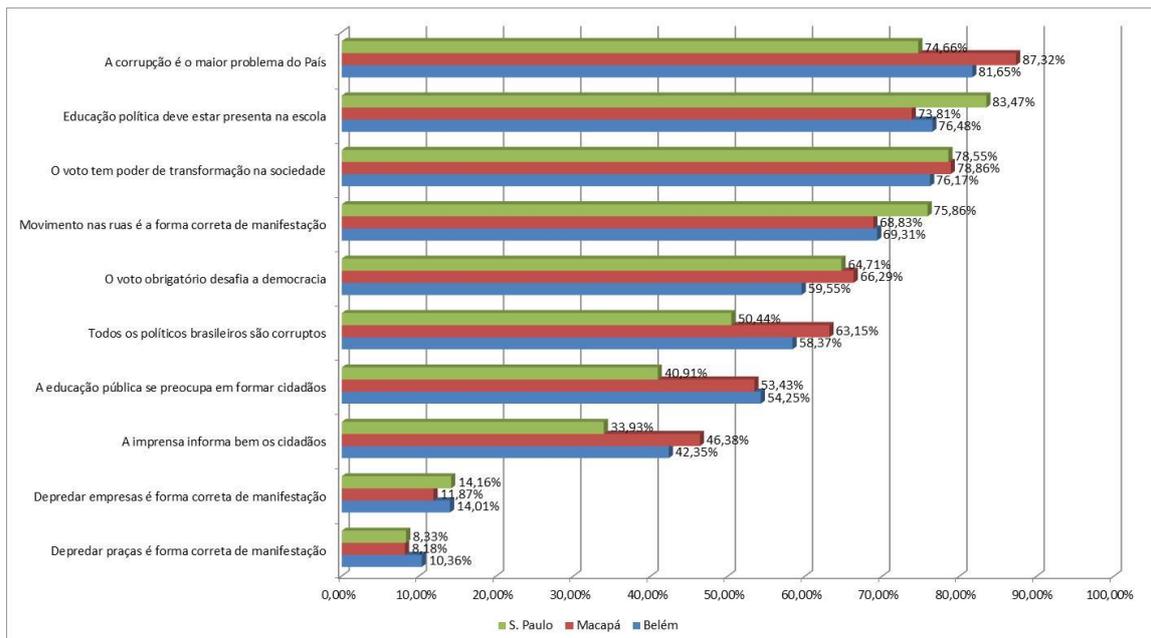
Fonte: Coleta dos autores

Em todas as cidades analisadas boa parte dos alunos demonstraram que sabem o que a Câmara Municipal deve fazer em termos formais. A responsabilidade dos vereadores em fazer leis é apontada por 68% dos alunos de Belém, 69% em Macapá e 71% em São Paulo. Os parlamentares, sob a ótica dos estudantes, também devem fiscalizar as contas da Prefeitura segundo 60% dos alunos de Belém, 72% dos alunos de Macapá e 50% em São Paulo – a capital paulista aqui demonstra resultado preocupante. Curioso notar que no caso amapaense, a função fiscalizadora supera a lógica legisladora, algo raro no senso comum. Também é equilibrado, entre as três realidades, o índice de jovens que dizem não saber o que faz uma Câmara Municipal, variando entre 9% em Belém e 11% em São Paulo.

Quando o formulário escapa das obrigações constitucionais mais formais, a realização de eventos festivos – muitas vezes chamados de Sessões Solenes – atinge percentuais baixos, mesmo resultado obtido para a percepção de que o parlamento local defende interesses de empresas. No entanto, quando perguntados sobre a Câmara Municipal oferecer favores à população (emprego, dinheiro etc.) partes expressivas dos alunos concordam com essa prática de característica clientelista: 57% em Belém, 52% em Macapá e 40% em São Paulo. Tal ponto se aproxima muito de resultados de pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros realizada em 2008 que mostrava postura clientelista de mais de 1.500 brasileiros entrevistados pelo Vox Populi quando provocados em relação às funções dos vereadores.

A última questão do formulário apresentava ao entrevistado um conjunto de sentenças em que ele deveria indicar se concordava totalmente, concordava em partes, discordava em partes ou discordava totalmente. Os resultados estão apresentados no Gráfico 4, convertidos em um índice de concordância em que as respostas são quantificadas e transformadas em percentuais. Quanto mais próximo de 100%, maior a concordância plena, seguindo método utilizado por Dantas (2016).

Gráfico 4 - Grau de concordância dos alunos sobre sentenças gerais de política



Fonte: Coleta dos autores

As respostas seguem padrões relativamente semelhantes entre as cidades. Especificamente existem graus distintos de intensidades em matéria de concordância, mas não parece ser possível dizer que há inversão de graus de percepção entre as localidades diante das sentenças. Aqui é possível dividir a análise em pontos positivos e negativos.

Positivamente existe alta percepção de que a corrupção é um grande problema no país. O primeiro passo para se resolver algo dessa natureza é reconhecendo o problema, e isso parece possível de ser percebido – em Macapá o fenômeno é mais sentido.

Outro ponto importante é o apreço, ao menos em termos de posicionamento, sobre a demanda de educação política nas escolas – algo que outras pesquisas já apontaram (DANTAS, 2016; PEDREIRA, 2015). Aqui o destaque maior é São Paulo, mas nas cidades do Norte a concordância supera 70 pontos. O poder de transformação do voto e a legitimidade dos manifestos de rua também se destacam positivamente, e tais aspectos conectam fortemente os estudantes a valores basilares da democracia: a escolha de representantes e a liberdade de manifestação. Dois outros pontos consideravelmente benéficos estão associados aos baixos índices de concordância com gestos de depredação dos patrimônios público e privado. Claro que variando entre 8% e 14% a posição pode preocupar, mas o grau é baixo.

Como aspectos negativos e preocupantes, se destaca o fato de que aparentemente a imprensa não informa bem os cidadãos – sendo que em São Paulo o sentimento é mais agudo. Outro ponto está associado ao fato de que é intermediária a posição sobre todos os políticos serem corruptos. Isso representa que os jovens concordam/discordam em partes, o que poderia indicar que existem aqueles que são honestos. Se isso for verdadeiro o resultado também pode ser visto

como positivo. Relativizar também seria possível no debate sobre o voto obrigatório desafiar a democracia, debate vivo entre os jovens que não parecem gostar do caráter compulsório de comparecimento às urnas - a discussão aqui mereceria aprofundamento maior.

Por fim, os alunos entendem que a escola pública – local onde estudam e vivem - não forma o cidadão, o que reforça de maneira preocupante a crítica sobre a ausência de educação política e percepções sobre a democracia e a cidadania. A distância entre essa sentença e aquela que busca compreender se os estudantes entendem que a política deve ser ensinada nas escolas parece ilustrar um relevante sentimento crítico. Em São Paulo, por exemplo, enquanto a percepção de que a educação pública forma o cidadão está em 41 pontos, aquela que trata da necessidade de haver educação política na escola vai a 83%.

CONCLUSÃO

Os resultados das pesquisas realizadas na periferia das cidades de Belém e Macapá, utilizando o questionário de Dantas (2016) nas periferias de São Paulo, revelam aspectos interessantes acerca da posição dos jovens da escola pública sobre política.

Ficou evidente que a hipótese central do trabalho, a despeito de diferenças pontuais que podem ser explicadas à luz de realidades específicas, foi verificada. Os estudantes de ensino médio, em geral, e a despeito do local pesquisado aqui, têm percepções semelhantes em relação à política. Mesclam o afastamento bastante presente no senso comum, e na sociedade em geral, com crenças mais consolidadas em torno de instrumentos essenciais da democracia. Concordam que devem participar mais, que precisam se aproximar, mas parecem carecer daquilo com o que concordam: a educação política deve estar presente nas escolas, servindo de instrumento para uma aproximação à política. O resultado atingido nesse estudo se assemelha às hipóteses de Nascimento, Silva e Dantas (2016) que compararam resultados dos questionários de ações de educação política em Suzano, grande São Paulo, e Araraquara, interior paulista. Quando os autores apontam que interior e capital não parecem tão distantes em relação à percepção dos jovens sobre a política, parece possível afirmar que regiões bastante distantes – a maior capital do Sudeste, e do país, e duas capitais do Norte – também não indicaram distâncias agudas.

Diante de tais aspectos, seria possível afirmar a necessidade de termos uma ação mais clara em relação à compreensão de política nas escolas? O país parece dividido em relação a essa temática. E o tema tem merecido atenção de um debate expressivamente polarizado, que finda se fragilizando em radicalismos, como nos adverte Pellanda (2016).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRENNER, Ana Karina. O tempo-espaço da escola e as possibilidades de engajamento político. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 25-36, jan./jun. 2010.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escola de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. (Série colóquios de excelência, 1);

COSSON, Rildo. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 25-36, 2010.

COSSON, Rildo. O Estágio-Visita como Educação para a Democracia. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 165-180, 2016.

CRICK, Bernard. Education for citizenship: the citizenship order. **Parliamentary Affairs**, n. 55, v. 3, p. 488-504, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Unb, 2001.

DANTAS, Humberto. **Democracia direta, representativa e participativa**. São Paulo: Oficina Municipal, 2016. p. 35-53. (Série Cidadania e Política, 1).

DANTAS, Humberto. Educação política nas periferias da Grande São Paulo: percepções com base na posição de jovens de 15 a 18 anos em 2015 em ações da Fundação Konrad Adenauer. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

DANTAS, Humberto. **Educação Política**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2017.

DANTAS, Humberto. **O jovem e a educação política**: ampliar as atividades em ano de tensão Política. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, dez. 2018. (Série Brasil em Foco).

DANTAS, Humberto; CARUSO, Vinicius. Politização nas escolas: o quanto os jovens compreendem essa demanda. **E-Legis**, Brasília, v. 4, n. 7, 2011.

DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 16, v 1, 2015.

DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 16, n. 1, 2015.

DANTAS, Humberto; SCHIAVI, Iara. O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação. **Revista do ILP**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2015.

ESTRAMANHO, Rodrigo. Pensamento, cultura e educação política no Brasil: algumas reflexões e propostas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

FORLINI, Danilo. **Construindo caminhos para a educação política**: a percepção dos alunos como um meio para pensar a educação para a democracia. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade estadual Paulista, Araraquara, 2015.

FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel. Formando cidadãos democráticos. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

JARDIM, Luiza. **O conceito de educação política no Brasil e o que as experiências revelam sobre o processo-aprendizagem**. 2018. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. Teaching democracy: what schools need to do. **Phi Delta Kappan**, Arlington, v. 85, n.1, p. 34-66, set. 2003.

KELLES, Eugênia; MARQUES, Maria Elizabeth. Parlamento Jovem: uma experiência inovadora em Minas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v.11, n. 3, 2010.

MARTINS JR, José Paulo; DANTAS, Humberto. O índice de participação e a importância da educação. **Opinião pública**, Campinas, v.10, .n. 2, p. 268-287, 2004.

MAYUMI, Carla; PEDREIRA, Beatriz. Educação política na prática: usando empatia e vivência como aprendizado. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2016.

NASCIMENTO, Alessandra; SILVA, Bruno; DANTAS, Humberto. Mapeando o que os jovens pensam sobre a política: as experiências formativas de Araraquara (SP) e Suzano (SP). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 18, n. 29, p. 151-176, 2016.

NASCIMENTO, Alessandra; SILVA, Bruno; SEINO, Eduardo. Educação para a cidadania. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2016. (Fundação Konrad Adenauer).

NIEMI, Richard G.; JUNN, Jane. Que tipo de conhecimento é necessário para fortalecer a cidadania nos Estados Unidos da América? *In*: ALBALA-BERTRAND, J. M. (org.). **Cidadania e educação**: rumo a uma prática significativa. Campinas: Papyrus; Brasília: Unesco, 1999.

O'TOOLE, Therese; MARSH, David; JONES, Su. Political literacy cuts both ways: the politics of non-participation among young people. **The political quarterly**, v. 74, n. 3, p. 349-360, 2003.

PEDREIRA, Beatriz. Sonhos da juventude brasileira: a política além do voto. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2015. (Fundação Konrad Adenauer).

PELLANDA, Andressa. Potencialidades e limitações da educação política no currículo escolar brasileiro: um resgate histórico e uma análise de contexto. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 17, 2016.

QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY. **Education for citizenship and the teaching of democracy in schools (The Crick Report)**: Final report of the Advisory Group on Citizenship. London: QCA, 1998. Disponível em: <https://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

REZENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 11, n. 3, 2010. (Educação Política: reflexões e práticas democráticas).

ROCHA, Hérycka. Educação para a democracia: a Câmara dos Deputados no centro da questão. **E-Legis**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 73-96, 2011.

ROCHA, Marta M. da; VIEIRA, Renata dos S. O legislativo vai à escola: as instituições políticas e o poder legislativo no âmbito da educação regular. **E-Legis**, v. 4, n. 7, p. 95-114, 2011.

SAVE-SODERBERGH, Bengt. Democracy, a Changed World and Poverty Eradication. **International IDEA News**, 2001.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 39 ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 30. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

SILVESTRE, Melissa. Das ideias à concretude. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2016. (Fundação Konrad Adenauer).

SISK, Timothy *et al.* Improving Governance for the Post-2015: Sustainable Development Goals: Scenario Forecasting the Next 50years. **World Development**, v. 70, p. 286-302, 2015.

Artigo recebido em: 2019-04-02

Reapresentado em: 2019-05-15

Aceito em para publicação em: 2019-05-30



**ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE MIGRAÇÃO**

**ANALYSIS OF THE BRAZILIAN MIGRATORY POLICY:
THE MIGRATION LAW PRESIDENTIAL VETOES**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA BRASILEÑA:
VETOS PRESIDENCIALES DE LA LEY DE MIGRACIÓN**

João Hélio Ferreira Pes*
Janaina Romero Rodrigues Rossi**

Resumo: Este artigo analisa a legislação referente a política migratória brasileira, especialmente, os vetos presidenciais à Lei de Migração para apontar a observância ou não às normas constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos. Utiliza-se o método dedutivo, com o objetivo de analisar os vetos presidenciais feitos à lei e suas eventuais violações de direitos humanos. Assim, questiona-se, a compatibilidade dos vetos aos preceitos constitucionais e tratados internacionais referente à migração. Nesse sentido, é empregado o método histórico para analisar a origem e a historicidade das políticas migratórias brasileiras, com o objetivo de verificar a sua possível influência na motivação dos vetos. Por fim, conclui-se que os vetos presidenciais não observam a evolução no que tange aos direitos humanos, referentes ao ato de migrar, presente nos tratados internacionais adotados pelo Brasil, assim como são contrários ao espírito humanitário da própria Lei de Migração.

Palavras-Chave: Migração; Direito humano de migrar; Dignidade da pessoa humana; Vetos.

Abstract: This article analyzes the legislation regarding Brazilian immigration policy, especially the presidential vetoes to the Migration Law to indicate compliance or not with constitutional norms and international human rights treaties. The deductive method is used, with the objective of analyzing the presidential vetoes made to the law and its possible violations of human rights. Thus, the question of the compatibility of vetoes with constitutional precepts and international treaties regarding migration is questioned. In this sense, the historical method is used to analyze the origin and the historicity of Brazilian migratory policies, in order to verify its possible influence on the motivation of the vetoes. Finally, it is concluded that the presidential vetoes do not observe the evolution regarding human rights, referring to the act of migrating, present in the international treaties adopted by Brazil, as well as are contrary to the humanitarian spirit of the Migration Law itself.

Keywords: Migration; Human right to migrate; Principle of human dignity; Vetoes.

* João Hélio Ferreira Pes é Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil; Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; E-mail: joaheliopes@gmail.com

** Janaina Romero Rodrigues Rossi é Graduanda em Direito pela Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; E-mail: rossijanaina55@gmail.com

Resumen: Este artículo analiza la legislación sobre la política migratoria brasileña, especialmente los vetos presidenciales a la Ley de Migración para señalar el cumplimiento o no de las normas constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos. El método deductivo se utiliza para analizar los vetos presidenciales realizados a la ley y sus posibles violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, cuestionamos la compatibilidad de los vetos con los preceptos constitucionales y los tratados internacionales sobre migración. En este sentido, el método histórico se utiliza para analizar el origen y la historicidad de las políticas migratorias brasileñas, con el fin de verificar su posible influencia en la motivación de los vetos. Finalmente, se concluye que los vetos presidenciales no observan la evolución con respecto a los derechos humanos relacionados con el acto migratorio, presente en los tratados internacionales adoptados por Brasil, así como contraria al espíritu humanitario de la propia Ley de Migración.

Palabras clave: migración; Derecho humano a migrar; Dignidad de la persona humana; Vetos

INTRODUÇÃO

A migração não é um fenômeno recente, pois a sociedade migra desde o seu surgimento e as pessoas o fazem pelos mais variados motivos, sobretudo em busca de melhores condições de vida. O tema da migração tem sido utilizado como palanque eleitoral de partidos a direita e extrema direita do campo político-ideológico, a exemplo dos Estados Unidos da América, que elegeu em 2016 o Presidente que prometeu construir um muro na fronteira com o México, além de outras medidas conservadoras e retrógradas no que concerne aos migrantes.

Ocorre que essa utilização é feita de modo irracional e sem compromisso com as pesquisas referentes ao fenômeno migratório, pois estimulam a xenofobia. Aos Estados, cabe a tutela jurídica deste ato para que possa ser exercido pelos migrantes de forma íntegra, a fim de realizar esta prática com a segurança jurídica devida e em consonância com o respeito à dignidade do ser humano.

Nessa perspectiva, as leis e as políticas públicas voltadas ao tema da migração têm papel essencial tanto na proteção como na promoção do direito de migrar. No Brasil, foi sancionada em maio de 2017 a lei nº 13.445, a Lei de Migração. Assim, revogou o Estatuto do Estrangeiro então vigente, que foi elaborado em época antidemocrática, logo, sem compromisso com os direitos humanos e com a democracia, utilizando-se da premissa militarista de defesa do território nacional para criminalizar o migrante.

A lei nº 13.445, que instituiu o novo diploma legal, foi ordenada com base no princípio da dignidade da pessoa humana, um avanço significativo em relação à lei revogada e mesmo assim foi objeto de dezoito vetos presidenciais. Dentro desse contexto, os vetos foram motivo de discussão entre as pessoas que dedicam sua vida a pesquisar a questão migratória, pois sustentam que estes poderiam alterar o sentido da referida lei. (BRASIL, 2017b)

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar os vetos presidenciais com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: Os vetos realizados na Lei de Migração são compatíveis com os direitos humanos, bem como suas respectivas garantias fundamentais e constitucionais protegidas no contexto de um Estado Democrático de Direito?

Como método de abordagem, definiu-se o dedutivo somado ao procedimento de pesquisa histórico, a fim de investigar a evolução histórica dos direitos humanos no Brasil relativo à temática dos migrantes. Como técnica de pesquisa adota-se os procedimentos bibliográficos e o documental. O procedimento bibliográfico tem como escopo a utilização de livros, artigos, legislação nacional e demais referências doutrinárias para o desenvolvimento do tema proposto. O procedimento documental é feito com a observação em documentos oficiais brasileiros sobre o assunto, tais como leis, projetos de leis, convenções e pactos assinados.

O artigo está dividido em cinco partes, desta forma, a primeira parte revela a origem da política migratória brasileira desde o Brasil colônia e o racismo escondido na escolha dos migrantes ideais para o povoamento do território nacional. A segunda parte analisa a xenofobia como base do Estatuto do Estrangeiro, concebido durante a ditadura militar. Na terceira parte, verifica-se a Constituição Brasileira e os Tratados Internacionais ratificados pelo país em relação aos direitos humanos dos migrantes, e a manutenção do Estatuto do Estrangeiro. Além disso, observa-se o não reconhecimento do direito humano de migrar, apesar da restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil. A quarta parte, traz considerações acerca da inovação resultante da Lei de Migração, embora realizada de forma tardia, em comparação ao revogado diploma que representava o não reconhecimento do migrante como sujeito de direitos. Na quinta e última parte, analisa-se a concordância dos vetos presidenciais com o texto constitucional, com os direitos humanos presentes nos tratados internacionais sobre a migração e com a própria Lei de Migração.

Tendo em vista que o direito de migrar é, via de regra, tutelado pelas legislações estatais, torna-se dever do ordenamento jurídico assegurá-lo, tal como o faz a Lei de Migração no Brasil, a qual pressupõe o desenvolvimento de políticas migratórias condizentes com o princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, a partir da análise da legislação que instituiu a política migratória brasileira, verifica-se que alguns vetos presidenciais à Lei de Migração representam o símbolo do retrocesso difundido por parcela conservadora da sociedade brasileira.

1 ORIGEM DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: O RACISMO E A XENOFOBIA OCULTOS

No período do Brasil colonial, no ano de 1747, surge a primeira lei para imigrantes, de acordo com o Repertório de legislação brasileira e paulista referente à imigração. A provisão de 09 de agosto era voltada para o encaminhamento e assentamento de casais açorianos no Brasil. Em 1808 há o Decreto de 25 de novembro no qual “Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil” e em 1813, um Decreto que beneficia casais da Ilha de Açores que se estabeleceram no Brasil. Entre 1817 e 1818 houve mais cinco atos oficiais entre Portaria, Decreto e Carta Régia para o tratamento referente à imigração de suíços no até então Brasil colônia (BASSANEZI, 2008 p. 11).

Percebe-se, assim, o favorecimento de Portugueses e Suíços nas primeiras leis de incentivo aos migrantes estrangeiros, sobretudo no que diz respeito ao acolhimento e concessão de terras no Brasil. Nessa época do País da escravidão legalizada, o cerne da política imigratória brasileira estava ‘velado’: o racismo. Nessa perspectiva, a ideia de incentivo à imigração branca e europeia foi disseminada para ser o símbolo da distribuição de terras e desenvolvimento populacional. Isso, porque seguia no pretexto racista de uma suposta hegemonia branca, o que demonstra o racismo na base de um processo de branqueamento dos brasileiros. Nesse sentido, a miscigenação ocorrida em decorrência desse processo, é motivo de preocupação por nacionalistas radicais, o que revela ainda mais o cerne racista da migração eleita para povoar o território brasileiro. Do mesmo modo, para Alencastro e Renaux (1997, p. 293), a burocracia imperial e os intelectuais da época usaram a política imigrantista como mecanismo de “civilização, a qual, na época, referia-se ao embranquecimento do país”.

A partir de 1823 e da instituição do Império, a Decisão n.154 de 22 de outubro “proíbe a concessão de sesmarias até que a Assembleia Geral constituinte e Legislativa regule essa matéria”. Nesse contexto, houve muito empenho na elaboração de um “plano geral de colonização que sirva para todas as Províncias” (BASSANEZI, 2008, p. 12).

A questão da imigração (não negra) é consecutivamente explorada com o intuito de estimular essa prática, haja vista a Lei n. 99 de 31 de outubro de 1835 na qual “isenta do imposto de ancoragem as embarcações que conduzirem mais de 400 colonos brancos” (BASSANEZI, 2008, p. 14).

Igualmente, o favorecimento da imigração europeia estava completamente aceito e justificado a partir de uma premissa racista. Essa discriminação social, baseada em diferenças entre as raças e a presumida supremacia da raça branca, está evidente ao se considerar o discurso vazio, racista e preconceituoso sobre a imigração africana. Mesmo que os africanos tenham sido retirados de seu continente de forma compulsória, não eram considerados imigrantes, pois nem eram percebidos como pessoas e sim como objetos adquiridos para enriquecer os proprietários que os compraram, e utilizaram de sua mão-de-obra por meio de trabalho escravo. Assim, mesmo após o trabalho duro, não remunerado e severamente castigado dos africanos e seus descendentes, estes eram considerados incapazes por seus algozes, ou seja, não conseguiriam trabalhar livremente ou serem eles os proprietários de terras.

Segundo Seyferth (2002, p. 119), o imigrante alemão era conceituado como agricultor eficiente, o que seria um padrão na legislação imigratória relativa à colonização, “nas regras de admissão de estrangeiros o imigrante ideal, o único merecedor de subsídios, é o agricultor; mais do que isso, um agricultor branco que emigra em família”.

A promoção de imigrantes europeus segue, em 1846, com a Lei n. 313 de 16 de março com o “estabelecimento de colônias agrícolas com colonos alemães ou belgas” (BASSANEZI, 2008, p. 15).

Para Seyferth (2002, p. 120), ocorreu de forma simultânea em 1850 a publicação da Lei de Terras e da Lei Euzébio de Queirós a qual proibia a entrada de africanos escravizados no Brasil. Dessa maneira, há o privilégio da colonização europeia e o impedimento de uso da mão-de-obra escravizada dos negros nas colônias. No entanto, como relatado anteriormente, nem mesmo os negros livres eram considerados apropriados para o trabalho nas colônias.

Em suma, está explícito que os africanos e seus descendentes sequer foram reconhecidos como imigrantes, e isso serviria de motivação para tentar justificar a falta de incentivo para trabalharem e se estabelecerem em terras brasileiras tal como os europeus. Nem mesmo em uma tentativa de reparação aos três séculos e meio de desumanização do sistema escravocrata ao qual estavam submetidos.

Desde o primeiro ato legal de 1747, sobre colonização e imigração no Brasil até 1961 foram 214 anos de incentivo à imigração estrangeira, sobretudo europeia e de cor branca, segundo o Repertório de legislação brasileira e paulista referente à imigração (BASSANEZI, 2008). Logo, o racismo foi à base para o surgimento da primeira política imigrantista brasileira, que teve como preferência no seu modelo de colonização perfeita, segundo critérios raciais discriminatórios, os agricultores brancos e europeus.

Além disso, a questão da xenofobia foi à essência do que viria a ser a próxima política migratória brasileira. De acordo com Seyferth (1997) entre os anos de 1937 e 1945, houve uma campanha de nacionalização, na qual o Exército era o grande disseminador do discurso nacionalista que criticava a política de colonização até então realizada. Ainda, a autora ressalta que, para os militares, os imigrantes não foram absorvidos pela cultura da sociedade brasileira, “na visão militar, uma anomalia desse tipo só podia ser eliminada através da ação cívica de todos os patriotas que pretendiam viver num Brasil uno, independente e forte” (SEYFERTH, 1997, p. 95). Dessa maneira, percebe-se que houve uma campanha muito forte no sentido de qualificar os imigrantes como alienígenas, e, portanto, deveriam ser temidos e combatidos pelos nacionais que compartilhavam desse pensamento radical nacionalista. Assim, de acordo com Seyferth: “A campanha de nacionalização foi implementada durante o Estado Novo (1937-1945), atingindo todos os possíveis alienígenas- tanto nas áreas coloniais (consideradas as mais enquistadas e afetadas da sociedade brasileira) como nas cidades onde as organizações étnicas estavam mais visíveis” (SEYFERTH, 1997, p. 96).

Nessa perspectiva, o menosprezo imposto aos imigrantes, nesse contexto de Estado autoritário e legalizado, começou pela supressão da comunicação em seu idioma e proibição de seu ensino. Nesse sentido, “O primeiro ato de nacionalização atingiu o sistema de ensino em língua estrangeira: a nova legislação obrigou as chamadas “escolas estrangeiras” a modificar seus currículos e dispensar os professores “desnacionalizados”: as que não conseguiram (ou não quiseram) cumprir a lei foram fechadas” (SEYFERTH, 1997, p. 96).

A campanha de nacionalização gerou a tentativa de eliminação do idioma estrangeiro, de erradicação das organizações de imigrantes, de aniquilamento de sua cultura e de busca por um cidadão brasileiro padrão. O que resultou no etiquetamento dos estrangeiros como inimigos do Brasil, sobretudo num contexto de guerra. “A participação do Brasil na guerra, a partir de 1942, acirrou as animosidades, pois a ação nacionalizadora se intensificou junto aos imigrantes (e descendentes) alemães, italianos e japoneses – transformados, também, em potenciais “inimigos da pátria” (SEYFERTH, 1997, p. 97).

Portanto, o racismo descrito anteriormente, implícito por meio de leis e decretos e, especialmente no discurso naturalizado da migração branca e europeia, é o primeiro fator significativo de origem da política migratória brasileira. Assim como a xenofobia, latente nos discursos nacionalistas e por consequência em sua campanha de nacionalização na qual resultou em leis que a garantiram¹, haja vista a proibição de escolas estrangeiras.

Logo, o racismo e a xenofobia estão evidenciados como a origem da política migratória brasileira. O contexto do Estado autoritário presente no Estado Novo repete-se no golpe militar de Estado de 1964, no qual a premissa militarista de defesa nacional é adotada. No entanto, assim como na política de povoamento e distribuição de terras como política migratória, o racismo estava implícito, a xenofobia estava subjacente à elaboração do Estatuto do Estrangeiro, tema do próximo tópico.

2 ESTATUTO DO ESTRANGEIRO: A XENOFOBIA INSTITUCIONALIZADA

O Estatuto do Estrangeiro foi uma legislação sistematizada que reuniu normas em um documento jurídico referente à migração, como visto anteriormente essa questão até então era tratada de forma esparsa no sistema jurídico, estando vinculada à colonização e povoamento do território brasileiro. O discurso xenófobo disseminado por militares de ideais nacionalistas radicais, foi literalmente normatizado nessa legislação direcionada (contra) para os migrantes. Foi no período em que o Brasil estava sendo governado de forma antidemocrática pelos militares que a lei que instituiu o Estatuto do estrangeiro, Lei nº 8.615/1980, entrou em vigor no dia 19 de agosto de 1980.

O regime ditatorial militar no qual o Estado e parte da população estavam submetidos, teve como base a premissa militarista em defesa da segurança nacional, segundo seus idealizadores em “combate à subversão comunista” conjuntamente com parte de empresários brasileiros, empresas internacionais, parcela da imprensa e da Igreja Católica, que segundo suas perspectivas

¹ Os idiomas Italianos, Japonês e Alemão foram proibidos no Brasil em 1942, em decorrência da declaração de guerra à Alemanha, os imigrantes que aqui viviam há décadas foram silenciados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/405454-SEGUNDA-GUERRA-MUNDIAL-AS-RESTRICOES-ENFRENTADAS-POR-ESTRANGEIROS-QUE-VIVIAM-NO-BRASIL-BLOCO-2.html>. Acesso em 14 out. 2018.

estariam preocupadas com a crise econômica brasileira e a manutenção da ordem. Nesse sentido, pode-se afirmar que: “Os militares, associados aos interesses da grande burguesia nacional e internacional, incentivados e respaldados pelo governo norte-americano, justificaram o golpe como defesa da ordem das instituições contra o perigo comunista”. (HABERT, 1992, p. 8-9).

Dessa maneira, verifica-se a união de camadas privilegiadas da sociedade em torno de uma causa em comum: a manutenção de suas vantagens em oposição a uma possível ascensão de camadas inferiores. Assim como no tempo do Brasil colônia, em que parte da sociedade detentora de riqueza desqualificou a imigração africana e incentivou as migrações europeias com o objetivo de embranquecer a população brasileira. Igualmente, por meio da campanha nacionalizadora imposta pelo Exército Brasileiro, à xenofobia foi sistematizada em leis, o que viabilizou a promoção de inimigos, nesse caso os estrangeiros, a fim de manter o estado das coisas.

Nesse sentido, verifica-se que a divisão socioeconômica presente na sociedade está diretamente relacionada ao fato de quem elabora as leis e a quais finalidades estas se empregam, na qual o poder político e econômico, proveniente das classes endinheiradas, é o motivo de sucesso nesse empreendimento (BECKER, 2008, p.29).

Assim, a Lei nº 8.615/1980 (BRASIL, 1980), enfim coloca em prática o que havia sido discutido pelo Exército em sua campanha de nacionalização, e em nome da defesa da segurança nacional promulga o Estatuto do Estrangeiro. O artigo 1º do Estatuto do Estrangeiro já inicia advertindo que tal lei é válida em tempo de paz, ou seja, na falta da paz ou em tempo de guerra ou sua iminência, os direitos dos estrangeiros não mais valeriam. Em seu artigo 2º assinala que sua utilização será para atender à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, e também a defesa do trabalhador nacional. Ou seja, a lei para os estrangeiros não foi feita para eles, mas sim para proteger a nação brasileira deles, nessa lógica nacionalista, militarista e xenofóbica. Assim, ao diferenciar o trabalhador nacional do estrangeiro, instigou nos nacionais o medo em relação aos estrangeiros que aqui viviam e trabalhavam no sentido de que estes roubariam suas vagas de emprego. O que pode contribuir para a precarização² nas condições de trabalho³ dos não nacionais.

O artigo 3º do Estatuto ordena que a concessão de visto, a sua prorrogação, ou transformação ficará sempre condicionada aos interesses nacionais, o que demonstra, segundo uma perspectiva de Estado autoritário e soberano, o valor supremo protegido desta legislação: o interesse nacional. Um interesse nacional não pode ser do interesse de um estrangeiro, já que ele não foi assimilado ou absorvido pela cultura brasileira. Isso decorre de uma propaganda de

² Ver, por exemplo, a matéria jornalística que informa a escravização de imigrantes haitianos no Brasil, no ano de 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>. Acesso em 25 out. 2018.

³ Ver mais em nota emitida pelo MIGRAIDH, sobre a repressão da Prefeitura Municipal de Santa Maria ao comércio de rua exercido principalmente pelos migrantes. Disponível em: <http://www.migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/49-nota-sobre-a-repressao-ao-comercio-de-rua-em-santa-maria>. Acesso em 25 Out. 2018.

incitação contra os estrangeiros, pois um nacional deverá estar sempre em oposição ao estrangeiro, na cultura do medo imposta e instigada pela ditadura dessa e de outras épocas.

Nesse contexto, nota-se que há total falta de direitos humanos relativos aos migrantes, que sequer foram considerados como sujeitos de direito, o que está em acordo com a justificativa da criação do referido Estatuto. Outrossim, a busca pela fortificação da soberania nacional e a defesa de seu território contra os (produzidos) inimigos estrangeiros, são suas motivações.

Portanto, a defesa da segurança nacional foi o termo usado para camuflar dentro uma perspectiva militar, o racismo e a xenofobia antes escondidos pela pretensa política de povoamento e distribuição de terras no território brasileiro desde a colonização. Como relatado anteriormente, os ideais de uma nacionalidade brasileira pura, presente no discurso nacionalista extremo, não estavam de acordo com a política de colonização feita até então. Assim, o Exército Brasileiro ao tomar o poder de forma arbitrária, pôde institucionalizar a xenofobia presente em seus discursos, o que pode ser verificado na elaboração do Estatuto do Estrangeiro.

Compreende-se, todavia, que não há um problema com a questão da nacionalidade em si, enquanto ela não for utilizada como desculpa para discriminar pessoas que nasceram em outro lugar, ou seja, como subterfúgio. Como ocorrido no caso da campanha referida, a radicalização da percepção de ser nacional foi usada de maneira a instigar nacionais contra não nacionais. Assim, é possível que uma pessoa tenha sua nacionalidade e em conjunto com os demais consigam constituir uma nação com objetivos e direitos e que estes sejam garantidos por um poder estatal. Este, por sua vez, estará apto para assegurar seus cidadãos e manter relações com outros Estados. No entanto, ser nacional de um lugar não significa ser adversário do nacional de outro lugar.

O historiador Yuval Noah Harari, na sua obra *21 lições para o século 21*, tem um capítulo sobre o nacionalismo, no qual aduz que a humanidade convive em uma única civilização em que os povos compartilham de desafios e oportunidades em comum e indaga o porquê de alguns grupos, como britânicos, americanos e russos preferirem o isolamento nacionalista. Nesse sentido, o autor entende que os problemas da humanidade são globais, tais como a preservação do meio ambiente e a defesa nuclear, pois atingem a todos em maior ou menor grau, dessa maneira as respostas a estes devem ser globais e de nada adianta fechar-se em um nacionalismo que coloca o país em primeiro lugar ao invés da subsistência de toda a comunidade. Até mesmo porque um único país não poderia defender-se ou defender o mundo, sem a cooperação dos demais, por mais rico e desenvolvido que seja (HARARI, 2018, p.144).

O tema nacionalidade, por outro lado, é encarado de forma diversa por Hannah Arendt, a qual entende que: “Em sua essência, o nacionalismo é a expressão dessa perversa transformação do Estado em instrumento da nação e da identificação do cidadão com o membro da nação. A relação entre o Estado e a sociedade foi determinada pela luta de classes, que havia suplantado a antiga ordem feudal” (ARENDR, 2012, p. 324).

De fato, a questão de luta de classes, sobretudo num país desigual como o Brasil faz todo o sentido, pois há uma percepção discriminatória do migrante “legislada” pela classe dominante brasileira, no contexto do regime antidemocrático. Do mesmo modo, a não compensação aos afro-brasileiros por meio de distribuição de terras, em virtude da abolição da escravidão abordado no primeiro tópico. Ainda, a proibição do ensino de língua estrangeira, sobretudo os idiomas alemão, italiano e japonês. O que corrobora a visão da qual a diferença entre classes está ligada ao poder e isso explica quem faz as regras e quem deve cumprir (BECKER, 2008, p. 30).

O referido Estatuto é a expressão mais fiel do que se entende por segurança nacional, pois a qualquer momento o Poder Executivo poderia expulsar um estrangeiro do território brasileiro, conforme o seu entendimento, caso o julgasse uma ameaça (ILLES; VENTURA, 2010, p. 14). Por esse motivo, e todos os outros já explanados, mais uma vez é perceptível a não compreensão do migrante como sujeito de direitos no Brasil comandado por uma ditadura militar.

A institucionalização da xenofobia como política migratória, e o incentivo político para o não reconhecimento de direitos fundamentais para estrangeiros estava legitimado pelo Estatuto, que foi igualmente legitimado por um Estado de exceção. Esse último período ditatorial durou cerca de vinte e um anos e após a sua extinção o Brasil foi redemocratizado, sendo a Constituição Federal de 1988 a principal declaração de um Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 2019). Porém, o resultado de mais de duas décadas de um regime militar que consagrou o Estatuto do Estrangeiro, e todo o período de campanha nacionalizadora promovida pelo Exército Brasileiro, em conjunto com a já mencionada política de povoamento e branqueamento da população brasileira, não seria mudado com a restituição da democracia. Muito menos com a restauração do Estado de Direito.

Nesse sentido, a promulgação da Carta Constitucional e a sua vigência de trinta anos não revogou o inconstitucional Estatuto do Estrangeiro no País, nem fez valer um de seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

3 CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E TRATADOS INTERNACIONAIS: O NÃO RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO DE MIGRAR

Quando o Estado é o veículo de violações de direitos humanos contra seus cidadãos, a exemplo do que ocorreu nas duas Grandes Guerras, há uma urgência em criar mecanismos de defesa contra essa arbitrariedade. A autora Hannah Arendt em sua obra *Origens do totalitarismo* observa que o período entre guerras e após seu término, foi um tempo de grandes deslocamentos humanos. Em virtude das consequências oriundas desses terríveis eventos, dentre eles a inflação e o desemprego, os grupos que migraram não foram aceitos em parte alguma e também não

puderam voltar ao local de origem. Assim, tornaram-se apátridas e sem direitos humanos não possuíam nada, “eram o refugio da terra” (ARENDDT, 2012, p.369). Por esse motivo, mostrou-se necessária uma reação de humanidade contrária as barbáries assentidas juridicamente e assim foi idealizada a construção de um documento jurídico que protegesse os seres humanos contra possíveis arbitrariedades cometidas pelo Estado, como no caso do regime nazista.

Dessa forma, com o objetivo de evitar que o Estado fosse um transgressor de direitos e assim cometer novas barbaridades contra as pessoas que estão sob sua proteção, é que foi constituída em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Uma resposta jurídica contra o Estado delinquente, que de forma legalizada assentiu o horror do holocausto. Segundo Comparato, a Declaração Universal tecnicamente é uma recomendação que a Assembleia Geral das Nações Unidas fez aos seus membros, porém, esse entendimento “peca por excesso de formalismo. Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana” (COMPARATO, 2008, p. 223-224).

Assim, diante das ponderações formalistas, houve um esforço no sentido de que o instrumento protetivo dos direitos humanos tivesse eficácia jurídica real e não tivesse seu alcance limitado por uma questão meramente formal (PES, 2010, p. 78). Dessa maneira, dois pactos foram instituídos posteriormente para dar força vinculativa aos direitos previstos na Declaração de 1948, são eles: o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Dentre os pactos, ressalta-se o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos de 1966, ratificado pelo Estado Brasileiro em 06 de julho de 1992 pelo Decreto nº 592, o qual declara em seu artigo 2º que toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive seu próprio país e no artigo 4º expõe que ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. (BRASIL, 1992a)

Além do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, o mais importante documento sobre migração é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, de 1990. Só que esta convenção não foi ratificada pelo Brasil e tramita desde 2010 à espera no Congresso Nacional, o que demonstra a falta de interesse deste no reconhecimento do direito humano de migrar. Conforme Deisy Ventura esta convenção reconhece os direitos fundamentais de todos, em situação migratória regular ou não (VENTURA, 2014). O não reconhecimento do direito humano⁴ de migrar, viola a dignidade da pessoa humana que é à base da Lei Maior brasileira.

⁴ Ver, por exemplo, a tese de Doutorado da Professora Giuliana Redin, coordenadora geral do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Internacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/P_PR_96b59a82969feccea69aa7d6d4d3b612. Acesso em 30 abr. 2018.

A dignidade da pessoa humana é o valor supremo que está implícito em qualquer documento jurídico comprometido com a essencialidade do ser humano, porque isso promove a continuidade da humanidade. E isso independe de religião, cor, sexo, política ou local de nascimento. De acordo com João Hélio Ferreira Pes, a compreensão atual de que os direitos humanos, alicerçados na dignidade da pessoa humana, não são unicamente os fundamentos dos direitos, mas, também, a base do ordenamento jurídico, ou seja, a dignidade da pessoa humana é fundamental para o desenvolvimento do sistema jurídico em sua totalidade (PES, 2010, p. 29). Por isso, é tão essencial que o direito humano fundado na dignidade da pessoa humana seja a razão do princípio que norteia as normas pelas quais é regida a sociedade, e que isso se reflita nas atividades estatais que são limitadas em seu poder para que as pessoas tenham respeitada sua individualidade e sua dignidade. A não observância disso, e o fato do sistema jurídico não ter sido fundamentado em direitos humanos, implicaram nas duas grandes guerras como visto nos horrores do holocausto.

Assim, a internacionalização dos Direitos Humanos mostra-se indispensável tanto para o progresso da humanidade como para sua preservação, na perspectiva de um direito internacional humano e global. Dessa forma, o reconhecimento dos direitos humanos num plano internacional é de suma importância também como um alerta para os riscos que podem decorrer da sua não observância.

Diante disso, a Carta Magna representa um marco importante na história jurídica do Brasil, pois sistematiza de forma clara e objetiva o reconhecimento das desigualdades sociais e econômicas presentes na sociedade, o que está previsto no artigo 3º da Carta Magna, conforme incisos I ao IV. Porquanto, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo inicial exalta a dignidade da pessoa humana como sua principal base, a qual deve nortear todo o sistema jurídico.

A abertura do Brasil democrático a uma internacionalização dos direitos humanos mostra-se presente no § 2º do artigo 5º no qual está descrito que os direitos e garantias expressos nessa Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Assim, o mais importante documento jurídico informa que os tratados internacionais em que o Brasil concordou relativos aos direitos humanos são constitucionais e devem ser respeitados. Nessa perspectiva, segundo Mazzuoli: “A hierarquia constitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos não serve apenas de complemento à parte dogmática da Constituição, implicando, ainda, o exercício necessário de todo o poder público – aí incluso o judiciário -, em respeitar e garantir a plena vigência destes instrumentos” (MAZZUOLI, 2006, p. 396).

Naturalmente, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil passam a ter eficácia imediata, pois tem natureza constitucional, além de serem incorporados como cláusulas pétreas, o que significa que não podem ser extintas. Destarte, o Brasil ratifica em seis de novembro de 1992 a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de São José de

Costa Rica, promulgado em 22 de novembro de 1969. (BRASIL, 1992b)

No preâmbulo da referida Convenção, está expresso que são reconhecidos os direitos essenciais do ser humano e que estes não estão atrelados ao fato de este ser nacional de um país determinado, mas que seus direitos advêm do fato de ser uma pessoa. No tocante a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada e promulgada em 1948, mesma data em que foi assinada pelo Brasil, está expresso em seu artigo 13º que todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, ou o seu próprio e a esse regressar caso quiser. Isto significa que migrar foi reconhecido como direito humano num contexto internacional, e no contexto brasileiro, apesar de ter sido internalizado o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, não teve esse reconhecimento, apesar da força vinculante do mesmo. Diante disso, a abertura democrática do país, a instituição do Estado Democrático de Direito e a ratificação de tratados internacionais relativos aos direitos humanos, este direito seguiu não tendo o devido reconhecimento, haja vista a não extinção do Estatuto do Estrangeiro.

É evidente que o Brasil tem uma democracia recente após ter vivido tantos anos de regime autoritário. Em virtude disso, os resquícios de violações de direito, o não reconhecimento de direitos humanos e o medo de uma nova era que reconheça tudo isso é um impeditivo para que o país avance em políticas públicas voltadas para os migrantes.

Nessa perspectiva, os princípios regentes do ordenamento jurídico devem ser compreendidos de forma plena, no caso da Constituição Federal de 1988 o seu princípio norteador é o da dignidade da pessoa humana, e na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio deve ser encarado da seguinte maneira: “É por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se erradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência” (MELO, 2004, p. 841).

Em consequência a essas constatações, o Estatuto era uma grave ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana e mais do que isso, a toda estrutura jurídica nacional e internacional vigente no Brasil, a violação desse princípio foi consagrada no referido estatuto o que colocava em suspeita o compromisso da ordem jurídica com esse pressuposto.

Com a passagem de quase três décadas de um regime político democrático, estava claro que o Estatuto deveria ser revogado o quanto antes. Desse jeito, a necessidade de uma nova lei para o tema, baseada em dignidade da pessoa humana e não em defesa da pátria é que se propõe a criação do novo código jurídico, a Lei de Migração, lei nº 13.445/2017.

4 NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: UM AVANÇO NECESSÁRIO E TARDIO

A Lei de Migração, lei nº 13.445/2017 foi publicada no Diário Oficial da União no dia 25 de maio de 2017, revogando o Estatuto do Estrangeiro por completo. Percebe-se pela nomenclatura do diploma legal a primeira diferença entre o retrógrado Estatuto e a avançada lei. Esta, com a premissa de reconhecer o direito humano de migrar, aquela baseada na ideologia militarista de defesa da ordem. A mudança ainda que extemporânea da lei é de extrema importância para atender as demandas impostas, sobretudo por esse momento atual de deslocamentos humanos intensos, porque a presença de pessoas das mais variadas culturas e costumes é um fator que colabora para o desenvolvimento de uma sociedade solidária e diversa, que são respectivamente princípio e objetivo fundamentais da República Federativa do Brasil.

No entanto, o Decreto Lei nº 9.199 de novembro de 2017 que regulamenta o texto da Lei de Migração (BRASIL, 2017a), foi alvo de críticas por especialistas no tema da migração, pois segundo Deisy Ventura, não houve um tempo hábil para a consulta pública e as contribuições enviadas pelos pesquisadores não foram levadas em consideração (VENTURA, 2017a).

Afinal, a nova lei para migrantes foi tão esperada pelos especialistas no tema, as entidades sociais, os migrantes e pelas instituições que são responsáveis pela questão migratória no Brasil, como por exemplo, o Fórum Permanente de Mobilidade Humana (FPMH), o qual se classifica como “um movimento que partiu de instituições voltadas para a defesa de direitos de pessoas em processo de mobilidade: migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e estudantes internacionais” (FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA, [201-]). Cabe ressaltar, que durante essa espera houve muita pesquisa acadêmica e empenho dos especialistas em mobilidade humana em torno do debate para a construção de uma nova lei baseada em direitos humanos, para reconhecer que migrar é de fato um direito humano fundamental.

Para Deisy Ventura pesquisadora e especialista no assunto, o decreto é descabido em relação ao amplo debate ocorrido há pelo menos 10 anos, e que objetivava um novo marco jurídico para a migração, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (VENTURA, 2017a). Além da consulta pública ter sido realizada em pouco tempo, o fato de o referido utilizar a expressão migrante clandestino em seu artigo 172, segundo Deisy Ventura (2017), demonstra o não conhecimento do assunto por quem o criou. Esse termo indigno, possivelmente herdado do regime militar e do Estatuto do Estrangeiro, não deveria constar no decreto para a regulamentação da nova lei.

A Defensoria Pública da União e instituições sociais ligadas à questão da mobilidade tomaram providências jurídicas no intuito de anular dispositivos do decreto que seriam contra a própria lei que ele regulamenta. Ainda nesse entendimento, o exemplo do regulamento Argentino que durou quase cinco anos para ser aprovado e confirma o país como um modelo a ser seguido

no tema da migração (VENTURA, 2017 b).

Apesar do defeituoso decreto e dessa resistência à mudança em certos pontos, o fato é que o texto da lei em si teve grande participação popular, segundo concepção de André de Carvalho Ramos: “São 125 artigos, aprovados a partir do projeto original do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), em um trâmite com ampla participação da academia, sociedade civil, e partidos da situação e oposição, retratando um consenso pluripartidário em torno do projeto” (RAMOS, 2017).

Dessa maneira, percebe-se a diferença na elaboração de uma lei protetiva em relação aos migrantes, haja vista a criação das normas no tempo do Brasil colônia em que o objetivo era o embranquecimento da população, revelada pelo incentivo de migrantes brancos e europeus para povoar o território brasileiro. Ainda, na construção de um Estatuto em um contexto de regime militar, o qual criminalizava o ato de migrar.

Para além do racismo e da xenofobia, e para a superação destes preconceitos incrivelmente incutidos na consciência dos seres, está no progresso e no desenvolvimento educacional, nas especializadas pesquisas acadêmicas acumuladas ao longo dos anos ao reconhecer o migrante como um sujeito de direitos e por consequência reconhecer que o ato de migrar é um direito humano fundamental. A compreensão de que a dignidade pessoa humana é inerente a ela, seja onde ela more ou deseje morar, seja a cor de sua pele qual for, é um avanço que não tem condições de ser revisto a não ser para alargar os direitos dos mais vulneráveis.

A história do Brasil expõe que a negação de direitos, a violação deles e o não entendimento do valor da dignidade humana como valor supremo que norteia o ordenamento jurídico pátrio foi à fonte das desigualdades sociais as quais devemos diminuir e erradicar, conforme declarado na Lei Maior. Portanto, os dispositivos criticados do decreto que regulamenta a Lei de Migração mostram-se como uma resistência das forças conservadoras que difundiram o racismo e a xenofobia no país, porem num espaço democrático e comprometido com o respeito aos direitos humanos, prevalece o avanço do texto da lei inovadora.

De acordo com Deisy Ventura (2017 b), o Brasil é um país irrelevante do ponto de vista migratório, pois tem uma pressão baixa quanto ao número de migrantes que se deslocam para cá, ou seja, não é uma preferência de destino. Estima-se que o número de migrantes e refugiados seja de 1.5 milhão, num país que tem 200 milhões de habitantes, não é uma questão que requer medo e sim uma lei eficiente e comprometida na preservação da dignidade da pessoa em mobilidade.

A proteção dos seres humanos que migram, mostra-se de fundamental importância em virtude do amparo que merecem e que foi recentemente normatizado no sentido humanitário da legislação migratória, em oposição à lei que por tanto tempo criminalizou essa prática e que estava em descompasso a Constituição Democrática vigente. O contrário da proteção é a norma restritiva de direito em relação aos migrantes, como descrito sobre o revogado Estatuto do Estrangeiro, que foi o não reconhecimento do direito humano de migrar e a não realização das respectivas garantias

constitucionais aos migrantes. Muito embora, isso não impeça o deslocamento dos migrantes, acabam por incentivar o tráfico internacional de pessoas, o que viola o sistema jurídico nacional, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, e o direito internacional dos direitos humanos, promovendo o sofrimento das pessoas que colocam sua vida em risco para tentar chegar ao local pretendido de maneira perigosa e incerta⁵, além de atrasar o progresso de toda a humanidade. Segundo Deisy Ventura (2014), os impedimentos jurídicos de leis restritivas aos direitos dos migrantes e as contenções físicas pelos muros e fronteiras vigiadas, são promotores dos conhecidos ‘coiotes’, “modo pelo qual são chamados os “passadores” de seres humanos, que organizam o cruzamento ilegal da fronteira” (VENTURA, 2014).

Assim, o novo diploma legal está finalmente em conformidade com a Carta Magna e o seu princípio máximo, o da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o grupo de pesquisa, ensino e extensão direitos humanos e mobilidade humana internacional da Universidade Federal de Santa Maria, destaca que “por seu conteúdo principiológico de direitos humanos e não criminalização dos migrantes, a Lei 13.447/2017 representa um avanço na luta pelo direito humano de migrar” (MIGRAIDH, 2017), por isso, percebe-se a grande inovação jurídica ao revogar um Estatuto que não condiz com a Constituição Federal de 1988. Ainda, a nova lei está em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e com tratados internacionais de direitos humanos.

O principal avanço da nova lei é, sem dúvidas, a mudança do paradigma securitário para um enfoque humanitário das pessoas em mobilidade e isso está assegurado nos artigos 3º e 4º da lei. Respectivamente, relatam os princípios e as garantias aos migrantes baseadas em direitos humanos e sua proteção. Em seu artigo 3º elencam-se, também, as diretrizes das políticas públicas brasileiras no trato do tema da migração com enfoque em não criminalização da migração, acolhida humanitária, igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares, promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante, dentre outros, igualmente comprometidos com a promoção de direitos. Os artigos citados atestam o espírito inovador do novo marco jurídico migratório, comprometido com o respeito à dignidade da pessoa que migra, em conformidade com a Lei Maior brasileira, consoante com os tratados internacionais referente aos direitos humanos, eixo da Lei de Migração.

A inovação da Lei de Migração é uma conquista para os destinatários da lei, consequência dos inúmeros estudos realizados no tema de migrações, esforços em comum dos setores de proteção aos migrantes, dos próprios interessados e da sociedade civil comprometida com as pautas relativas aos direitos humanos.

⁵ Ver, por exemplo, a matéria que destaca o pesadelo da travessia na fronteira México- EUA: Disponível em: <https://gazanews.com/fronteira-mexico-eua-e-o-pesadelo-da-travessia/>. Acesso em: 15 out. 2018.

Contudo, as resistências a ela se mostraram no decreto e também nos vetos presidenciais para sua sanção, claramente oriundas de setores conservadores do *status quo*, ou seja, o estado das coisas, sendo assim contrários a uma perspectiva humanista, portanto, não comprometidos com os princípios e os objetivos fundamentais elencados na Carta Magna. Isso demonstra uma afronta ao Estado Democrático de Direito.

5 BREVE ANÁLISE DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE MIGRAÇÃO: RESISTÊNCIA E RETROCESSO DE SETORES CONSERVADORES E XENÓFOBOS BRASILEIROS

Como debatido, é inegável o avanço da Lei de Migração vigente, sobretudo em comparação ao Estatuto revogado, contudo os vetos feitos pelo então Presidente Michel Temer (MDB) são vistos com preocupação pelos especialistas em direito e políticas públicas voltadas à questão dos migrantes.

O primeiro veto que merece ser analisado diz respeito ao Inciso I do § 1º do primeiro artigo da referida lei, o qual determina que o migrante é a pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. Nas razões do veto, o argumento é de que foi estabelecido conceito demasiadamente amplo de migrante, que abrange inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, segundo o veto: “o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional (BRASIL, 2017).

Essa visão restritiva do conceito de migrante não está de acordo com o princípio da dignidade humana, o conceito amplo foi interpretado favoravelmente pelo STF a partir do artigo 5º, ou seja, qualquer pessoa seja ela residente fronteiriço, imigrante ou estrangeiro residente trata-se de migrante (ASSIS, 2017). Dessa maneira, a igualdade entre nacionais e não nacionais, descrita no Caput do referido artigo é condicionada ao fato do estrangeiro residir no Brasil, hipótese em que pode ser revista sua constitucionalidade, a fim de ser consoante a dignidade da pessoa humana, que não pode estar vinculada a sua residência. Isso, porque a dignidade da pessoa humana é inerente à pessoa que é titular de direitos, e esse pressuposto não é vinculado a nenhuma circunstância, conforme lição de Sarlet (2015, p. 79).

Ademais, viola princípios e diretrizes da política pública voltada para migrantes disposta na mesma lei, baseada em universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o que pode desfigurar o novo marco jurídico. Dessa maneira, a razão do veto demonstra uma resistência retrógrada ao restringir o conceito de migrante, sendo que o objetivo da lei é a proteção e a promoção dos direitos humanos do migrante. Além disso, efetua uma

interpretação literal e restrita do *caput* do artigo 5º, no tocante a interpretação de que somente os estrangeiros residentes no Brasil são titulares dos direitos fundamentais, não reconhecendo a interpretação ampla e já consolidada tanto na jurisprudência como na melhor doutrina sobre a inclusão como destinatários da proteção também os estrangeiros não residentes. Portanto, utiliza-se de uma interpretação literal do texto constitucional, não acolhido pela doutrina e jurisprudência, para vetar um dispositivo que reconhecia o estrangeiro como destinatário de direitos.

Analisando esse primeiro veto, poderia ser dito que inconstitucional é a parte da Constituição que afirma que são destinatários da proteção dos direitos fundamentais somente estrangeiros residentes por contrariar outras normas e princípios da própria constituição e não como foi fundamentado o veto. Nesse sentido, há uma tese defendida pelo jurista alemão Otto Bachof (1994), a teoria da inconstitucionalidade das normas constitucionais, ou seja, a possibilidade de reconhecimento de uma norma constitucional ser contrária à própria Constituição.

Outro veto é o que está disposto no §2º do artigo 1º, esse dispositivo aduz que são plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas. Nas razões expostas para justificar tal veto, está a preocupação com a defesa do território nacional para o exercício pleno de sua soberania, entre outros (BRASIL, 2017b). De acordo com Gláucia Assis (2017), professora de direito constitucional, esse veto restringe a livre circulação dos povos indígenas nas regiões de fronteira, culturalmente eles sempre circularam por essas áreas, e obrigar um índio a pedir permissão para se locomover nesses trechos é algo inconcebível. Dessa maneira, mais uma vez é perceptível a afronta à dignidade da pessoa humana, ainda mais se tratando de uma parte da população que tem seus direitos negligenciados pelo poder Estatal, como os povos originários.

O veto ao §2º do artigo 4º diz respeito à permissão para estrangeiros exercerem cargo, emprego e função pública, exceto aqueles restritos aos brasileiros natos, de acordo com a nota do MIGRAIDH, esse veto: “[...] contraria o princípio da igualdade assegurado na Constituição, sobretudo no que diz respeito à igualdade em oportunidades. Não é possível compreender outra motivação para esse veto que não a de considerar o estrangeiro como potencial ameaça” (MIGRAIDH, 2017). Mais uma vez, um resquício do retrógrado Estatuto do Estrangeiro elaborado em época antidemocrática, uma afronta ao Estado Democrático de Direito. Aqui, viola-se o artigo 3º em seu inciso IX da Lei de Migração, que declara a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e sua família.

O veto ao §3º do mesmo artigo supracitado, é em relação a não exigência de documento que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, o que demonstra uma rejeição a situação vivenciada pelo migrante, que por inúmeros motivos pode não ter certos documentos em mãos. Cabe ressaltar que estes dois últimos vetos mencionados foram apontados pela Advocacia Geral da União, o Gabinete de Segurança institucional da Presidência da República e da Casa Civil da

Presidência da República.

Nesse sentido, a presença de um órgão dedicado à segurança nacional estar habilitado para fazer sugestões de vetos à lei, possibilita o entendimento de que o migrante inspira medo, pois na ausência de algum documento pode permitir-se a contrariedade ao dispositivo que confere acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica, entre outros, conforme redação do artigo 3º, XI, da Lei de Migração.

O veto ao §10º do artigo 14º assinala que um regulamento poderia dispor sobre mais hipóteses de concessão de vistos temporários, e o fundamento restritivo do veto é obsoleto, por se tratar de uma restrição a novas formas de visto temporário, sendo desrespeitado o espírito acolhedor e humanitário, demonstrado pelo artigo 3º em seu inciso VI (BRASIL, 2017b).

O artigo 3º da Lei de Migração é o que trata sobre Princípios e Garantias da norma jurídica, portanto deve ser observado atentamente com o objetivo de não ter em seus dispositivos qualquer contrariedade, pois pode ensejar uma interpretação conservadora e não comprometida com os direitos humanos.

O parágrafo único do artigo 37º versa sobre a concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. O veto ao parágrafo único teve fundamento na preocupação com o sequestro internacional de crianças e adolescentes, porém no entendimento do MIGRAIDH este “contraria os direitos humanos ao impedir o reconhecimento da diversidade cultural para fins de caracterização de família e acesso ao direito humano de reunião familiar” (MIGRAIDH, 2017). Como visto anteriormente, a suposta ameaça do migrante aparece sempre, de uma forma ou de outra e se estende por toda a família.

O artigo 44º da Lei de Migração expõe que o titular de visto ou a pessoa beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas. O fundamento do veto foi para assegurar o Poder de Polícia brasileiro pelas instituições migratórias, ou a permissão da livre escolha dos agentes para decidir sobre o perigo de um imigrante na defesa da soberania nacional (BRASIL, 2017b). Ora, eis aqui uma violação de direitos humanos, restringir o acesso de migrantes em nome da soberania nacional, que supostamente pode ser colocada em perigo por um migrante em busca de uma vida mais digna. Esta visão do migrante não representa os valores de promoção e proteção do direito de migrar. Esse fundamento conservador e preconceituoso ofende objetivamente o princípio da não criminalização do migrante, disposto no artigo 3º, inciso III, e por essa razão não poderia ser mantido, pois representa uma perspectiva retrógrada adotada no Estatuto do Estrangeiro.

No tocante ao inciso IV do artigo 66 que leciona ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul - MERCOSUL⁶, o veto fundamentou-se na possibilidade de naturalização aos residentes no Brasil e nascidos nestes locais, porque isso poderia enfraquecer o processo eleitoral nacional, pois teríamos eleitores advindos de fora que poderiam votar e serem votados, o que geraria, segundo a inteligência do veto “efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País”. (BRASIL, 2017b).

O veto supracitado viola o princípio do repúdio e prevenção à xenofobia, pois se o migrante não pode votar ou ser votado, ele não poderá exercer sua cidadania de forma plena. Isso coloca o migrante não residente em situação de desvantagem aos nacionais e numa perspectiva de cidadania inferior, porém os direitos políticos elencados na Constituição Federal de 1988, no §2º do artigo 14, são normas que possuem essas características excludentes. Essas normas podem ser revistas na sua constitucionalidade, pois a negação de direitos políticos aos migrantes enseja ao não reconhecimento de sua cidadania, fato que o torna um mero expectador da vida política do Estado ao qual contribui tanto quanto um nacional.

O artigo 118 da Lei de Migração trata da situação de autorização de residência aos imigrantes que ingressaram no Brasil até o dia 06 de julho de 2016, esse artigo foi vetado em razão da concessão de anistia para qualquer imigrante, independentemente da situação migratória regular. Certamente, um veto que causou frustração em relação ao princípio da não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Segundo entendimento exposto na nota do MIGRAIDH, esse veto é um dos maiores ataques ao objetivo da Lei de Migração:

Esse veto, que vem na contramão das práticas reiteradas nas últimas décadas de garantir periodicamente documentação/anistia à população imigrante que aqui vive e constitui sua vida, compromete gravemente o acesso universal a direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 (MIGRAIDH, 2017).

A inovação da Lei de Migração não pode comportar um veto tão desproporcional aos objetivos e garantias propostas na referida lei. A discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros não é motivo de proteção acima dos direitos humanos, estes sim eleitos como fundamento do diploma legal. Esse veto sinaliza o desconhecimento do ato de migrar como direito fundamental e coloca o migrante em situação flagrante de perigo, ao submetê-lo a desproteção do Estado tal qual o fez a redação do revogado Estatuto do Estrangeiro, o que macula a obrigação assumida pelo Brasil no que tange ao cumprimento de tratados internacionais referente aos direitos humanos.

⁶ Mercado Comum do Sul - MERCOSUL é um processo de integração regional firmado pelo Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2018.

Percebe-se assim, a resistência dos grupos conservadores cada vez mais presentes no contexto nacional, como no caso dos vetos impostos à lei que ensejam uma interpretação restritiva ou, ainda, por parte do judiciário⁷, mesmo com uma lei alicerçada na proteção da dignidade da pessoa humana.

No cenário internacional, com a ascensão da extrema-direita, conforme entendimento de Paul Krugman (2018), economista e professor, vencedor do Prêmio Nobel em 2008, atualmente a partir da vitória em eleições políticas, a extrema-direita tem se destacado em alguns países europeus, em virtude da crise financeira e do medo da população em relação aos refugiados.

Essa ideologia política é contrária ao reconhecimento do direito humano de migrar e, portanto, em reconhecer os migrantes como sujeitos de direitos, tal qual descrito nas seções 1 e 2 deste artigo. Esses ideais de exclusão e restrição de direitos já foram superados e por isso demonstram o retrocesso de seus fundamentos racistas e xenófobos baseados no preconceito e desconhecimento do fenômeno migratório.

Ademais, apesar do pouco tempo de democracia experimentado conjuntamente ao Estado Democrático de Direito, após anos de ditadura militar, os esforços devem ser totalmente contrários a qualquer resquício desses tempos autoritários. A mudança de paradigma securitário no tema das migrações, para um de promoção dos direitos humanos é uma conquista recente e não pode retroceder. Dessa maneira, percebe-se que apesar de os vetos serem retrógrados, eles são fundamentados na Constituição haja vista serem coerentes à literalidade das limitações constitucionais impostas aos não nacionais que não residem no país.

Além da breve análise dos vetos, identificou-se uma terceira hipótese, que poderá ser tema de futura pesquisa, na qual se pode investigar a possibilidade de as normas constitucionais serem reconhecidas inconstitucionais, isso porque elas limitam direitos fundamentais dos migrantes com base na defesa do território nacional, e isso confirma que o migrante é visto primeiramente como uma possível ameaça e não como sujeito de direitos. Essa visão conservadora e retrógrada do fenômeno migratório não mais se sustenta, dado que foi superada pelo avanço no reconhecimento da importância dos direitos humanos.

6 CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi de analisar os vetos presidenciais à Lei de Migração e apontar a observância ou não às normas constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos. Dessa maneira, observou-se que os vetos são discordantes do espírito inovador da Lei de Migração sancionada, que foi baseada na proteção e promoção dos direitos humanos, sobretudo na dignidade da pessoa humana que é à base da Constituição Federal brasileira. Ademais, estão

⁷ Juiz Federal determina a proibição da entrada de Venezuelanos pela fronteira com Roraima. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-06/juiz-proibe-entrada-venezuelanos-fronteira-roraima>. Acesso em 26 out. 2018.

em desacordo aos direitos humanos e tratados internacionais referentes ao direito humano de migrar.

Conclui-se que cabe ao Estado reconhecer o direito humano de migrar e tutelar esse direito tal qual fez o Brasil na sanção ainda que tardia do novo diploma legal. A manifestação do reconhecimento do direito humano de migrar como parte integrante dos direitos fundamentais, perante a sociedade por meio das leis e políticas públicas, poderá combater os focos ainda remanescentes da xenofobia presentes nos setores mais conservadores do país, que resistem à mudança do contexto securitário das migrações para uma visão humanitária do fenômeno migratório. De forma que, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a lei migratória vigente, à luz dos preceitos constitucionais servem para confirmar o direito humano de migrar e legitimar a sua política migratória.

O retrocesso nos direitos humanos proposto pelos políticos à direita e extrema-direita do campo ideológico, presente nos vetos, simboliza o retorno a uma visão restritiva da dignidade da pessoa humana. Historicamente, a restrição e a negação desse fundamento foram à causa de guerras e destruições e por isso serve de alerta para uma sociedade comprometida com um futuro melhor e mais inclusivo, empenhada com o bem estar de todos, sem qualquer distinção negativa. Ocorre, que no contexto de um Estado Democrático de Direito o retrocesso no que tange aos direitos humanos não é legítimo.

O tema das migrações é um assunto que só pode ter como base de discussão a dignidade da pessoa humana, pois a não observância desse aspecto pode ensejar a violação de direitos humanos, o que é proibido e deve ser rechaçado, e por esse motivo não há espaço para opiniões descompromissadas de reflexão crítica, sobretudo na academia que se propõe como local de fomento para a pesquisa qualificada, além da comunidade jurídica que tem na Lei Maior a referência para seu trabalho.

A constatação de que a lei foi usada com o objetivo de selecionar migrantes em detrimento de outros apenas para institucionalizar preconceitos, demonstrada na história de origem das políticas migratórias brasileiras, deve ser uma advertência de como não agir. Assim como a xenofobia legitimada por um diploma legal idealizado na ditadura militar. Esses acontecimentos que propiciaram violações de direitos humanos devem ser lembrados a fim de não serem repetidos, pois as suas consequências são vistas ainda hoje no contexto brasileiro, dada sua significativa contribuição para a desigualdade social observada e tão acentuada, além do sofrimento que obviamente causaram.

A proteção do ser humano, em especial daqueles que migram deve se sobrepor a proteção do território, pois não há como proteger o local de uma pessoa, sem que essa seja vista como uma ameaça. Os locais devem ser das pessoas e não um ambiente em que elas sejam temidas. De acordo com os fatos mencionados, a proteção do território em detrimento da pessoa, não está em acordo com o princípio da dignidade humana.

Portanto, a Lei de Migração é um avanço em relação a legislação anterior, no entanto, os vetos presidenciais destoam da própria lei e não observam preceitos de direitos humanos presente no texto constitucional e nos tratados internacionais. Percebe-se que alguns vetos são fundamentados na literalidade das normas constitucionais brasileiras, no que concerne aos migrantes, sobretudo os não residentes no Brasil.

Por todos os fatos anteriormente mencionados, acredita-se que as leis que restringem direitos fundamentais de migrantes, sejam eles residentes ou não, não possuem justificativa do ponto de vista dos direitos humanos. Por isso, não correspondem aos anseios de um Estado Democrático de Direito, o qual prioriza a promoção e a proteção da dignidade da pessoa humana. Assim, há necessidade do alargamento da proteção do migrante, pois nisso se revela a prevalência dos direitos humanos. Logo, podem ser revistas com o objetivo de que a soberania nacional não seja um entrave para a realização do ato de migrar em sua plenitude, ao observar que a dignidade da pessoa humana é o princípio norteador do sistema jurídico, das leis que o compõem, dos pactos ratificados pelo país e que reconhecem o direito humano de migrar.

Por tudo isso, afirma-se que a principal consideração conclusiva deste trabalho é a de que, embora os vetos presidenciais tenham sido justificados pela literalidade das normas constitucionais, eles representam o símbolo do retrocesso difundido por parcela conservadora da sociedade brasileira. E esta visão restritiva ao direito humano de migrar é retrógrada, se comparada ao avanço no reconhecimento dos direitos humanos, sobretudo o direito humano de migrar.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe; RENAUX, Maria Luiza. Caras e modos dos migrantes e imigrantes. *In*: ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Org.). **História da vida privada no Brasil: Império, a corte e a modernidade nacional**. v.2. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p.291-335.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução por Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASSIS, Glaucia. Vetos podem desfigurar lei de migração. **Jornal da Unicamp**, Campinas, 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialista>. Acesso em: 22 out. 2018.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Tradução por José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BASSANEZI, Maria Silvia C. *et al.* **Repertório de legislação brasileira e paulista referente à imigração**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Tradução por Maria Luiza X. de Borges. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. **Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1992b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 5 out. 2018.

_____. **Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Lei nº 8.615 de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 5 out. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA/RS. **Quem somos**. Porto Alegre, [201-]. Disponível: <https://forummobilidaders.wordpress.com/>. Acesso em: 8 out. 2018.

HABERT, Nadine. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. São Paulo: Ática, 1992.

HARARI, Yuval Noah. **21 Lições para o século 21**. Tradução por Paulo Geiger. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ILLES, Paulo; VENTURA, Deisy. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 37 ed., 1 ago. 2010. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/estatuto-do-estrangeiro-ou-lei-de-imigracao>. Acesso em: 5 out. 2018.

KRUGMAN, Paul. A ascensão da extrema-direita. **Exame**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/paul-krugman/a-ascensao-da-extrema-direita/>. Acesso em: 9 out. 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Delineamento Constitucional de um Novo Conceito de Cidadania. *In*: RIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. (coord.) **Direito internacional dos Direitos Humanos: estudos em homenagem à professora Flávia Piovesan**. Curitiba: Juruá, 2006.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIGRAIDH. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello - UFSM**. Grupo de ensino, pesquisa e extensão Direitos Humanos e Mobilidade Internacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Santa Maria, 2017. Disponível em: <http://www.migraidh.ufsm.br/>. Acesso em: 5 de out. 2018.

PES, João Hélio Ferreira. **A constitucionalização de direitos humanos elencados em tratados**. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>. Acesso em: 16 out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SEYFERTH, Giralda. A assimilação dos imigrantes como questão nacional. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 95-131, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131997000100004. Acesso em: 17 out. 2018.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar./maio 2002.

VENTURA, Deisy. Migrar é um direito humano. **Opera Mundi**, São Paulo, jan. 2014. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/opiniao/33594/migrar-e-um-direito-humano>. Acesso em: 17 out. 2018.

_____. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Opera Mundi**, São Paulo, 2017a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe. **Opera Mundi**, São Paulo, 2017b. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 16 out. 2018.

Artigo recebido em: 2018-12-27

Artigo reapresentado: 2019-02-20

Artigo aceito para publicação em: 2019-03-12



MÉTODOS DE ANÁLISE AUTOMATIZADA DE CONTEÚDO APLICADOS AOS DISCURSOS PARLAMENTARES

AUTOMATED CONTENT ANALYSIS METHODS APPLIED TO PARLIAMENTARY SPEECHES

MÉTODOS AUTOMATIZADOS DE ANÁLISIS DE CONTENIDO APLICADO A DISCURSOS PARLAMENTARIOS

Ricardo Modesto Vieira*

Resumo: Ao reduzir substancialmente o tempo e os custos de se fazer pesquisa utilizando textos, os métodos de análise automatizada de conteúdo tornaram factível a investigação de grandes acervos, como os discursos parlamentares, quantitativamente. Esse artigo identifica o arcabouço de conceitos dessa nova fronteira do conhecimento, descreve um típico projeto de texto como dado, apresenta as principais metodologias e suas aplicações aos discursos parlamentares, mostra os principais desafios e as boas práticas dessa área de pesquisa e, finalmente, sugere como aplicar esses métodos em acervos de Casas Legislativas. A intenção não é esgotar a gama de métodos, técnicas e modelos; mas fornecer um guia para que esses métodos, cada vez mais populares entre cientistas políticos e sociais, sejam adequadamente aplicados aos discursos parlamentares e às Casas Legislativas.

Palavra-chave: análise automatizada de conteúdo; texto como dado; análise do discurso parlamentar.

Abstract: Through substantially reducing time and cost of doing text-as-data research, automated content analysis methods have made feasible to research large collections, such as parliamentary speeches, quantitatively. This article identifies the conceptual framework of this new frontier of knowledge, describes a typical text-as-data project, presents the main methodologies and their applications to parliamentary speeches, shows the main challenges and pitfalls and, finally, suggests how to apply these methods to Legislative Houses' corpora. The intention is not to exhaust the range of methods, techniques and models; but to provide a guide for applying appropriately these methods to parliamentary speeches and other Legislative Houses' corpora.

Key-words: automated content analysis; text-as-data; analysis of parliamentary speeches.

Resumen: al reducir sustancialmente el tiempo y el costo de la búsqueda utilizando textos, los métodos automatizados de análisis de contenido han permitido investigar cuantitativamente grandes colecciones, como discursos parlamentarios. Este artículo identifica el marco de conceptos de esta nueva frontera del conocimiento, describe un proyecto de texto típico como se presenta, presenta las principales metodologías y sus aplicaciones a los discursos parlamentarios, muestra los principales desafíos y las mejores prácticas en esta área de investigación, y finalmente sugiere cómo aplicar estos métodos a las colecciones de la Casa Legislativa. La intención no es agotar la gama de métodos, técnicas y modelos; pero brinde una guía para que estos métodos, cada vez más populares entre los científicos políticos y sociales, se apliquen adecuadamente a los discursos parlamentarios y las cámaras legislativas.

Palabra clave: análisis de contenido automatizado; texto como se da; Análisis del discurso parlamentario.

*Mestre em Ciência Política pela San Diego State University, Estados Unidos. E-mail: ricardomodestovieira@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A revolução do “*big data*” e da inteligência artificial forneceram grandes oportunidades para Casas Legislativas pouparem trabalho, como por meio da indexação automática; gerarem informações estratégicas, como o posicionamento ideológico dos partidos; e proverem dados para importantes descobertas, como as dos pesquisadores Moreira (2016), Izumi (2017) e Schwartz (2018), por meio da análise automatizada de conteúdo aplicada ao discurso parlamentar¹. Esse artigo pretende demonstrar como os discursos podem ser analisados quantitativamente com o auxílio de ferramentas computacionais, a fim de facilitar a organização e a compreensão desse vasto acervo, bem como gerar indicadores e informações estratégicas para as Casas Legislativas, suas Mesas Diretoras e suas Lideranças.

Os parlamentares expressam suas opiniões, defendem suas posições e apresentam proposições por meio de palavras. Segundo a abordagem empírica adotada, o que interessa é a probabilidade de palavras e expressões ‘comuns’ e ‘incomuns’ aparecerem como eventos linguísticos (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 7). Assim, por meio da frequência com que essas palavras e expressões se manifestam, é possível descrever o uso da linguagem nas Casas Legislativas. Evidentemente, tal abordagem estatística estará sempre fadada a diversos erros e nunca substituirá o componente humano; entretanto, com o avanço das ferramentas computacionais, métodos automatizados de análise de conteúdo transformaram-se em ferramentas úteis para explorar um vasto acervo como os discursos parlamentares.

Nesse sentido, serão analisados dez métodos diferentes – quatro métodos de classificação, incluindo dois *topic models* (modelos de tópicos), três métodos de escalonamento e três métodos de similaridade de textos – e suas aplicações para Casas Legislativas. Todos esses métodos utilizam o *bag-of-words* (saco-de-palavras) como pressuposto: o que interessa é a frequência com que certas palavras são encontradas no corpus ou acervo. Como não há um método global para a análise automatizada de conteúdo (GRIMMER; STEWART, 2013), a escolha se deu pelo seu uso na literatura de Ciência Política e pela sua oportunidade de aplicação para as Casas Legislativas tendo em vista a variabilidade de possíveis propósitos.

A fim de compreender melhor essas dez diferentes técnicas e suas possíveis aplicações, é necessário primeiro explicar os fundamentos do processamento de linguagem natural, bem como as técnicas de pré-processamento de dados que possibilitam a análise automatizada de conteúdo.

¹ Não se trata aqui das linhas francesas de Análise de Discurso – que tem como referências Michel Pêcheux e Dominique Maingueneau – ou de Análise de Conteúdo – que tem como referência Laurence Bardin, mas da linha estadunidense de Processamento de Linguagem Natural, cujas referências são George Kingsley Zipf e Alan Turing. Assim, a visão empiricista desses dois autores se diferenciava da linguística racionalista de Chomsky. Nesse artigo, o enfoque não é o sentido do discurso nem seu conteúdo, mas a utilização de técnicas quantitativas automatizadas aplicadas a um conteúdo em específico: os discursos e debates parlamentares. O termo “discursos e debates” foi oficialmente definido pela Câmara dos Deputados como o apropriado para se referir tanto a fala do orador sozinho na tribuna – como no Pequeno e no Grande Expediente – quanto a discussão das matérias na Ordem do Dia.

Após a explicação do pré-processamento, bem como da descrição das técnicas e de suas aplicações, serão analisados os desafios mais comuns relacionados a esses métodos de análise automatizada aplicados ao discurso parlamentar, bem como as melhores práticas preconizadas na literatura para enfrentar esses desafios. Finalmente, serão sugeridas algumas possíveis aplicações desses métodos para as Casas Legislativas.

2 FUNDAMENTOS E PRÉ-PROCESSAMENTO DE DADOS

Em uma abordagem empírica, o cérebro humano parte de associações, reconhecimento de padrões e generalizações para aprender a estrutura detalhada da linguagem natural. Não há, assim, uma faculdade inata da linguagem, como uma herança genética. Não há diferença entre a competência linguística — o conhecimento da estrutura da linguagem — e o desempenho linguístico de uma pessoa no mundo. Como a linguagem é inseparável de seu contexto social, o que importa são os padrões comuns que ocorrem no uso da linguagem (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 5-6).

Nesse sentido, palavras e frases são vistas como “usuais” e “incomuns”, e a frequência dos tipos “usuais” demonstra as preferências que ocorrem no uso da linguagem (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 9). Por meio de uma abordagem estatística, é possível aprender automaticamente essas preferências lexicais e as palavras e expressões que tendem a se agrupar e a formar um campo lexical próprio. Como o significado de palavras/expressões está relacionado ao contexto em que elas são usadas, esse conhecimento sobre as preferências lexicais pode ser explorado para compreender relações semânticas mais profundas (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 18-19).

Seguindo essa abordagem estatística, Zipf (1949) descobriu que há uma relação entre a frequência de uma palavra e sua posição (*rank*) em uma lista de palavras de um mesmo corpus². Essa constante é útil como uma descrição aproximada da distribuição de frequência de palavras em idiomas humanos: há algumas palavras muito comuns, um número intermediário de palavras de média frequência e muitas palavras de baixa frequência³. Zipf também obteve evidências empíricas para a tendência de as palavras pertencentes a um mesmo conteúdo agruparem-se (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 24-25).

Assim, a fim de reduzir a complexidade e o tamanho do vocabulário, bem como focar no que é usual e significativo no texto, analisam-se apenas as palavras de média frequência. Por isso é preciso retirar as palavras de conteúdo desnecessário e pouco frequentes — as que aparecem em

² Um conjunto de textos é chamado de corpus. Várias dessas coleções de textos são chamadas corpora (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 6).

³ Como a linha é muito baixa para a maioria das classificações baixas e muito alta para classificações superiores a 10.000, Mandelbrot obteve uma relação mais precisa entre classificação e frequência, utilizando três outros parâmetros de texto como variáveis (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 25).

99% ou em menos de 1% dos documentos (GRIMMER; STEWART, 2013; HOPKINS; KING, 2010, *apud* IZUMI; MOREIRA, 2018; QUINN *et al.*, 2010, *apud* CASAS). As palavras mais frequentes normalmente não geram conteúdo significativo e correspondem a conjunções, preposições, artigos, pronomes e verbos como os de ligação.

Quando a ordem em que as palavras ocorrem no texto não é levada em consideração, assume-se o princípio do saco de palavras (*bag of words*) (BLEI, 2012; GRIMMER; STEWART, 2013). O princípio do saco de palavras apresenta cada documento como um único vetor com o comprimento igual ao número de palavras únicas no texto (ROBERTS *et al.*, 2015; IZUMI; MOREIRA, 2018). A fim de reestabelecer alguma importância para a ordem das palavras, pode-se utilizar bigramas, trigramas (GRIMMER; STEWART, 2013) ou *collocations*⁴.

É também importante frisar a necessidade de retirar o que na literatura é chamado de *stopwords* (GRIMMER; STEWART, 2013; ROBERTS *et al.*, 2015; CASAS; WILKERSON, 2017). Cada contexto gera uma lista diferente de *stopwords*, ou seja, palavras, frases e expressões que são utilizadas muito comumente naquele específico contexto, mas que não geram conteúdo significativo. Lauderdale e Herzog (2016), por exemplo, retiraram todas as falas procedurais do processo legislativo, como as falas do Presidente, a leitura da ata e da agenda, eleições da Mesa, orações e homenagens.

Após a remoção das *stopwords*, é necessário reduzir a variabilidade das palavras por meio de *stemming* ou *lemmatization*. *Stemming* é a redução da palavra a seu radical por meio da remoção de seu final, como em plurais ou conjugações verbais. Na verdade, *stemming* é uma aproximação de um conceito linguístico chamado de *lemmatization*, o qual busca reduzir as palavras à sua forma básica e agrupá-las, utilizando para isso um algoritmo mais complexo que identifica a origem da palavra e retorna apenas sua *lemma* ou raiz (GRIMMER; STEWART, 2013; ROBERTS *et al.*, 2015; CASAS; WILKERSON, 2017). No português, é utilizada uma adaptação do algoritmo de Porter (1980) para *stemming* (IZUMI; MOREIRA, 2018).

Após o *stemming*, as ocorrências individuais de cada palavra são chamadas de *tokens* (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 22) e o conteúdo do documento está finalmente pronto para ser convertido em dados quantitativos. Cabe lembrar que antes do pré-processamento é necessário

⁴ Uma colocação é uma expressão de uso frequente em que o todo é maior que a soma das partes. Qualquer expressão que as pessoas repetem é candidata a uma colocação. Os dois padrões mais frequentes para colocações de palavras são "substantivo adjetivo" e "substantivo substantivo" (MANNING; SCHUTZE, 1999, p. 29-31).

obter⁵, codificar⁶ e tratar⁷ os documentos. O saco de palavras é o método mais simples e mais usado para transformar cada documento em um vetor único cujo valor é determinado pela ausência ou presença de um *token* no documento, pela frequência desses *tokens* ou pela frequência normalizada pelo tamanho do documento (DIERMEIER *et al.*, 2012). O objetivo é criar uma matriz de documentos e termos (*Document Term Matrix – DTM*) na qual cada linha representa um documento e cada coluna representa um *token* único. Como cada célula da matriz denota o número de vezes que o *token* indicado na coluna aparece no documento indicado na linha, cada documento é representado por um vetor único (ROBERTS *et al.*, 2015; CASAS; WILKERSON, 2017; IZUMI; MOREIRA, 2018).

3 MÉTODOS E APLICAÇÕES

Após a obtenção, a codificação, o tratamento e o pré-processamento dos discursos parlamentares, é possível utilizar diversos métodos de análise automatizada de conteúdo para diferentes propósitos — como poupar trabalho, gerar informações estratégicas e realizar descobertas científicas. Esses métodos podem ser divididos em três conjuntos, de acordo com os objetivos e tarefas que se propõem realizar: (1) classificação; (2) escalonamento e (3) similaridade de textos. O primeiro se propõe a classificar os textos ou documentos em categorias conhecidas ou não conhecidas; o segundo se propõe a estimar a localização de atores utilizando uma escala; e o terceiro se propõe a mensurar a similaridade e/ou homogeneidade de textos ou de partes desses textos.

Há também duas diferentes abordagens: métodos supervisionados e não supervisionados. A principal diferença entre essas abordagens é que, na supervisionada, é necessário especificar a estrutura conceitual dos textos de antemão, enquanto que na não supervisionada utiliza-se um modelo para encontrar um resumo de baixa dimensionalidade que melhor explique os documentos observados, sendo necessário informar de antemão apenas o número de categorias (ROBERTS *et al.*, 2015). O significado dessa dimensão que o método recupera, no caso dos discursos parlamentares, depende do contexto político, pois as preferências e as motivações para discursar variam de acordo com esse contexto.

⁵ A obtenção dos documentos pode ocorrer de diversas formas: (1) dados abertos em formato JSON (JavaScript Object Notation), XML (Extensible Markup Language), CVS (Comma-Separated Values), etc.; (2) documentos de várias espécies convertidos em dados editáveis por meio de reconhecimento óptico de caracteres (OCR); (3) métodos de raspagem de dados (*web scraping data*) nos quais o computador acessa páginas na Internet, copiando e organizando seu conteúdo; (4) plataformas on-line como a Mechanical Turk, da Amazon, e aplicativos (APIs) que permitem a solicitação de conteúdo selecionado de um banco de dados (GRIMMER; STEWART, 2013; CASAS; WILKERSON, 2017; IZUMI; MOREIRA, 2018).

⁶ A codificação (*encoding*) é a maneira pela qual o computador traduz caracteres individuais e únicos em *bytes* para que o texto possa ser lido pela máquina (ROBERTS *et al.*, 2015; IZUMI; MOREIRA, 2018). Para caracteres em latim, é utilizado o UTF-8 (GRIMMER; STEWART, 2013).

⁷ É necessário obter documentos formatados de forma semelhante. A formatação idêntica torna possível escrever um único script para extrair conteúdo mais específico de vários documentos de uma só vez (CASAS; WILKERSON, 2017).

Entretanto, os resultados da baixa dimensionalidade dos indicadores elaborados por meio da análise automatizada de conteúdo foram reconhecidos como uma característica importante da tomada de decisões no Congresso, principalmente quando se leva em consideração que o uso das palavras no debate político também varia de acordo com o tópico debatido⁸ e o tipo de escala política ou ideológica estimada (LAUDERDALE; HERZOG, 2016). Assim, a baixa dimensionalidade no Congresso implica, por exemplo, que o registro de voto de um representante em um assunto será um bom preditor da sua escolha de voto em relação a outro assunto não relacionado (DIERMEIER *et al.*, 2012).

3.1 Métodos de Classificação

Os métodos de classificação podem ser supervisionados e não supervisionados. Os métodos de aprendizagem supervisionada usam a frequência em que as palavras aparecem em um texto para classificar os documentos em categorias predeterminadas ou para medir a extensão em que os documentos pertencem a categorias específicas. O algoritmo então “aprende” como classificar os documentos nessas categorias usando um conjunto de treinamento. Ou seja, o algoritmo usa características dos documentos para classificá-los nas categorias. Como existem estatísticas claras que resumem o desempenho do modelo, métodos supervisionados são mais fáceis de validar (GRIMMER; STEWART, 2013).

Dentro dos métodos supervisionados, aqueles que exigem previamente a identificação das palavras que separam as classes são chamados de métodos de dicionário. Os métodos de dicionário usam a frequência relativa de palavras-chave para medir a presença de cada categoria em textos. Utilizando uma lista de palavras associadas à tonalidade do discurso (dicionário anotado), bem como a frequência relativa em que essas palavras-chave ocorrem, é possível medir o tom de um documento (GRIMMER; STEWART, 2013). Entretanto, a análise de sentimento — outra área importante da pesquisa de classificação, em que o objetivo é classificar o texto ordinalmente (de negativo para positivo, por exemplo) em vez de categoricamente — pode ser empregada utilizando métodos supervisionados e não supervisionados (CASAS; WILKERSON, 2017).

Modelos não supervisionados de associação mista ou modelos de tópicos são um conjunto de modelos generativos bayesianos que codificam a estrutura específica do problema em uma estimativa de categorias (GRIMMER; STEWART, 2013). Em outras palavras, são um conjunto de algoritmos que visam descobrir e identificar documentos com informações temáticas (BLEI, 2012). Os algoritmos analisam as palavras dos textos para descobrir os tópicos, como esses tópicos estão conectados entre si e como eles mudam com o tempo. Os algoritmos não têm

⁸ A associação política para determinadas palavras depende do debate em que essas palavras foram usadas — uma palavra que implica uma posição de esquerda em um debate pode implicar uma posição de direita em outro debate —, mas também algumas palavras são usadas de forma semelhante para denotar a posição em muitos debates.

informações sobre esses tópicos, e os documentos não são rotulados com tópicos ou palavras-chave (BLEI, 2012). Como estatisticamente um tópico é uma função probabilística sobre as palavras, para estimar um tópico, os modelos usam a concorrência de palavras entre documentos (GRIMMER; STEWART, 2013).

Dessa forma, esses métodos não supervisionados utilizam características do texto sem impor categorias predeterminadas, utilizando apenas premissas de modelagem e propriedades dos textos para estimar um conjunto de categorias e simultaneamente atribuir documentos (ou partes de documentos) a essas categorias (GRIMMER; STEWART, 2013). As distribuições de tópicos interpretáveis surgem computando a estrutura oculta que provavelmente gerou a coleção de documentos observada. Assim, o processo que gera os tópicos define uma probabilidade de distribuição em relação a variáveis randômicas observáveis e não observáveis (BLEI, 2012).

Os métodos de classificação e modelos de tópicos podem ser utilizados para diversos propósitos. Esses métodos podem ser utilizados no estudo de questões, tópicos e agendas legislativas, como, por exemplo, entender como as agendas políticas mudam ao longo do tempo (DIERMEIER *et al.*, 2012). Métodos supervisionados podem servir para categorização e indexação automática de documentos, poupando trabalho, bem como para análise de sentimento e posicionamento de atores políticos. Métodos não supervisionados de classificação podem responder perguntas sobre o funcionamento interno do governo, a influência de diferentes grupos e atores políticos na formulação de políticas públicas, posicionamento político de atores, etc. (ROBERTS *et al.*, 2015).

Como exemplos práticos recentes, citam-se Moreira (2016), que pesquisou a relação governo-oposição com base nos discursos parlamentares por meio do modelo de tópico Expressed Agenda Model e constatou que a ênfase temática dos deputados não segue a relação governo-oposição verificada no âmbito das votações nominais; Izumi (2017), que estimou posições políticas no Senado por meio do classificador Naive Bayes (análise de sentimento) aplicado aos discursos dos Senadores; e Diermeier *et al.* (2012), que utilizou o Support Vector Machines (SVM) em conjunto com a base de dados de votações nominais para prever a posição ideológica dos parlamentares, bem como medir o grau de coesão intrapartidária no Senado. Comparado com o Naive Bayes, os resultados de Diermeier demonstraram que o SVM é superior para classificar posicionamento ideológico.

3.1.1 Naive Bayes

O Naive Bayes é um dos métodos supervisionados de classificação mais utilizados. Embora parta de um pressuposto ingênuo — o modelo assume que as palavras são geradas de forma independente para uma dada categoria (*the naive assumption*), quando na verdade o uso de palavras é altamente correlacionado em qualquer conjunto de dados —, o modelo fornece um método alternativo útil para atribuir documentos a categorias predeterminadas (GRIMMER;

STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018). No caso de grandes acervos, o classificador Decision Tree pode ser utilizado em conjunto com o Naive Bayes para aumentar a precisão (KOHAVI, 1996).

Para que o método supervisionado funcione, é preciso primeiro (1) construir um conjunto de textos de treinamento (*training set*) — no qual haja (1.1) a criação de um esquema de codificação feito manualmente e (1.2) a escolha aleatória de documentos de amostragem (como regra geral entre 100 e 500 documentos); depois (2) aplicar o método de aprendizado supervisionado para que o algoritmo “aprenda” — aprendendo a relação entre as características e as categorias no conjunto de treinamento e, em seguida, usando isso para inferir os rótulos no conjunto de testes — como classificar os documentos nas categorias utilizando o conjunto de treinamento; e (3) validar a saída do modelo, comparando a saída da codificação automatizada com a saída da codificação manual. Os métodos de aprendizado supervisionado são muito mais fáceis de validar, com estatísticas claras que resumem o desempenho do modelo. Após esses três procedimentos é possível classificar com sucesso os demais documentos (GRIMMER; STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018).

3.1.2 Support Vector Machines (SVM)

O Support Vector Machines (SVM) é um método supervisionado que utiliza um algoritmo de classificação de texto para extrair os termos mais indicativos das posições conservadoras e liberais dos discursos legislativos e para prever as posições ideológicas dos parlamentares. O SVM é baseado no princípio da minimização do risco estrutural da teoria de aprendizagem estatística. Primeiro, os discursos feitos pelos 25 senadores mais liberais e mais conservadores dos Estados Unidos foram analisados — utilizando as pontuações do DW-Nominate (voteview.com), que mede o posicionamento ideológico com base nas votações nominais — para treinar o algoritmo de classificação (DIERMEIER *et al.*, 2012).

Na fase de treinamento, rotulou-se arbitrariamente uma categoria como “negativa” e a outra como “positiva”. Como os pontos de dados em cada categoria são separáveis por um hiperplano, há dois hiperplanos paralelos em que a distância entre os pontos de cada categoria é a maior possível. Esses pontos de dados são chamados vetores de suporte, e a distância entre os dois hiperplanos paralelos é chamada de margem. A tarefa do SVM na fase de treinamento é encontrar os dois hiperplanos de separação de forma que a margem seja máxima. Em seguida, a mesma metodologia foi utilizada para investigar os senadores moderados, treinando o classificador em senadores moderados (DIERMEIER *et al.*, 2012).

3.1.3 Latent Dirichlet Allocation (LDA)

O Latent Dirichlet Allocation (LDA) é o modelo mais simples de tópico ou de associação mista de dados agrupados. A ideia por trás do LDA é que cada documento é uma mistura de vários

tópicos em diferentes proporções. Além da suposição do saco de palavras, há a suposição de que o número de tópicos é conhecido e fixo. Tecnicamente, o modelo assume que os tópicos são gerados primeiro, antes dos documentos (BLEI, 2012; GRIMMER; STEWART, 2013).

Para cada documento do corpus, as palavras são geradas em duas etapas: (1) escolhe-se aleatoriamente uma distribuição sobre os tópicos; (2) para cada palavra no documento (2.1) escolhe-se aleatoriamente um tópico da distribuição da primeira etapa e (2.2) escolhe-se aleatoriamente uma palavra da distribuição correspondente sobre o vocabulário. A distribuição que é usada para desenhar a distribuição do tópico do pré-documento é chamada de distribuição Dirichlet, e o resultado do Dirichlet é usado para alocar as palavras dos documentos para diferentes tópicos. Todos os documentos compartilham o mesmo conjunto de tópicos, mas cada documento exibe esses tópicos em uma proporção diferente (BLEI, 2012).

3.1.4 Structural Topic Model (STM)

O STM também é um modelo de tópico de associação mista, mas fornece uma maneira flexível de incorporar metadados associados ao texto — como quando o texto foi escrito, onde foi escrito, quem o escreveu, as características do autor, etc. — como covariáveis na análise de documentos (ROBERTS *et al.*, 2015). A inclusão de metadados de documentos segue e amplia o Dynamic Topic Model — modelo no qual a probabilidade de observar um tópico se modifica ao longo do tempo — e o Expressed Agenda Model — modelo que inclui informações sobre os autores dos documentos, supondo que cada autor divide sua atenção a um conjunto de tópicos. As covariáveis também permitem o compartilhamento de metadados em função da frequência de tópicos, como a probabilidade de mulheres falarem um tópico em específico ou de usarem certas palavras em relação aos homens. O STM também se distingue do LDA por substituir a distribuição de Dirichlet por uma distribuição logística normal, como no Modelo de Tópicos Correlacionados, para estimar a correlação entre os tópicos. Com isso, é possível desenhar uma rede de tópicos correlacionados para um modelo de tópico estruturado, utilizando um tema como preditor de tópicos em um determinado corpus (GRIMMER; STEWART, 2013; ROBERTS *et al.*, 2015).

3.2 Métodos de Escalonamento

Os métodos de escalonamento são utilizados para localizar políticos e partidos em espaços ideológicos contínuos (KLUVER, 2009; DIERMEIER *et al.*, 2012; GRIMMER; STEWART, 2013; LAUDERDALE; HERZOG, 2016; CASAS; WILKERSON, 2017; IZUMI; MOREIRA, 2018). Esses métodos baseiam-se na suposição de que as tendências ideológicas dos atores políticos determinam o que é discutido nos textos — suposição da dominância ideológica na fala (GRIMMER; STEWART, 2013). Mas isso pode não ser verdade, pois, como Mayhew (1974) demonstrou, os políticos se envolvem regularmente em reivindicações de crédito não ideológicas.

Assim, os métodos de escalonamento terão melhor desempenho se forem acompanhados de métodos que separem enunciados ideológicos e não ideológicos (CASAS; WILKERSON, 2017).

A utilização mais conhecida desses métodos é o projeto Vote View (voteview.com). Como a ideologia não é diretamente observável, Poole e Rosenthal (1991) desenvolveram um modelo espacial bidimensional (*D-Nominate scores*) para classificar parlamentares por meio de seus votos nominais. A primeira dimensão representa a tradicional visão de esquerda-direita associada ao papel do governo na economia e na redistribuição de renda. A segunda dimensão representa questões de interferência do Estado na vida privada, escravidão e, posteriormente, questões raciais e de direitos civis. O modelo consegue classificar corretamente 85% das decisões individuais de voto de cada membro do Congresso (DIERMEIER *et al.*, 2012).

Outra aplicação conhecida é o Manifesto Project, que utiliza decodificação manual para classificar mais de 1.000 partidos em 50 países de acordo com seus manifestos políticos (manifesto-project.wzb.eu). Nesse caso, a estimativa pontual ideal é usada para classificar as partes como pontos de referência em uma escala ideológica esquerda-direita (DIERMEIER *et al.*, 2012).

Além disso, Lauderdale e Herzog (2016) estimaram as posições políticas individuais de cada parlamentar estadunidense utilizando o método de escalonamento Wordshoal, que combina o Wordfish e a análise fatorial Bayesiana. Os resultados dessa pesquisa também sugerem que as posições políticas individuais de parlamentares são preditoras precisas da coesão intrapartidária e do comportamento dissidente em países onde os sistemas eleitorais fornecem fortes incentivos aos votos pessoais (LAUDERDALE; HERZOG, 2016). Finalmente, Pritoni (2014) analisou as dificuldades em mensurar a influência de grupos de interesse extraíndo o posicionamento político desses grupos e o comparando com produtos legislativos por meio de métodos de escalonamento.

3.2.1 Wordscore

O Wordscore é um algoritmo supervisionado para dimensionamento e um caso especial de método de dicionário. O primeiro passo é a seleção de textos de referência que definem as posições políticas no espaço, como liberal e conservadora. Os textos de referência (treinamento) são usados para gerar uma pontuação para cada palavra. A pontuação mede a taxa relativa com que cada palavra é usada nos textos de referência. Isso cria uma medida de quão bem a palavra separa parlamentares liberais e conservadores. Depois a pontuação das palavras é usada para dimensionar os textos restantes (GRIMMER; STEWART, 2013). Ou seja, o segundo passo é gerar scores para as palavras dos textos de referência baseados na posição política atribuída a priori e ponderada pela probabilidade de observá-la em um documento. O mesmo procedimento pode ser utilizado para a escala ideológica esquerda-direita (IZUMI; MOREIRA, 2018).

O Wordscore é baseado em uma série de suposições: (1) as posições políticas são refletidas na frequência relativa das palavras usadas dentro e entre os textos; (2) o significado das palavras

permanece estável ao longo do tempo; (3) todas as palavras têm o mesmo peso no processo de estimativa; e (4) todas as palavras de interesse estão contidas nos textos de referência (KLUVER, 2013). Ainda é necessário lidar com a definição da dimensão política a ser investigada e escolher um conjunto de textos de referência com estimativas de posição política conhecidas, de preferência de uma fonte independente (KLUVER, 2013). Também é importante que os textos de referência utilizem o mesmo léxico que os textos a serem testados, que cubram todo o espectro ideológico e que possuam um conjunto diversificado de palavras (IZUMI; MOREIRA, 2018).

3.2.2 Wordfish

O Wordfish é um algoritmo não supervisionado que estima a importância das palavras para discriminar as posições políticas baseado na teoria de resposta a itens (IRT). O modelo assume uma distribuição de Poisson para a contagem de palavras e parte do pressuposto de que a probabilidade de observarmos uma palavra em um documento é independente da posição das outras palavras no mesmo documento. Assim, ele pode ser usado para descobrir palavras que distinguem posições em um espectro político (GRIMMER; STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018). O Wordfish não requer textos de referência em contraste com o Wordscore. Nesse caso, o pesquisador deve definir a dimensão política a ser analisada, selecionar os documentos que tratam dessa dimensão política e remover todas as passagens de texto que não se referem à dimensão investigada (PRITONI, 2014). Portanto, uma validação cuidadosa é necessária para confirmar que o espaço ideológico pretendido foi identificado (GRIMMER; STEWART, 2013).

3.2.3 Wordshoal

O Wordshoal é um modelo de fator hierárquico para uso da palavra em debates legislativos que combina duas abordagens em uma única estratégia de estimativa. A primeira é limitar a análise a discursos sobre um único tópico legislativo, mantendo constante a variação tópica. A segunda abordagem é combinar muitos discursos sobre muitos tópicos legislativos em um único documento para cada legislador ou partido. Ou seja, no primeiro estágio o modelo usa a escala de texto existente Wordfish para mensurar a variação do uso de palavras em cada tópico separadamente. No segundo estágio, utiliza-se a análise fatorial bayesiana para construir uma escala comum a partir das posições específicas do debate estimadas no primeiro estágio. Assim, o modelo apresenta os resultados das estimativas com base no Wordfish para cada debate e, em seguida, usa essas estimativas como dados para o modelo de agregação do segundo estágio para avaliar se um parlamentar está geralmente à direita ou à esquerda de outro parlamentar em um conjunto de debates sobre temas heterogêneos (LAUDERDALE; HERZOG, 2016).

Mais especificamente, o modelo utiliza uma escala unidimensional Wordfish aplicada a um conjunto de textos dentro de um único debate político, mantendo assim uma variação constante

de uso de palavras orientada por tópicos. Esse modelo de escala de Poisson aplicado a cada debate resulta em uma estimativa específica do debate da posição relativa de cada parlamentar. Tendo estimado a posição expressa para todos os parlamentares em um determinado tópico, o modelo agrega dimensões específicas do debate que envolvam subconjuntos variáveis de legisladores em um número menor de dimensões que incluam todos os legisladores. Como essa abordagem não depende da variação do uso da palavra em qualquer debate para estimar posições em uma dimensão latente de discordância, é possível gerar uma (ou mais) posição geral latente para cada legislador com grande poder preditivo (LAUDERDALE; HERZOG, 2016).

A suposição empírica do Wordshoal é que a discordância política é mais clara e consistentemente refletida na variação dentro do debate no uso da palavra do que na variação do uso da palavra em vários debates. Uma de suas principais inovações é que o Wordshoal permite que o significado e o poder discriminatório de uma determinada palavra variem de debate para debate. A variação no uso de palavras entre discursos é tanto uma função do tópico de um debate quanto uma função da posição que um legislador toma. Além disso, o método fornece estimativas de incerteza significativas das posições agregadas dos legisladores, levando em conta a frequência com que os parlamentares falaram e a consistência com que expressaram suas posições nos debates (LAUDERDALE; HERZOG, 2016).

3.3 Métodos de Similaridade de Texto

A reutilização de texto consiste em descobrir instâncias de similaridade no uso da linguagem. A característica distintiva dos algoritmos de reutilização de texto é que eles valorizam explicitamente o sequenciamento de palavras ao julgar a similaridade do documento (CASAS; WILKERSON, 2017). Entretanto, como a semelhança de corpus é inerentemente multidimensional (eles serão semelhantes de alguma forma e diferentes em outras), uma medida de similaridade só faz sentido quando comparados dois corpus homogêneos. Sendo assim, a similaridade só pode ser interpretada à luz da homogeneidade do corpus. Nesse sentido, a mesma medida pode ser usada para similaridade e homogeneidade, comparando a distância entre dois corpus (*within-corpus distance*) (KILGARRIFF; ROSE, 1998).

Os métodos de similaridade podem ser utilizados para comparar documentos como um todo ou encontrar pequenos pedaços de texto correspondentes entre dois documentos, como aqueles encontrados em legislação elaborada a partir de múltiplas fontes. Para estudar se projetos de lei do Congresso reutilizam textos de outros projetos do Congresso, Wilkerson *et al.* (2015) usaram o algoritmo de Smith-Waterman para comparar cadeias de texto de projetos de lei do Congresso Estadunidense introduzidos desde 1990. Além de revelar padrões sobre os parlamentares que introduzem projetos similares em uma legislatura ou entre legislaturas, o algoritmo pode ser usado para determinar em que medida a linguagem que um legislador introduz combina com a de outros legisladores (BURGESS *et al.*, 2016).

Já Hertel-Fernandez e Kashin (2015) utilizaram métodos de similaridade para rastrear as origens de proposições e desvendar a influência de grupos de interesse no processo legislativo (CASAS; WILKERSON, 2017). Nesse mesmo sentido, Burgess *et al.* (2016) desvendaram a reutilização de textos em proposições, utilizando o ElasticSearch para limitar o número de comparações, a fim de detectar a influência de grupos de interesse na proliferação de legislações estaduais nos Estados Unidos (Legislative Influence Detector Project: dssg.uchicago.edu/lid/).

Finalmente, os métodos de similaridade também podem ser utilizados para posicionar parlamentares e partidos em um espectro ideológico. Nesse sentido, Schwartz (2018) utilizou a técnica do X^2 para testar a similaridade de discursos de Grande e Pequeno Expediente — por meio da frequência de palavras e bigramas (*collocations*) nos conjuntos de discursos dos partidos políticos (PT, PSDB, PMDB, PSOL, PCdoB e PTB) comparados dois a dois.

3.3.1 Smith-Waterman

O algoritmo Smith-Waterman foi desenvolvido para encontrar subsequências similares dentro de longas cadeias de DNA, mas também pode ser utilizado para encontrar trechos de um documento que são semelhantes a trechos de outros documentos por meio de uma pontuação de alinhamento baseada em três parâmetros: correspondência de palavras (*matching*), incompatibilidade de palavras (*mismatching*) e lacunas (*gap*). Esse algoritmo é uma boa escolha para comparar um número relativamente pequeno de documentos, mas pode levar muito tempo para ser executado em um grande corpus (BURGESS *et al.*, 2016).

Para resolver esse problema, Burgess *et al.* (2016) utilizaram o mecanismo de pesquisa ElasticSearch, configurado com a função de pontuação Lucene padrão, para classificar os documentos para uma determinada consulta e, assim, filtrar o conjunto de documentos executados, identificando um subconjunto de documentos no corpus com maior probabilidade de conter texto semelhante ao do documento de consulta. A filtragem mostrou aumentar a eficiência, pois o algoritmo de alinhamento local compara apenas os documentos retornados pelo módulo de pesquisa, sem sacrificar a precisão nas tarefas de similaridade de documentos (BURGESS *et al.*, 2016).

3.3.2 Cosseno

Como já foi demonstrado, cada documento pode ser representado por um vetor, com o comprimento igual ao número de palavras únicas no texto. Assim, assume-se que quanto maior a similaridade na frequência relativa das palavras utilizadas, maior será a similaridade do conteúdo entre os textos. Sendo dois vetores “u” e “v”, é possível calcular a similaridade por meio do produto interno entre eles, pois quanto maior o produto interno entre eles, maior a frequência para as mesmas palavras. Como essa medida ainda é problemática, a solução é dividir o produto interno pelo produto dos comprimentos dos vetores, o que é representado matematicamente pelo cosseno

do ângulo formado entre os vetores “u” e “v” (IZUMI; MOREIRA, 2018).

3.3.3 X²

Kilgarriff e Rose (1998) apresentaram um método para avaliar a similaridade de corpus – denominado Similaridade Conhecida de Corpora – e testaram abordagens comumente discutidas na literatura: medidas de entropia cruzada⁹, *Spearman* e X². Para o tamanho do corpus utilizado – um subconjunto do *British National Corpus* contendo 300 mil palavras de jornais e periódicos divididos em pares de 10 mil palavras – as abordagens X² e *Spearman* tiveram melhor desempenho¹⁰ que qualquer uma das medidas de entropia cruzada; entre as duas, X² superou *Spearman*. Para cada uma das palavras mais comuns, os autores calcularam o número de ocorrências esperadas em cada corpus, se ambos os corpus fossem amostras aleatórias do mesmo corpora. Como um corpus jamais é uma amostra aleatória de palavras, a diferença na frequência de cada palavra entre dois corpora tende a aumentar, mas não aumenta na ordem de grandeza, como acontece com frequências brutas (KILGARRIFF; ROSE, 1998).

Quadro 1- Resumo dos Métodos de Análise Automatizada de Conteúdo

Método	Técnica	Descrição e Aplicação
Classificação	Naive Bayes	Método supervisionado que classifica documentos em categorias conhecidas a partir de um conjunto de treinamento. O classificador Decision Tree é utilizado para aumentar a precisão em caso de grandes acervos. Pode ser utilizado para indexação automática, para a classificação de tópicos mais debatidos, para análise de sentimento e posicionamento ideológico de parlamentares.
	SVM	Método supervisionado, o Support Vector Machines (SVM) é utilizado em conjunto com a base de dados de votações nominais para prever a posição ideológica dos parlamentares, correlacionar o que eles falaram e como eles votaram, bem como medir a consistência ideológica dos partidos e o grau de coesão intrapartidária no Congresso.
	LDA	Método não supervisionado, o Latent Dirichlet Allocation (LDA) classifica documentos sem a necessidade de especificar as categorias previamente, mas é necessário informar o número de categorias.
	STM	Método não supervisionado, o Structural Topic Model (STM) permite a inserção de metadados como covariáveis, combinando o Expressed Agenda Model e o Dynamic Topic Model. Pode ser usado para classificação de tópicos mais debatidos, bem como compreender as posições políticas, os padrões de liderança e as influências no processo legislativo.
Escalonamento	Wordscore	Método supervisionado que posiciona politicamente documentos em dimensões conhecidas a partir de um conjunto de treinamento. Pode ser usado para posicionar partidos políticos e parlamentares em uma escala ideológica – como esquerda-direita ou liberal-conservador –

⁹ Perplexidade é, grosseiramente falando, uma medida do tamanho do conjunto de palavras a partir do qual a próxima palavra é escolhida, dado o histórico das palavras. Perplexidade é usada para avaliar quão boa é uma estratégia de modelagem de linguagem, considerando o mesmo corpus. Assim, a perplexidade pode ser usada para medir uma propriedade semelhante à homogeneidade se a estratégia de modelagem de linguagem for mantida constante e os corpora forem variados. Com a estratégia de modelagem de linguagem mantida constante, a entropia cruzada torna-se uma medida de similaridade (KILGARRIFF; ROSE, 1998).

¹⁰ O teste de confiabilidade (chamado de gold standard) dos métodos foi realizado tendo com parâmetro a comparação de dois conjuntos de pares pelos codificadores (KILGARRIFF; ROSE, 1998).

		por meio de seus discursos.
	Wordfish	Método não supervisionado que posiciona politicamente documentos sem a necessidade de especificar as dimensões previamente, mas é necessário informar o número de dimensões. Pode ser usado para prever posições políticas e posicionar os partidos políticos e os parlamentares em uma escala ideológica.
	Wordshoal	O Wordshoal combina o Wordfish e a análise fatorial Bayesiana para estimar a posição de cada parlamentar em relação aos demais dentro do partido e entre partidos tendo como parâmetro os seus discursos. Também pode ser usado para estimar a coerência do posicionamento do parlamentar ao longo do tempo, bem como a coesão intrapartidária e do comportamento dissidente.
Similaridade de texto	Smith-Waterman	O Smith-Waterman é um algoritmo que mede o reuso de partes de um texto, sendo usado para medir a similaridade de trechos entre dois textos. Pode ser utilizado para identificar a origem de partes de proposições, relatórios, emendas e legislação aprovada. Também pode ser usado para mensurar a influência de grupos de interesse nos produtos legislativos.
	Cosseno	A técnica do cosseno pressupõe que quanto maior a similaridade na frequência relativa das palavras utilizadas, maior a similaridade entre dois textos como um todo. Pode ser utilizado para identificar quão similares são duas proposições ou emendas.
	X ²	A estatística X ² é utilizada para mensurar a similaridade e/ou homogeneidade entre corpus. O X ² calcula o número de ocorrências das palavras mais comuns em cada corpus e mede a diferença entre a frequência dessas palavras nos dois corpus. Pode ser utilizado para medir a identidade ideológica entre partidos e blocos partidários baseados nos discursos dos parlamentares.

Fonte: Elaboração própria, 2018.

4 DESAFIOS METODOLÓGICOS E BOAS PRÁTICAS

Como os métodos de análise automatizada de conteúdo não substituem a leitura humana, é necessária uma cuidadosa validação dos resultados (GRIMMER; STEWART, 2013), tendo como princípios a replicabilidade dos resultados e a rigorosa codificação manual, preferencialmente por mais de um codificador. Sendo assim, a validação é um componente crítico de todo projeto de texto-como-dado (CASAS; WILKERSON, 2017). Para métodos de classificação e escalonamento supervisionados, é importante demonstrar que a classificação computadorizada replica a codificação manual. Um classificador pode ser refinado por meio de um livro de código e iterações de codificação manual (GRIMMER *et al*, 2018). Já nos métodos não supervisionados não há um *gold standard* desse tipo, a validação acontece à medida que se ajusta os parâmetros para examinar novos resultados (GRIMMER *et al*, 2018). Uma maneira de fazer isso é examinar o grau de coesão e a distinção das palavras de cada tópico (ROBERTS *et al*, 2014; CASAS; WILKERSON, 2017). Métodos não supervisionados também requerem a validação de que as medidas produzidas correspondam aos conceitos reivindicados (GRIMMER; STEWART, 2013).

Cabe lembrar que, além de multidimensionais, os textos são mais flexíveis do que outros tipos de variáveis, criando uma gama mais ampla de potenciais propriedades do texto a serem analisadas e validadas (GRIMMER *et al*, 2018). A questão da multidimensionalidade de textos

também é mencionada por Lauderdale e Herzog (2016), Roberts *et al* (2015), Diermeier *et al* (2012) e Kilgarriff e Rose (1998). Como todo texto é multidimensional, é necessário escolher umas ou poucas dimensões (*low-dimensional representation*) para compreender o corpus e fazer inferências. Essa limitação é inerente aos três conjuntos de métodos¹¹. Evidentemente, o problema da multidimensionalidade no caso da posição ideológica também esbarra na dificuldade de operacionalização de complexos conceitos, como ideologia, esquerda-direita, liberal-conservador etc.

Portanto, é importante validar os resultados com eventos do mundo real e eventos esperados (GRIMMER; STEWART, 2013; CASAS; WILKERSON, 2017), conectando-os, por exemplo, com fatos, dados quantitativos e resultados da atividade legislativa (SCHWARTZ, 2018). Outra boa prática de validação é utilizar diferentes algoritmos para o mesmo propósito e comparar se os resultados são similares (QUINN *et al*, 2010, *apud* CASAS; WILKERSON, 2017, GRIMMER; KING, 2011, ROBERTS *et al*, 2014). Nesse sentido, métodos de aprendizado supervisionado podem ser usados para validar ou generalizar as descobertas fornecidas por métodos não supervisionados (GRIMMER; STEWART, 2013). Há também uma troca (*trade-off*) entre o grau de generalização do conceito e a validade dos indicadores empíricos (PRITONI, 2014). É tentador generalizar, mesmo quando a propriedade do texto a ser analisada é mais específica. Isso aumenta a relevância teórica, mas diminui a fidelidade do indicador (GRIMMER *et al*, 2018).

Um problema comum relacionado à validação é o chamado *overfitting* (excesso de ajuste). Ao utilizar os mesmos documentos para descobrir propriedades do texto, é comum interpretar de forma equivocada os resultados. Para resolver esse problema, uma solução é separar os conjuntos de treinamento e de teste (*split sample design*). Ao dividir as amostras e separar um conjunto de treinamento para uso na descoberta (fixando resultados potenciais) e um conjunto de teste na estimativa (análise), quebra-se a dependência entre a descoberta das propriedades do texto a serem analisadas e seu efeito causal (GRIMMER *et al*, 2018). Para Grimmer e Stewart (2013), o procedimento de validação ideal seria dividir os dados em três subconjuntos. O primeiro seria o subconjunto de teste, no qual o modelo seria ajustado. O segundo seria o subconjunto de validação, codificado à mão e usado para avaliar a performance do modelo. Finalmente, o modelo seria aplicado para classificar o terceiro subconjunto.

Casas e Wilkerson (2017) também consideram salutar treinar o algoritmo em um conjunto de textos já rotulados antes de testar sua precisão em um conjunto desconhecido. Entretanto, eles acreditam que repetir esse processo várias vezes, usando diferentes conjuntos para treinamento e para testes e, em seguida, agregar a validação dos resultados (validação cruzada em *N-fold*) é uma

¹¹ Na classificação é necessário definir os tópicos ou ao menos o número de tópicos. No escalonamento é necessário definir as dimensões a serem mensuradas. Na similaridade de corpus, dois textos serão semelhantes de alguma forma e diferentes em outras, pois a similaridade só pode ser interpretada à luz da homogeneidade do corpus, ou seja, não é adequado, por exemplo, comparar discursos parlamentares com manuais técnicos (KILGARRIFF; ROSE, 1998).

abordagem ainda melhor. Além do *split sample design* (desenho de amostras separadas), outra maneira de evitar o *overfitting* (excesso de ajuste) é utilizar algoritmos diferentes para demonstrar se existem *clusters* (agrupamentos) semelhantes (QUINN *et al.*, 2010, *apud* CASAS; WILKERSON, 2017; GRIMMER; KING, 2011 e ROBERTS *et al.*, 2014).

Além do *overfitting* (excesso de ajuste), há também o problema da instabilidade de tópicos nos métodos não supervisionados. Para evitar essa instabilidade é salutar utilizar resultados de diferentes modelos do mesmo algoritmo. Casas e Wilkerson (2017), por exemplo, utilizaram 17 modelos de alocação latente de Dirichlet (LDA) – variando o número de tópicos entre 10 e 90, em incrementos de cinco – para produzir 850 tópicos (10 + 15 + 20... + 90). A fim de determinar quais tópicos eram consistentes, eles primeiro calcularam a similaridade de cosseno para todos os pares de tópicos (resultando em 722.500 pontuações de similaridade) e, em seguida, utilizaram o algoritmo Spectral Clustering para agrupar os 850 tópicos com base na similaridade de cosseno e verificar quais tópicos se mantinham constantes (CASAS; WILKERSON, 2017).

Outras duas características típicas dos discursos parlamentares são, como demonstram Lauderdale e Herzog (2016), a esparsidade e a seleção de oradores. Levando em consideração que na vida real apenas poucos parlamentares discursam em determinados debates, como resultado, a matriz de documentos e termos – DTM – é esparsa. Outro ponto é o controle partidário e o controle de agenda. A fim de evitar esse enviesamento, Moreira (2016) utilizou apenas discursos do Pequeno Expediente, e Schwartz (2018) utilizou discursos do Pequeno e do Grande Expediente, pois nesses dois momentos os parlamentares são livres para se expressar sobre qualquer assunto. Lauderdale e Herzog (2016) também descobriram que em sistemas com fortes incentivos ao voto pessoal e não partidário, os parlamentares falam mais livremente porque os partidos reconhecem a necessidade de reconhecimento dos nomes dos parlamentares.

5 POSSÍVEIS APLICAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Há diversas possíveis aplicações de métodos automatizados de conteúdo para Casas Legislativas. Métodos supervisionados, por exemplo, podem ser mais indicados para poupar trabalho – como por meio da indexação ou classificação automáticas – e métodos não supervisionados para realizar descobertas e fornecer insights sobre essas classificações (GRIMMER; STEWART, 2013; CASAS; WILKERSON, 2017). Entretanto, eles também são métodos complementares, uma vez que a aprendizagem supervisionada pode ser utilizada para validar ou generalizar as descobertas fornecidas por métodos não supervisionados (GRIMMER; STEWART, 2013).

No caso dos métodos supervisionados, é evidente a possibilidade de poupar trabalho com a utilização da indexação automática, ou ao menos semiautomática – no caso de o servidor confirmar o termo sugerido pelo algoritmo. Dentre os diversos processos de indexação executados

pela Câmara dos Deputados, por exemplo, citam-se a indexação de discursos parlamentares (realizada pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação - DETAQ), de proposições (realizada pelo Centro de Documentação e Informação - CEDI) e de matérias jornalísticas (realizada pela Secretaria de Comunicação Social - SECOM). Além da indexação, outros processos – como o apensamento e a distribuição de proposições às Comissões (realizados pela Secretaria Geral da Mesa – SGM) – também poderiam ganhar muito com o uso de métodos supervisionados. Além de poupar trabalho, a automatização também traria maior uniformização à indexação da Casa e, conseqüentemente, facilitaria a busca e recuperação de informações.

Assim, é recomendável utilizar um método supervisionado – como o Naive Bayes – para implementar a automatização dos processos de indexação; bem como refinar o classificador por meio de um livro código, como a base Tesouro da Câmara, e validar os resultados dos testes por meio de iterações de codificação manual. Ainda assim, é salutar manter o componente humano no processo de trabalho para revisar os resultados apresentados pela máquina. A fim de evitar o *overfitting*, é recomendável utilizar o *split sample design*¹².

Outra aplicação da análise automatizada para Casas Legislativas é o fornecimento de diversas informações estratégicas. Quão importante é saber quais foram os temas mais debatidos pela Casa durante a legislatura? Qual é o posicionamento dos deputados e dos partidos em cada um desses temas? Essa é uma legislatura majoritariamente de direita ou de esquerda? Liberal ou conservadora? Há uma identificação ideológica nos partidos? Os parlamentares votam segundo essa identificação? Há consistência no que falam e como votam os parlamentares? Há coesão partidária nos discursos parlamentares? Há alinhamento entre os discursos da base e da oposição? Quem influencia mais o processo legislativo e os discursos dos parlamentares? O Poder Executivo? Os partidos? A base eleitoral? Os grupos de interesse?

A quantidade de informações que podem ser extraídas dos discursos parlamentares – principalmente se levada em conta a combinação desses discursos com os produtos e resultados da atividade legislativa – parece infundável. Para fins didáticos, é possível dividir essas informações em três conjuntos: (1) temas ou tópicos de debate, (2) posicionamento em uma escala política ou ideológica e (3) influência no processo legislativo. Como o uso de palavras no debate político pode variar de acordo com o tópico debatido, a classificação de tópicos serve também como dimensão para analisar o posicionamento político e a influência.

Assim, a classificação em tópicos emerge como o primeiro desafio de a Casa fornecer informações estratégicas de qualidade por meio da análise automatizada de conteúdo. Dentre as diversas abordagens possíveis, sugere-se a utilização de métodos supervisionados e não

¹² Também é possível utilizar o método não supervisionado STM para descobrir palavras e expressões novas que estão sendo utilizadas frequentemente pelos deputados, mas não estão na indexação. Esse pode ser o caso de neologismos e expressões como “ideologia de gênero”, “escola sem partido”, “pixuleco”, etc.

supervisionados como complementares, utilizando um algoritmo para validar os resultados do outro. Nesse sentido, há dois caminhos possíveis: (1) utilizar o método não supervisionado STM para classificação e validar os resultados com o método supervisionado Naive Bayes/Decision Tree; ou (2) utilizar o Naive Bayes/Decision Tree para classificação e validar os resultados com o STM¹³. Nos dois caminhos é possível utilizar o resultado de binômios/trinômios para rejeitar a hipótese nula em relação à utilização dos dois algoritmos, bem como validar os resultados com fatos, eventos e resultados da atividade legislativa.

Além disso, é recomendável utilizar o *split sample design* para o Naive Bayes, bem como refinar o classificador e validar o conjunto de treinamento por meio de iterações de codificação manual. No caso do STM, é recomendável utilizar – seguindo os ensinamentos de Casas e Wilkerson (2017) e tendo em vista os 32 temas utilizados pela Casa em sua tabela de classificação¹⁴ – ao menos seis diferentes modelos com incrementos de oito tópicos cada (8, 16, 24, 32, 40, 48). Assim, é possível dirimir o problema da instabilidade de tópicos agrupando todos os tópicos resultantes dos seis modelos e verificando quais tópicos permanecem consistentes.

Cabe lembrar que os métodos automatizados contam a frequência das palavras no discurso, não considerando o tempo desse discurso. Assim, um parlamentar pode falar a mesma palavra dezenas de vezes em um discurso de cinco minutos e outro pode falar apenas algumas vezes em um discurso de grande expediente. Apesar de a utilização de campos lexicais para definir os temas amenizar esse problema, é recomendável mensurar o tempo de debate por tema – considerado o período de início e fim de um debate como um metadado do discurso – e utilizá-lo também como um indicador de tema mais debatido na Casa em determinado período. Acredita-se que é possível conseguir esses resultados utilizando uma abordagem em que o tempo (período de início e fim) dos discursos é utilizado como covariável no método STM. Nesse mesmo sentido, é possível mensurar o tempo de debate investido em um subtema, em um conjunto de proposições, ou em uma política pública. Assim, o tempo de fala pode ser visto como um indicador de poder, ao mensurar a dominância de partidos e parlamentares nos trabalhos da Casa, bem como um indicador de desempenho, ao mensurar o tempo total investido para debater políticas públicas.

Entretanto, os temas debatidos também refletem as ideologias presentes no Parlamento. Como diria Bakhtin (1995), o discurso parlamentar é também um conteúdo ideológico, remete a algo situado fora de si mesmo ao firmar interesses e estabelecer níveis de dominação, transformando o Parlamento em uma arena onde são travadas as batalhas dos diversos interesses nacionais. Nesse sentido, as ideologias se expressam não necessariamente falando diferentemente sobre os mesmos

¹³ O STM é o método não supervisionado mais recomendado por permitir a utilização de metadados como covariáveis, como, por exemplo, o tempo do discurso. Outra importante característica desse método é a possibilidade de se criar um campo lexical, como uma rede de palavras, em torno do tema. Já o Naive Bayes/Decision Tree é um algoritmo bastante testado cujo uso já é dominado por alguns servidores da Câmara.

¹⁴ Como os 32 temas são muito amplos, a definição de subtemas é imprescindível para compreender o debate parlamentar e facilitar a classificação de conjuntos de proposições.

problemas, mas também falando sobre questões diferentes (DIERMEIER *et al*, 2012). Assim, busca-se compreender por meio de modelos estatísticos como esses conteúdos ideológicos se manifestam nas formas linguísticas e como essas refletem e/ou refratam tais conteúdos.

Empiricamente, a ideologia permite prever o posicionamento político de um parlamentar em um assunto por meio de seu posicionamento em outro assunto não correlato (DIERMEIER *et al*, 2012). Tradicionalmente, cientistas políticos utilizam as votações nominais para estimar o posicionamento individual dos parlamentares. Entretanto, muitas vezes as votações são apenas simbólicas e não são registradas nominalmente. Também há um forte controle partidário nas votações para evitar votos dissidentes. Nesse sentido, é mais preciso estimar a diversidade de posicionamentos dos parlamentares por meio do conjunto de seus discursos (LAUDERDALE; HERZOG, 2016). Os discursos parlamentares seriam, assim, um “produto” que demonstra a conexão eleitoral.

Dado que ideologias podem se manifestar por meio da escolha de tópicos, expressões ou palavras em determinados contextos; é necessário primeiro definir o que se entende por ideologia. Pragmaticamente, segundo Converse (1964) ideologia é um conjunto de crenças que orienta o posicionamento do indivíduo em diversos assuntos (DIERMEIER *et al*, 2012). Essa é uma visão parecida com o que preconiza Cancian (2007) para pesquisas empíricas: ideologia é descrita como o conjunto de ideias, valores ou crenças que orientam percepção e o comportamento dos indivíduos sobre diversos assuntos (SCHWARTZ, 2018).

Ao definir ideologia como um conjunto de crenças que orienta o posicionamento parlamentar, é possível examinar se as posições ideológicas dos parlamentares expressas em seus discursos determinam seus votos, tendo em vista restrições institucionais, como o controle da agenda e dos partidos Diermeier *et al* (2012). Se o voto é explicado mais por uma ideologia política preexistente (como a expressa no discurso) do que por fatores institucionais¹⁵, conhecer o posicionamento dos parlamentares para um conjunto de questões é preditivo para saber sua visão para outras questões não correlacionadas¹⁶ (DIERMEIER *et al*, 2012).

Entretanto, dada à necessidade de reeleição do parlamentar – principalmente em sistemas com fortes incentivos ao voto pessoal e não partidário – os parlamentares precisam, além de assumir posicionamentos sobre diversos temas, fazer propaganda para sua base eleitoral e ganhar crédito. Nesse ponto, Casas e Wilkerson (2017) concordam com Mayhew (1974) e concluem: nem todo discurso parlamentar é ideológico. Não é por acaso que os resultados da pesquisa de Diermeier *et al* (2012) demonstraram que tanto Republicanos quanto Democratas passam a maior parte de seus

¹⁵ Diermeier *et al* (2012) compara o que disseram e como votaram os Senadores estadunidenses e conclui que votar e debater são expressões diferentes, mas correlacionadas, de um mesmo sistema de crenças ideológicas.

¹⁶ Como foi alcançada uma precisão de 94% na classificação de Senadores extremos e 52% nos senadores moderados – além do reconhecimento, por meio de experimentos adicionais, de que os senadores moderados são versões atenuadas de senadores extremos, em vez de uma categoria distinta – acredita-se que há, de fato, um campo lexical distinto para legisladores conservadores e liberais. Apesar das diversas questões discutidas no Congresso, os conservadores e os liberais sempre falam sobre qualquer um desses tópicos de maneiras distintas e estáveis (DIERMEIER *et al*, 2012).

discursos felicitando eleitores¹⁷. Assim, fica evidente a necessidade de separar o máximo possível o conteúdo não ideológico do corpus, retirando, por exemplo, falas procedurais, homenagens e agradecimentos.

Uma boa prática é observar as variações no uso das palavras por tópicos, antes de analisar as variações por posicionamento. Também é recomendável usar dimensões específicas em cada debate, depois sumarizar a variação nessas dimensões específicas de cada debate utilizando duas dimensões gerais – como esquerda/direita, conservador/liberal ou governo/oposição. Assim, é possível recuperar a multidimensionalidade nas estimativas de preferências com etiquetas de tópicos. Outra boa prática é medir a variação por tópico e por parlamentar, depois juntar todos os tópicos de um mesmo parlamentares para recuperar a multidimensionalidade (LAUDERDALE; HERZOG, 2016).

Como essas práticas dependem de uma minuciosa definição das duas (ou mais) dimensões gerais utilizadas, recomenda-se a criação de um grupo de estudo, com a participação de consultores da Casa, com o objetivo de criar um dicionário anotado por tópico e por política pública com as definições e o campo lexical do que seria esquerda e direita, bem como conservador e liberal, em cada um desses tópicos – tendo em vista a indexação da Casa e os trabalhos prévios sobre o assunto¹⁸. Em termos de métodos, todos os três conjuntos analisados podem medir posicionamento com sucesso. Há experiências com o SVM – que pode ser utilizado em conjunto com as votações nominais para esse propósito – com o Wordshoal – que combina o Wordfish com a análise fatorial Bayesiana para estimar posições – e com o X² – abordagem de similaridade de texto combinada com a análise fatorial Bayesiana para o mesmo propósito. É recomendável utilizar diferentes métodos para validar uns aos outros, como preconiza a literatura.

Além de medir o posicionamento, estimar posições políticas e prever votações, também é possível analisar a coerência de um parlamentar – observando a variação de seu posicionamento ao longo do tempo e a diferença entre seus discursos e suas votações nominais –, bem como a coesão de partidos, blocos e frentes parlamentares. A coesão partidária pode ser mensurada pela aglomeração dos deputados na escala ideológica ou pela similaridade de discurso. Nesse sentido, Diermeier *et al* (2012) acharam evidências de que a filiação partidária e a classificação ideológica são altamente correlacionadas nos EUA, calculando a concordância “*kappa*” como uma medida de consistência entre os rótulos ideológicos dos senadores e sua filiação partidária (houve uma concordância quase perfeita: *kappa* = 0,932). Um tipo especial de coesão é o alinhamento da base do governo, como demonstrou Schwartz (2018). Nesse sentido, é recomendável focar também na utilização de métodos e abordagens diferentes para medir o grau de coesão partidária, pois esse

¹⁷ Os resultados indicaram que os Republicanos são mais propensos a dar discursos de felicitações (17%), seguidos de discursos sobre defesa (8%), educação (7%) e família (6%). Democratas também dão mais discursos de felicitações (9%), seguidos de discursos sobre educação (9%), saúde (7%) e família (5%).

¹⁸ Como o livro *Direita e Esquerda* de Noberto Bobbio (1994) e o projeto voteview.com.

tipo de informação é de grande importância para as Lideranças da Casa.

Além dos tópicos de debate e do posicionamento no espectro ideológico, há uma terceira utilização para os métodos automatizados: a identificação de influências nos documentos e resultados do processo legislativo. Nos estudos mais recentes influência é conceituada como controle sobre resultados, mais especificamente a diferença entre o que expressamente desejam os atores envolvidos e o resultado¹⁹ (PRITONI, 2014). Pode ser difícil desvendar o que realmente querem os atores envolvidos, mas possível identificar os atores que influenciaram uma política pública conhecendo a origem das ideias que estão expressas na legislação aprovada (BURGESS *et al*, 2016). Assim, torna-se possível e relevante identificar a influência do Poder Executivo, dos partidos, blocos e frentes parlamentares, bem como dos grupos de interesse, no processo legislativo, por meio do reuso de texto.

Nesse sentido, Burgess *et al* (2016) utilizou o algoritmo Smith-Waterman e o mecanismo de pesquisa ElasticSearch para traçar a origem de proposições. Essa mesma abordagem pode ser utilizada para verificar o reuso de texto em pareceres e emendas parlamentares. Já Hertel-Fernandez e Kashin (2015) utilizaram a combinação de três métodos – envolvendo similaridade de bigramas e trigramas, LDA e SVM – para identificar a influência de grupos de interesse na legislação estadual dos EUA. Entretanto, essas abordagens focam em produtos legislativos – como proposições, pareceres, emendas e estudos – e na própria legislação²⁰. Recomenda-se a utilização da abordagem de Burgess *et al* (2016) em documentos como proposições e emendas. Além de fornecer valiosas informações sobre o reuso de texto, os resultados dessa aplicação podem também colaborar no processo de apensamento de proposições e de apreciação de emendas.

REFERÊNCIAS

- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- BLEI, D. Probabilistic Topic Models. **Communications of the ACM**, New York, v. 55, n. 4, p. 77-84, 2012.
- BURGESS, M. *et al*. The Legislative Influence Detector: Finding Text Reuse in State Legislation. *In*: CONFERENCE ON KNOWLEDGE DISCOVERY AND DATA MINING (KDD), 16, San Francisco. **Anais [...]**, New York: ACM, 2016. p. 57-66.
- CASAS, A.; WILKERSON, J. Large-scale computerized text analysis in political science: Opportunities and challenges. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 20, p. 529-544, 2017.

¹⁹ Entretanto, Pritoni (2014) adianta que os atores envolvidos podem exagerar suas pretensões iniciais a fim de facilitar a barganha e atingir o melhor resultado possível para o momento, independentemente se a intenção é mudar ou manter uma política pública. Assim, apenas os grupos de interesse que querem a manutenção de políticas públicas de fato mostrariam sua real intenção, não mudar nada.

²⁰ Em relação aos discursos parlamentares, é possível utilizar métodos parecidos para traçar a origem de palavras, expressões e argumentos nos debates parlamentares. Tal abordagem, por exemplo, pode servir para analisar a similaridade entre o discurso dos deputados e os discursos dos representantes de grupos de interesse.

DIERMEIER, D. *et al.* Language and ideology in Congress. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 31-55, 2012.

GRIMMER, J. *et al.* How to Make Causal Inferences using Texts. **arXiv preprint arXiv:1802.02163**, New York, 2018.

GRIMMER, J. We are all social scientists now: how big data, machine learning, and causal inference work together. **PS: Political Science & Politics**, Cambridge, UK, v. 48, n. 1, p. 80-83, 2015.

GRIMMER, J.; STEWART, B. M. Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. **Political Analysis**, Oxford, v. 21, n. 3, p. 267-297, jan. 2013.

HERTEL-FERNANDEZ, A.; KASHIN, K. 2015. Capturing business power across the states with text reuse. *In*: CONFERENCE OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Chicago, **Anais** [...], Chicago, Apr., 2015. p. 16-19.

IZUMI, M. **Velhas questões, novos métodos**: posições, agenda, ideologia e dinheiro na política brasileira. 2017. 113 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

IZUMI, M; MOREIRA, D. O Texto como Dado: Desafios e Oportunidades para as Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**. São Paulo, n. 86, p. 138-174, 2018.

KILGARRIFF, A.; ROSE, T. Measures for corpus similarity and homogeneity. **Information Technology Research Institute Technical Report Series**, Brighton, p. 46-52, July 1998.

KLUVER, H. **Lobbying in the European Union**: Interest groups, lobbying coalitions and policy change. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KLUVER, H. Measuring interest group influence using quantitative text analysis. **Eur. Union Polit.**, Konstanz, v. 10, n. 4, p.535– 49, 2009.

KOHAVI, R. Scaling Up the Accuracy of Naive-Bayes Classifiers: a Decision-Tree Hybrid. . *In*: THE SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE ON KNOWLEDGE DISCOVERY AND DATA MINING (KDD), Portland. **Anais** [...], Menlo Park: AAAI, Aug. 1996. p. 202-207.

LAUDERDALE, B. HERZOG, A. Measuring political positions from legislative speech. **Political Analysis**, Cambridge, UK, v. 24, n. 3, p. 374-394, 2016.

MANNING, C.; SCHÜTZE, H. **Foundations of statistical natural language processing**. Cambridge, EUA: The MIT Press, 1999.

MAYHEW, D. Congress: **The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
MOREIRA, D. **Com a palavra os nobres deputados**: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2016.

PRITONI, A. How To Measure Interest Group Influence: Evidence From Italy. *In*: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS,42, Salamanca, **Anais** [...], Salamanca: Universidad de Salamanca, 2014. p. 11-18.

ROBERTS, M. *et al.* Computer-Assisted Text Analysis for Comparative Politics. **Political Analysis**, Cambridge, UK, v. 23, p. 254-277, 2015.

ROBERTS, M. *et al.* The structural topic model and applied social science. *In: NIPS 2013 WORKSHOP ON TOPIC MODELS: COMPUTATION, APPLICATION, AND EVALUATION*, Cambridge, EUA. **Anais [...]**, Cambridge, EUA: Harvard University, 2014.

SCHWARTZ, F. **Análise do Discurso Parlamentar por Meio da Técnica do Processamento de Linguagem Natural**: Abordagem Estatística e Aprendizagem de Máquina. 2018. 76 f. Relatório de Pesquisa (Pós-Doutorado em Tecnologia) – Faculdade Tecnologia, Universidade de Brasília, 2018.

WILKERSON, J. *et al.* Tracing the flow of policy ideas in legislatures: a text reuse approach. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, v. 59, n. 4, p. 943–56, 2015.

Artigo recebido em: 2018-12-27

Artigo reapresentado em: 2019-02-20

Artigo aceito para publicação em: 2019-03-12



O TRANSPLANTE JURÍDICO DO REGULAMENTO GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DA UNIÃO EUROPEIA (“GDPR”) PARA O DIREITO BRASILEIRO

THE LEGAL TRANSPLANT OF EUROPEAN UNION DATA PROTECTION REGULATION (“GDPR”) FOR BRAZILIAN LAW

EL TRANSPLANTE JURÍDICO DEL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LA UNIÓN EUROPEA (“GDPR”) PARA EL DERECHO BRASILEÑO

Ludimila Santos Derbli*

Resumo: Este trabalho tem como objetivo fazer uma breve análise comparativa entre o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia e a Lei nº 13.709/2018 (a recentemente aprovada “Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD”), a fim de avaliar se a legislação recentemente adotada, no Brasil, a respeito, consiste no transplante jurídico do modelo da União Europeia e, uma vez reconhecido o transplante, analisar o dispositivo introduzido pela LGPD que autoriza o Poder Público ao tratamento e uso compartilhado de bancos de dados pessoais para execução de políticas públicas.

Palavra-chave: Transplantes jurídicos; Regulamento Geral de Proteção de Dados; Políticas Públicas.

Abstract: This paper aims at making a brief comparative analysis between the General Data Protection Regulation of the European Union (“GDPR”) and Law n. 13709/2018 (the recently approved LGPD) in order to evaluate whether or not the law recently enacted in Brazil consists in the legal transplant of the model adopted in the European Union and, once the hypothesis of the legal transplant is confirmed, to analyze the introduction by the LGPD of an authorization to the treatment and shared use of personal data by the Public Administration to implement public policies.

Keywords: Legal transplants; General Data Protection Regulation; Public Policies.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo hacer un breve análisis comparativo entre el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea y la Ley nº 13.709/2018 (la recientemente aprobada “Ley General de Protección de Datos o LGPD”), a fin de evaluar si la legislación recientemente adoptada, en Brasil, al respecto, consiste en el trasplante jurídico del modelo de la Unión Europea y, una vez reconocido el trasplante, analizar el dispositivo introducido por la LGPD que autoriza al Poder Público al tratamiento y uso compartido de bancos de datos personales para la ejecución de políticas públicas.

Palabras-clave: Trasplantes legales; Reglamento General de Protección de Datos; Políticas Públicas.

*Mestranda em Direito da Regulação pela FGV DIREITO RIO. Pós-Graduada em Advocacia Pública pela UERJ e em Direito do Consumidor pela UCAM. Advogada da Petróleo Brasileiro S/A. E-mail: ludimilas2004@yahoo.com.br; ludimilasantos@petrobras.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Em regra, o *iter* legislativo percorrido para um método racional de produção normativa depende da identificação de um problema, a determinação de objetivos e comportamentos necessários a solucionar aquele problema inicial, o estabelecimento de cenários alternativos, a escolha da solução jurídica, uma avaliação *ex post* dos efeitos que a norma produziu na sociedade ou em uma jurisdição específica, execução e avaliação retrospectiva (DELLEY, 2004).

Com a globalização, o dinamismo social, a cobrança por urgência na elaboração dos processos legislativos e de soluções jurídicas rápidas com resultados comprovados, o processo de transferência de uma regra de um sistema jurídico para outro tende a ser uma forma comumente adotada pelo legislador no processo de produção normativa. Trata-se do chamado transplante jurídico¹, que consiste na “mudança de uma regra ou de um sistema jurídico de um país para outro” (WATSON, 1974, p.21).

Este trabalho pretende fazer uma breve análise comparativa entre o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (“*General Data Protection Regulation* ou GDPR”) e a Lei nº 13.709/2018 (a recentemente aprovada “Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD”), com o objetivo de avaliar se a legislação nacional consiste no transplante jurídico do modelo da União Europeia e, uma vez reconhecido o transplante, analisar o dispositivo introduzido pela LGPD que autoriza o Poder Público ao tratamento e uso compartilhado de banco de dados pessoais para execução de políticas públicas. (BRASIL, 2018).

Este estudo se justifica, sob a perspectiva acadêmica, pela atualidade do tema. Verifica-se que há poucos trabalhos especificamente sobre esse assunto, o que demonstra que se está diante de um campo amplo para pesquisas e para novas abordagens.

2 O REGULAMENTO GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DA UNIÃO EUROPEIA E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS BRASILEIRA. HOUVE TRANSPLANTE?

Com o desenvolvimento da economia digital e a crescente utilização de dados pessoais por empresas públicas e privadas na comercialização de bens e serviços *on line*, constata-se uma certa dificuldade de a legislação acompanhar os avanços na regulação desse mercado e a premente necessidade de maior transparência no processo de coleta e tratamento desses dados, a fim de assegurar a maior proteção da privacidade dos indivíduos².

¹ A expressão transplante jurídico foi cunhada por Alan Watson significando “*the moving of a rule or a system of law from one country to another*”.

² Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/5441139/facebook-vai-admitir-erros-ao-congresso-dos-eua>. Acesso em 06 jan. 2018. <https://www.valor.com.br/empresas/6032717/facebook-permitiu-que-netflix-e-spotify-lessem-mensagens-privadas>> Acesso em 06 jan. 2018.

Com esse propósito, em 2016, a União Europeia publicou o Regulamento Geral de Proteção de Dados (“*General Data Protection Regulation* ou GDPR”)³, em vigor desde maio/2018, que se aplica às empresas estabelecidas na Europa e àquelas situadas fora da União Europeia, mas que oferecem bens ou serviços aos cidadãos ali residentes. Assim, as empresas brasileiras que processem os dados daqueles indivíduos também se sujeitam ao regime do GDPR.

Em linhas gerais, o GDPR regula o tratamento e a livre circulação dos dados pessoais de uma pessoa singular identificada ou identificável que consiste na coleta, armazenamento e utilização de informações que identifiquem ou permitam a identificação de indivíduos europeus, tais como, nome, número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrônica ou outros elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, econômica, cultural ou social da pessoa singular⁴.

Considerando que este trabalho tem por intuito realizar uma breve análise comparativa do GDPR com a legislação de proteção de dados aprovada recentemente no Brasil, o escopo do estudo limita-se a avaliar algumas regras que, sob o nosso ponto de vista, podem ter sido objeto de transplante para o sistema jurídico nacional.

Nessa linha, entende-se como principais dispositivos: (i) abrangência do Regulamento à tutela de dados pessoais e dados pessoais sensíveis⁵; (ii) a obrigatoriedade do consentimento dos indivíduos para o tratamento de seus dados pessoais⁶; (iii) o direito ao esquecimento⁷; (iv) a

³ Utilizamos para esse trabalho a versão em português do GDPR disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0679-20160504> Acesso em 04 jan. 2018.

⁴ “Artigo 4º - Definições

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) «Dados pessoais», informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrônica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, econômica, cultural ou social dessa pessoa singular;

2) «Tratamento», uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição”

⁵ Os dados sensíveis, previstos no artigo 9º do GDPR, abrangem dados genéticos, biométricos, relativos à saúde, à vida sexual ou orientação sexual, além de informações a respeito de convicções religiosas e políticas, dentre outras.

⁶ “Artigo 4º - Definições

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

11) «Consentimento» do titular dos dados, uma manifestação de vontade, livre, específica, informada e explícita, pela qual o titular dos dados aceita, mediante declaração ou ato positivo inequívoco, que os dados pessoais que lhe dizem respeito sejam objeto de tratamento”. De acordo com o artigo 7º do GDPR, o pedido de consentimento deve ser conciso, transparente, inteligível e acessível. Além disso, o consentimento deve ser dado de modo inequívoco e poderá ser revogado a qualquer tempo.

⁷ “Artigo 17º - Direito ao apagamento dos dados («direito a ser esquecido»)

1. O titular tem o direito de obter do responsável pelo tratamento o apagamento dos seus dados pessoais, sem demora injustificada, e este tem a obrigação de apagar os dados pessoais, sem demora injustificada, quando se aplique um dos seguintes motivos:

- a) Os dados pessoais deixaram de ser necessários para a finalidade que motivou a sua recolha ou tratamento;
- b) O titular retira o consentimento em que se baseia o tratamento dos dados nos termos do artigo 6.o, n.o 1, alínea a), ou do artigo 9.o, n. 2, alínea a) e se não existir outro fundamento jurídico para o referido tratamento;
- c) O titular opõe-se ao tratamento nos termos do artigo 21.o, n. 1, e não existem interesses legítimos prevalecentes que justifiquem o tratamento, ou o titular opõe-se ao tratamento nos termos do artigo 21.o, n. 2;
- d) Os dados pessoais foram tratados ilicitamente;

avaliação de impacto da proteção de dados⁸ quando o tratamento for suscetível de implicar risco aos direitos e liberdades individuais dos indivíduos; (v) implementação de um programa de governança pelas empresas para o registro formal de tratamento de dados, sob sua responsabilidade⁹ e (vi) sanções pelo descumprimento das regras previstas no Regulamento¹⁰.

A Lei nº 13.709/2018 (“Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD”) foi fortemente inspirada no GDPR e o reproduz em grande parte, inclusive, as disposições citadas no parágrafo anterior. A LGPD, em linhas gerais, introduz os princípios que devem nortear o tratamento de

e) Os dados pessoais têm de ser apagados para o cumprimento de uma obrigação jurídica decorrente do direito da União ou de um Estado-Membro a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito;

f) Os dados pessoais foram recolhidos no contexto da oferta de serviços da sociedade da informação referida no artigo 8.o, n. 1”

⁸ “Artigo 35º 1. Quando um certo tipo de tratamento, em particular que utilize novas tecnologias e tendo em conta a sua natureza, âmbito, contexto e finalidades, for suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares, o responsável pelo tratamento procede, antes de iniciar o tratamento, a uma avaliação de impacto das operações de tratamento previstas sobre a proteção de dados pessoais. Se um conjunto de operações de tratamento que apresentar riscos elevados semelhantes, pode ser analisado numa única avaliação.”

⁹ Artigo 30º - Registos das atividades de tratamento

1. Cada responsável pelo tratamento e, sendo caso disso, o seu representante conserva um registo de todas as atividades de tratamento sob a sua responsabilidade. Desse registo constam todas seguintes informações:

a) O nome e os contatos do responsável pelo tratamento e, sendo caso disso, de qualquer responsável conjunto pelo tratamento, do representante do responsável pelo tratamento e do encarregado da proteção de dados;

b) As finalidades do tratamento dos dados;

c) A descrição das categorias de titulares de dados e das categorias de dados pessoais;

d) As categorias de destinatários a quem os dados pessoais foram ou serão divulgados, incluindo os destinatários estabelecidos em países terceiros ou organizações internacionais;

e) Se for aplicável, as transferências de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais, incluindo a identificação desses países terceiros ou organizações internacionais e, no caso das transferências referidas no artigo 49.o, n. 1, segundo parágrafo, a documentação que comprove a existência das garantias adequadas;

f) Se possível, os prazos previstos para o apagamento das diferentes categorias de dados;

g) Se possível, uma descrição geral das medidas técnicas e organizativas no domínio da segurança referidas no artigo 32.o, n. 1.

¹⁰ Artigo 83º - Condições gerais para a aplicação de coimas

1. Cada autoridade de controlo assegura que a aplicação de coimas nos termos do presente artigo relativamente a violações do presente regulamento a que se referem os n. 4, 5 e 6 é, em cada caso individual, efetiva, proporcionada e dissuasiva.

Artigo 84.o - Sanções

1. Os Estados-Membros estabelecem as regras relativas às outras sanções aplicáveis em caso de violação do disposto no presente regulamento, nomeadamente às violações que não são sujeitas a coimas nos termos do artigo 7983.o, e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

dados pessoais¹¹, abrange a proteção ao tratamento de dados pessoais¹², sensíveis¹³ e de crianças¹⁴, autoriza o tratamento dos dados pelo Poder Público para execução de políticas públicas¹⁵,

¹¹ Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

¹² Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, em procedimento realizado por profissionais da área da saúde ou por entidades sanitárias;

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

¹³ Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;

c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;

d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

f) tutela da saúde, em procedimento realizado por profissionais da área da saúde ou por entidades sanitárias;

g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados pessoais sensíveis e que possa causar dano ao titular, ressalvado o disposto em legislação específica.

¹⁴ Art. 14. O tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes deverá ser realizado em seu melhor interesse, nos termos deste artigo e da legislação pertinente.

§ 1º O tratamento de dados pessoais de crianças deverá ser realizado com o consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal.

§ 2º No tratamento de dados de que trata o § 1º deste artigo, os controladores deverão manter pública a informação sobre os tipos de dados coletados, a forma de sua utilização e os procedimentos para o exercício dos direitos a que se refere o art. 18 desta Lei.

¹⁵ Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...)

determina as medidas de segurança¹⁶ e as boas práticas¹⁷ exigidas para tutelar o registro dos dados pessoais e impõe as sanções aplicáveis por violação da lei¹⁸. (BRASIL,2018).

Especificamente em relação ao consentimento do indivíduo, como meio apto a legitimar o tratamento de dados pessoais, a LGPD inova ao determinar que incumbe ao controlador o ônus da prova da obtenção do consentimento¹⁹, ou seja, não bastará obter o consentimento livre e inequívoco do titular dos dados, o controlador deverá ser transparente e informá-lo sobre o que será feito com os seus dados pessoais:

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

¹⁶ Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

¹⁷ Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais. (...)

§ 2º Na aplicação dos princípios indicados nos incisos VII e VIII do caput do art. 6º desta Lei, o controlador, observados a estrutura, a escala e o volume de suas operações, bem como a sensibilidade dos dados tratados e a probabilidade e a gravidade dos danos para os titulares dos dados, poderá:

I - implementar programa de governança em privacidade que, no mínimo:

- a) demonstre o comprometimento do controlador em adotar processos e políticas internas que assegurem o cumprimento, de forma abrangente, de normas e boas práticas relativas à proteção de dados pessoais;
- b) seja aplicável a todo o conjunto de dados pessoais que estejam sob seu controle, independentemente do modo como se realizou sua coleta;
- c) seja adaptado à estrutura, à escala e ao volume de suas operações, bem como à sensibilidade dos dados tratados;
- d) estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade;
- e) tenha o objetivo de estabelecer relação de confiança com o titular, por meio de atuação transparente e que assegure mecanismos de participação do titular;
- f) esteja integrado a sua estrutura geral de governança e estabeleça e aplique mecanismos de supervisão internos e externos;
- g) conte com planos de resposta a incidentes e remediação; e
- h) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas;

¹⁸ Art. 52. Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional:

I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

II - multa simples, de até 2% (dois por cento) do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração;

III - multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso II;

IV - publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;

V - bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização;

VI - eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração;

¹⁹ Art. 8º O consentimento previsto no inciso I do art. 7º desta Lei deverá ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular.

§ 1º Caso o consentimento seja fornecido por escrito, esse deverá constar de cláusula destacada das demais cláusulas contratuais.

§ 2º Cabe ao controlador o ônus da prova de que o consentimento foi obtido em conformidade com o disposto nesta Lei.

As empresas que forem responsáveis por bancos de dados terão que criar estruturas tecnológicas que garantam o arquivamento do consentimento, assim como o cumprimento de outros direitos agora assegurados ao titular. De acordo com as regras anteriores, o consentimento deveria ser prévio e expresso, ou seja, fornecido em momento anterior ao início do tratamento e de maneira manifesta pelo titular dos dados. Agora, no entanto, com a qualificação de “livre, informado e inequívoco” (e, em alguns casos, específico), o consentimento deve ser concedido sem qualquer vício de vontade, com o titular munido de todas as informações necessárias para fornecê-lo e de maneira inequívoca. Ou seja, o foco do legislador está na consciência do titular dos dados em relação ao que será feito com seus dados pessoais pelos controladores e exige transparência dos controladores em relação a essa questão. Na nova lei, o consentimento abandona sua posição central na proteção de dados brasileira e se coloca de maneira horizontal em relação às demais hipóteses de tratamento elencadas (EJNISMAN; LACERDA, 2019).

Por fim, a Medida Provisória nº 869, de 27.12.2018, criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (“ANPD”)²⁰, não uma agência reguladora com autonomia normativa, adjudicatória e fiscalizatória, mas um órgão vinculado à Administração Pública Federal, dotado exclusivamente de autonomia técnica.

Feitas essas breves considerações sobre os principais dispositivos de ambos os regramentos legais, passemos a tratar do instituto do transplante jurídico, segundo a doutrina estrangeira e nacional, a fim de confirmar se as regras previstas no GDPR foram incorporadas ao nosso ordenamento jurídico, na forma da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira.

A tese do transplante jurídico desenvolvida por Watson não é pacificamente aceita pelas teorias do direito comparado, notadamente por Legrand, que sequer reconhece a existência do instituto. De acordo com os comparatistas, a “modificação-jurídica-come-transplante-jurídico desconecta o Direito de sua bagagem histórica, epistemológica ou cultural e concebe as regras como declarações proposicionais vazias” (LEGRAND, 2014, p.16-17).

Sob tal fundamento, a importação de soluções jurídicas e de textos legislativos de outro país sem que haja uma preocupação com os valores históricos e culturais do país de destino, pode resultar na inaplicabilidade do direito importado ou transplantado (XANTHAKI, 2008). Por outro lado, há comparatistas aliados ao movimento contextualista que já reconhecem a possibilidade de leis, constituições, instituições e ideias, migrarem de um contexto para o outro e sugerem a expressão “migração” como mais adequada a ser adotada nesse contexto de movimentação de ideias constitucionais entre sistemas (FRANKENBERG, 2010).

Outros autores, como Zweigert e Sier (1971), veem a questão sob a ótica da funcionalidade, ou seja, o que importa é saber se o transplante jurídico servirá para atender a uma necessidade social que se apresenta no país de destino. Para os defensores da teoria funcional, é indiferente saber o sistema jurídico de que se toma uma solução jurídica por empréstimo ou comparar as semelhanças entre o país de origem e o país que receberá aquele texto legislativo.

²⁰ Art. 55-A. Fica criada, sem aumento de despesa, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República.

Cappeletti e Siqueira (2016, p.17), por sua vez, sustentam que “o sistema jurídico brasileiro parece ser caracterizado por uma forte abertura ao direito estrangeiro e, ao mesmo tempo, por um forte interesse no que é utilizado em seu desenho legislativo”. Entendem, inclusive, como possível justificativa para a realização de transplantes jurídicos o fato de o Brasil ter sido um país colonizado e não colonizador. Apesar de todo o debate doutrinário acerca do grau de dependência das regras transplantadas ao seu ambiente jurídico, econômico e social, discordo do posicionamento de que as regras sejam disposições vazias sem nenhum significado e que os transplantes não ocorrem, de fato, como sustentam os comparatistas.

Acompanho o entendimento de Papadopoulou (2016, p.894) no sentido de que é possível evoluir para se alcançar um ponto de equilíbrio ou um meio termo com os transplantes denominados heurísticamente de botânicos. As regras podem se deslocar, mas seu significado se adapta aos valores do país que a importa, desde que não sejam absolutamente discrepantes do seu significado no país de origem.

De acordo com o que foi observado pela análise comparativa entre a legislação nacional e estrangeira, conclui-se que o regime de proteção de dados da União Europeia pode ter sido transferido para o cenário brasileiro, pois as regras do GDPR têm significado compatível e são plenamente adaptáveis ao modelo brasileiro. Dessa forma, entende-se que, uma vez consumado o transplante jurídico, na acepção botânica, não haverá impactos negativos na uniformidade e no processo de harmonização entre os sistemas jurídicos nacional e europeu.

3 O TRATAMENTO E USO COMPARTILHADO DE DADOS PESSOAIS PARA A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A produção legislativa não precisa ser criativa e inovadora todo o tempo. A importação de um modelo pronto, principalmente se já testado, que funcione em outro ordenamento jurídico, bastando a mera adaptação de seus termos às necessidades do país de destino, permite que o processo legislativo acompanhe a velocidade das inovações tecnológicas e responda de forma mais dinâmica às demandas sociais.

A legislação brasileira, conquanto tenha “copiado” o regime de proteção e de tratamento de dados pessoais instituído pelo GDPR, inaugura a possibilidade de tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas pela Administração Pública²¹.

A política pública consiste na “decisão formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções”, a partir do conceito de Valle (2009, p.36) já se delineiam os

²¹ Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:(...)
III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

elementos principais da política pública, quais sejam, a pesquisa dos métodos para formular a escolha, os atores que integram esse processo e as consequências possíveis do afastamento por parte do poder do parâmetro original de orientação do agir.

O processo de elaboração da política pública e a construção de um sistema para a orientação desse processo foi bem endereçado por Theodoulou que dividiu o processo em 6 estágios de atividades, que podem ser reconhecidos como o ciclo da política pública. São eles:

1. reconhecimento do problema e identificação das questões: identificação do fato ou da situação fática que exige a intervenção estatal que, uma vez legitimados, tornam-se questões;
2. formação da agenda: estabelecimento das prioridades para a ação pública, a questão nesse estágio alcança o status de assunto sério;
3. formulação da política pública: com a identificação do problema na 1ª etapa, passa-se ao momento de explorar as propostas de ação possíveis para lidar com as questões que integram a agenda;
4. escolha da política pública a ser implementada: concretização da decisão sobre a linha de ação a ser adotada, a partir da indicação de qual seja aquela que produz a otimização de esforços e/ou benefícios considerando os recursos disponíveis;
5. implementação da política pública: momento de execução das propostas de ação apontadas na formulação e escolhidas na fase seguinte;
6. análise e avaliação da política pública executada: nesse estágio realiza-se a diagnose dos resultados alcançados com a política, legitima-se a ação adotada e também se permite a sua adequação para a condução de ações futuras (THEODOULOU, 1995, p. 86-87)

Entende-se que o processo racional de tomada de decisão na produção normativa poderá ser aprimorado com o recurso de compartilhamento de informações constantes dos bancos de dados pessoais pelo Poder Público²², na forma autorizada pela LGPD²³. Explica-se:

Durante o ciclo das políticas públicas, sobretudo, no estágio inicial em que os problemas ou as questões que determinam a formulação das políticas são identificados, isolados e classificados, a utilização das informações dos bancos de dados pessoais de determinado município, por exemplo, poderá ser extremamente útil para melhorar a prestação do serviço de transporte público na localidade.

²² Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração. (...)
XVI - uso compartilhado de dados: comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados;

²³ Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos; II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei.

Suponha-se que se colem os dados armazenados no banco de dados municipal do “bilhete único” de moradores de uma região específica, a partir do mapeamento e avaliação do sistema de mobilidade utilizado dos passageiros: (i) pelo deslocamento realizado diariamente pelos usuários, (ii) pela avaliação de qual sistema de transporte é mais usado (ônibus, metrô ou barca) e (iii) as linhas rodoviárias mais utilizadas ou que atendam um menor número de passageiros. Tal avaliação permitiria determinar a melhor forma de atender os usuários daquela região mediante a prestação de serviços de transporte público de passageiros.

Seria possível, por exemplo, sopesar (i) se a prestação do serviço de transporte rodoviário deveria ser mantida ou reduzida, considerando o aumento significativo do deslocamento de passageiros pelo sistema metroviário; (ii) a possibilidade de excluir ou reduzir o número de determinadas linhas de ônibus, que não são mais utilizadas pelos passageiros daquela localidade em razão da inauguração de estação de metrô, que aumentou a utilização desse meio de transporte no deslocamento diário dos usuários ou (iii) ampliar uma linha rodoviária, que atende poucos usuários, e estende-la até uma região mais afastada, aumentando o número de usuários da localidade atendidos pelo serviço de transporte.

Tratam-se de medidas que, dependendo da política pública a ser executada, podem impactar na redução dos custos empregados em serviços que não atendem os usuários do local e permitir o incremento de investimentos significativos na melhoria da qualidade do serviço considerado prioritário, ou seja, aqueles que, segundo as informações compartilhadas pelo banco de dados pessoais do município, melhor atendem o interesse daquela comunidade específica.

Certamente, a questão ainda é recente e passível de debates, sobretudo, relativamente ao consentimento do indivíduo (no caso, o usuário do serviço público) e a forma de armazenamento das informações coletadas nos bancos de dados para o tratamento e uso compartilhado pelo Poder Público. No tocante ao consentimento e ao controle das informações pessoais já existe entendimento no sentido de que como a LGPD garante às pessoas naturais o controle sobre suas informações pessoais, caberá aos indivíduos decidir as informações que deverão ser submetidas ao público em geral. Veja-se:

O que se percebe, portanto, é que a LGPD é calcada na ideia de direito à autodeterminação informativa, que, como corolário dos direitos humanos, consiste em garantir às pessoas naturais o controle sobre suas informações pessoais, cabendo aos indivíduos a decisão sobre quais de suas informações devem ser submetidas ao público (CYRINO; LEITE, 2018, p. 405-406).

Deve-se reconhecer, contudo, que a regulamentação do tema poderá auxiliar no processo racional de tomada de decisão e, inclusive, ser determinante para promover a escolha da melhor linha de ação a ser implementada na execução de políticas públicas²⁴. A análise e avaliação *ex*

²⁴ Art. 25. Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à

post da política pública, última etapa deste ciclo, também poderá ser um fator decisivo para conferir credibilidade à inovação trazida pela LGPD.

4 CONCLUSÃO

A Lei nº 13.709/2018 (“Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD”) foi fortemente inspirada no GDPR e o reproduz em grande parte. Com base no conceito de transplante jurídico de Papadopoulou, entendimento ao qual me filio, as regras podem se deslocar, mas seu significado se adaptar aos valores do país que a importa, desde que não sejam absolutamente discrepantes do seu significado no país de origem.

De acordo com o que foi observado pela análise comparativa entre a legislação nacional e estrangeira, conclui-se que o regime de proteção de dados da União Europeia pode ter sido transferido para o cenário brasileiro, pois as regras do GDPR têm significado compatível e são plenamente adaptáveis ao modelo da LGPD.

Dessa forma, entende-se que, uma vez consumado o transplante jurídico, na acepção botânica, não haverá impactos negativos na uniformidade e no processo de harmonização entre os sistemas jurídicos nacional e europeu.

A legislação brasileira, conquanto tenha “copiado” o regime de proteção e de tratamento de dados pessoais instituído pelo GDPR, inaugura a possibilidade de tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas pelo Poder Público.

Entende-se que o processo racional de tomada de decisão na produção normativa poderá ser aprimorado com o recurso de compartilhamento de informações constantes dos bancos de dados pessoais pelo Poder Público, na forma autorizada pela LGPD.

Durante o ciclo das políticas públicas, sobretudo, no estágio inicial em que os problemas ou as questões que determinam a formulação das políticas são identificados, isolados e classificados, a utilização das informações armazenadas em bancos de dados pessoais de determinado município relativos ao uso do “bilhete único” pelos moradores da localidade, por exemplo, poderá ser extremamente útil para melhorar a prestação do serviço de transporte público na região, a partir do mapeamento e avaliação do sistema de mobilidade utilizado dos passageiros.

Dependendo da política pública a ser executada, as decisões formuladas com base nos dados coletados podem impactar na redução dos custos empregados em serviços que não atendem os usuários do local e ainda permitir o incremento de investimentos significativos na melhoria da qualidade do serviço considerado prioritário para a municipalidade.

A questão ainda é recente e passível de debates, sobretudo, relativamente ao

disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral.

Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei

consentimento do indivíduo (no caso, o usuário do serviço público) e a forma de armazenamento das informações coletadas nos bancos de dados para o tratamento e uso compartilhado pelo Poder Público.

Deve-se reconhecer, contudo, que a regulamentação do tema poderá auxiliar no processo racional de tomada de decisão e, inclusive, ser determinante para promover a escolha da melhor linha de ação a ser implementada na execução de políticas públicas. A análise e avaliação *ex post* da política pública, última etapa deste ciclo, também poderá ser um fator decisivo para conferir credibilidade à inovação trazida pela LGPD.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acessado em: 1 jan. 2019.

CAPPELETTI, Monica; SIQUEIRA J. P. Faro Homem. Transplantes Jurídicos ou Análise Comparativa dos Direitos, qual a vocação do legislador brasileiro no processo de elaboração de suas leis? **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 18, n. 99, p. 15-35, set./out. 2016.

CYRINO, Marina; LEITE, Douglas. Desafios atuais para a tutela do direito fundamental à privacidade: Lei Geral de Proteção de Dados, consentimento e regulação. *In*: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org). **Transformações do direito administrativo: o Estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei. Introdução a um Procedimento Metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, 2004.

EJNISMAN, Marcela Waksman; LACERDA, Maria Eugenia. O consentimento na internet na nova Lei Geral de Dados Pessoais. **JOTA**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/lei-geral-de-dados-pessoais-01012019>. Acesso em: 1 jan. 2019.

FRANKENBERG, Günter. Constitutional Transfer: The IKEA Theory Revisited. **International Journal of Constitutional Law**, Oxford, v. 8, n.3, p. 563-579, 2010.

LEGRAND, Pierre. A Impossibilidade dos Transplantes Jurídicos. Tradução por Gustavo Castagna Machado. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 11-39, 2014.

PAPADOPOULOU, J. D. Frantzska. Legal Transplants and Modern Lawmaking in the Field of Pharmaceutical Patents: A Way to Achieve International Harmonisation or the Source of Deeper Divergences. **International Review of Intellectual Property and Competition Law**, Heidelberg, v. 47, n. 8, p. 891-911, 2016.

THEODOULOU, Stella Z. How Public Policy is Made. *In*: CAHN, Matthew A.; THEODOULOU, Stella Z. (org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

WATSON, Alan. **Legal Transplants: An Approach to Comparative Law**. Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974.

XANTHAKI, Helen. Legal Transplants in Legislation: Defusing the Trap. **The International and Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 57, n. 3, p. 659-673, jul. 2008.

ZWEIGERT, K; SIER, K. Jhering’s Influence on the Development of Comparative Legal Method. **American Journal of Comparative Law**, v. 19, p. 215-231, 1971.

Artigo recebido em: 2018-12-27

Artigo reapresentado: 2019-02-20

Artigo aceito para publicação em: 2019-03-12



A FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES E O EXERCÍCIO EFETIVO DO CONTRADITÓRIO

THE GROUNDS OF THE VERDICT AND FULL EXERCISE OF THE ADVERSARIAL PROCEDURE

LAS BASES DEL VERDICTO Y COMPLETO EJERCICIO DEL PROCEDIMIENTO CONTRADICTORIO

Francisco José Vilas Bôas Neto*
Tomiko Bôas Yoshimura Carvalho Maia**

Resumo: O presente trabalho trata de alguns princípios constitucionais, sobretudo do princípio da fundamentação das decisões judiciais - trazido pelo texto constitucional em seu art. 93, IX - e do princípio do contraditório, previsto no art. 5º, LV da CR/88. O objeto do estudo é debater o impacto da decisão judicial não fundamentada, enumerando os motivos da obrigatoriedade dessa fundamentação. Defende-se, que a decisão judicial fundamentada se configura como o exercício material do contraditório, superando a ideia tradicional do contraditório apenas como elemento formal da relação processual.

Palavras-chave: Democracia; Devido Processo Legal; Contraditório; Sentença. Fundamentação.

Abstract: The present text deals with the concept of some constitutional norms, mainly the grounds of the verdict and full exercise of the adversarial procedure provided for in the Brazilian Constitution. The objective is to pinpoint the impact of the decision without fundament. It is intended to show that the basis of the verdict is the adversarial procedure. The traditional idea of the adversarial procedure as a formal element of due process is overcome.

Keywords: Democracy; Due Process Of Law; Adversarial Procedure; Verdict; Reasons.

Resumen: El presente texto aborda el concepto de algunas normas constitucionales, principalmente los fundamentos del veredicto y el pleno ejercicio del procedimiento contencioso previsto en la Constitución brasileña. El objetivo es identificar el impacto de la decisión sin fundamento. Se pretende mostrar que la base del veredicto es el procedimiento de confrontación. Se supera la idea tradicional del procedimiento de confrontación como un elemento formal del debido proceso.

Palabras clave: Democracia; Debido Proceso Legal; Procedimiento Contradictorio; Veredicto; Razones.

1 INTRODUÇÃO

O que legitima uma decisão? Em tempos remotos, a legitimidade da decisão estava na força (bruta e violenta) advinda da autoridade do monarca ou imperador. Todavia, em uma democracia contemporânea, a força não poderia ser o critério da legitimação de uma decisão. Isso porque a própria ideia de legitimidade evoluiu no desenvolvimento e na construção da sociedade

*Doutorando em Direito, na linha de pesquisa Intervenção Penal e Garantismo, pela Puc Minas. Mestre em Filosofia pela FAJE/MG; pós-graduado em Direito pela UCAM/RJ; graduado em Direito pela Puc Minas; advogado Criminalista. E-mail: vilasboas.f@hotmail.com

**Pós-graduada em Direito Processual e graduada em Direito pela Faculdade de Pará de Minas; Professora de Filosofia. E-mail: vilasboas.f@hotmail.com

democrática. A legitimidade que outrora era descrita como a capacidade do monarca em impor a sua vontade, passou a ser entendida a partir da concepção da cooperação e da concepção da construção participada do processo legiferante.

A famosa frase *O Estado sou eu* atribuída ao rei francês Luiz XIV perdeu vitalidade com a democracia, uma vez que a antiga soberania, entendida como a capacidade do imperador de fazer valer a sua vontade nacional e internacionalmente, começou a dar lugar à percepção da soberania popular, que trouxe a visão de que o destinatário da lei deve ao mesmo tempo participar do seu processo de criação. Em outras palavras, o que diferenciaria uma democracia (soberania do povo) de uma autocracia (soberania do imperador) seria o fato de que no Estado Democrático o povo deveria respeito somente à lei que ele mesmo criou. Há uma transferência do poder do rei para o povo, que passaria então, a dizer quais seriam as regras do jogo democrático.

Neste contexto, acrescente-se a pergunta inicialmente feita: o que legitima uma decisão judicial? Tal indagação deve ser precedida e, paradoxalmente, sucedida por outra: por que uma decisão judicial precisa de legitimidade? A resposta seria simples e óbvia. A decisão judicial precisa de legitimidade para se evitar arbitrariedades e abusos pelo magistrado no exercício da sua jurisdição.

Como legitimar uma decisão judicial? O objetivo deste artigo é defender que, para a decisão ser legítima, dever-se-á observar os princípios e garantias trazidos pela Constituição da República de 1988. Um desses princípios, conforme previsão expressa do art. 93, IX, consiste na fundamentação obrigatória das decisões. Será pela fundamentação que o magistrado mostrará às partes e à sociedade quais foram os motivos que justificaram o seu ato. Ao fundamentar, o magistrado apresenta as razões de fato e de direito pelas quais tomou aquela decisão, destacando assim, o exercício efetivo do direito ao contraditório. (BRASIL, [2019])

Em linhas gerais, uma decisão judicial que carece de fundamentação é autoritária e antidemocrática. Essa decisão autocrática será apenas a demonstração da vontade-poder unilateral do magistrado, padecendo de qualquer legitimidade racional. Por outro lado, uma decisão fundamentada a partir do princípio constitucional do contraditório terá a sua legitimidade materializada na participação concreta dos demais sujeitos processuais.

2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A atual Constituição Republicana, tendo por preceito básico a democracia, trouxe diversas garantias direcionadas à proteção da liberdade e dos direitos fundamentais. A força imperativa da Constituição, em razão da sua natureza, contaminou todo o ordenamento jurídico, dando vitalidade constitucional para todo o conjunto normativo. Esse efeito de irradiação constitucional permitiu a afirmação de que toda a legislação válida e toda a discussão afeta ao direito deveria permear-se pelas premissas constitucionais.

Assim, é preciso dizer que não existe mais um direito puramente processual. Não se pode falar apenas em Direito Processual Civil ou Direito Processual Penal, mas em Processo Civil Constitucional ou Processo Penal Constitucional, etc. Concretamente, o que houve foi uma constitucionalização do ordenamento jurídico.

Essa constitucionalização do direito solidifica a percepção de que o processo não pode mais ser entendido apenas como o instrumento ou caminho da formalização da decisão judicial. Antes de tudo, o processo deverá ser entendido como a garantia fundamental que o indivíduo possui frente ao Estado.

Houve, a partir da Constituição de 1988, uma virada conceitual na ideia do processo, do contraditório e da ampla defesa, dentre muitos outros princípios afetos ao provimento jurisdicional. Essa virada conceitual em face dos princípios é demonstrada da seguinte forma:

a) Princípio do Devido Processo Legal

O art. 5º, LIV, da CR/88, traz que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (BRASIL, [2019]). Esse princípio funciona como norte de todos os demais princípios que devem ser observados no processo.

É pacífico o entendimento de que o devido processo legal funciona como um supra-princípio, um princípio-base, norteador de todos os demais que devem ser observados no processo. Além do aspecto processual, também se aplica atualmente o devido processo legal como fator limitador do poder de legislar da Administração Pública, bem como para garantir o respeito aos direitos fundamentais nas relações jurídicas privadas (NEVES, 2016, p. 113).

O *due process of law* é a garantia constitucional ao processo regular equilibrado, assegurado a todos os cidadãos. Basicamente, indica as condições mínimas pelas quais um processo deve ser desenvolvido. Seria o critério a ser observado pelo juiz e pelos demais sujeitos na dinâmica processual.

Se o acesso à justiça se constitui materialmente na visão de que o Judiciário está aberto ao cidadão em situações de ameaça ou lesão ao direito, o devido processo legal, basicamente, indica as regras mínimas para o desenvolvimento da persecução coordenada de atos. Nas palavras de Bueno (2017, p.49), o devido processo legal é o método de atuação do Estado-juiz para lidar com a afirmação de uma situação de ameaça ou lesão a direito.

Afirma ainda:

Trata-se de conformar o método de manifestação de atuação do Estado-juiz a um padrão de adequação aos valores que a própria CF impõe à atuação do Estado e em conformidade com aquilo que, dadas as características do Estado brasileiro, esperam aqueles que se dirigem ao Poder Judiciário obter dele como resposta, é um princípio, destarte, de conformação da atuação do Estado a um especial (e percebido) modelo de agir (BUENO, 2017, p. 49).

É preciso entender que o devido processo legal simboliza a obediência às normas processuais, garantindo às partes um julgamento equilibrado e igualitário, com todos os atos e decisões motivadas, possibilitando um amplo controle dos atos do magistrado.

O devido processo legal, irradiado pela força normativa da Constituição, deixou de ser visto apenas como o conjunto ordenado e coordenado de atos que possibilitaria a formalização do provimento jurisdicional. O devido processo legal, que, por essência, agora deve ser entendido como devido processo constitucional, passou a exigir que esse conjunto de atos esteja submetido aos princípios constitucionais, principalmente ao princípio do contraditório.

De forma simples, o conjunto ordenado e coordenado de atos que possibilitaria a formalização do provimento jurisdicional seria apenas o procedimento. Por sua vez, processo é o procedimento submetido ao contraditório.

b) Princípio da Isonomia

O artigo 7º do CPC disciplina o Princípio da Isonomia como sendo um dever do órgão jurisdicional. (BRASIL, [2015]) A isonomia no âmbito processual reflete a percepção da paridade de armas. A lei deve tratar a todos de forma igualitária no processo, devendo o juiz demonstrar um certo distanciamento, deixando transparecer que não haverá favorecimento a nenhuma das partes envolvidas no processo.

A regra de que a lei deve tratar a todos de forma igual (art. 5º, caput e inciso I da Constituição Federal) aplica-se também ao processo, devendo tanto a legislação como o juiz, garantir às partes uma paridade material (art. 139, I, do NCPC), como forma de manter equilibrada a situação judicial entre elas. A isonomia no tratamento processual das partes é a forma, inclusive, do juiz demonstrar a sua *imparcialidade* (NEVES, 2016, p. 133).

Caso na relação processual não exista a isonomia entre as partes, o que haverá será a imposição da vontade de uma sobre a outra, negando-se assim, o próprio conteúdo democrático do processo constitucional. É preciso destacar que em respeito à Constituição, o discurso da isonomia não deve ser apenas no plano formal. A isonomia processual deve ser materialmente garantida, para que concretamente as partes tenham a capacidade do debate igualitário. A isonomia formal é apenas o direito ao direito de igualdade processual. A isonomia material (constitucionalmente exigida), por sua vez, garante não apenas o direito ao direito, mas sim, a igualdade processual de fato.

c) Princípio da Imparcialidade do Juiz

A imparcialidade judicial deve ser descrita como o afastamento desinteressado do juiz em relação demais sujeitos processuais. Ou seja: o juiz não poderá escolher um dos lados do

processo. O seu interesse deverá ser apenas pela solução dos questionamentos suscitados. O tratamento dado às partes deverá ser isonômico, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa em situação de paridade. Além de imparcial, o juiz tem de ser, também, “imparcial”.

Como preleciona Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2016, p.185), o pressuposto essencial da imparcialidade é a independência. A independência é um "statut" que torna possível a "vertu" imparcialidade. Pela visão constitucional, a independência judicial está ligada à imparcialidade. O distanciamento do juiz, consistente na sua imparcialidade ou no seu desinteresse, seria consequência e ao mesmo tempo condição para a observância do princípio da isonomia. A imparcialidade processual permitirá ao magistrado analisar as teses e antíteses processuais sem uma preferência por esta ou aquela parte. Não haveria um preconceito por uma ou outra parte e o seu conceito será firmado por aquilo que foi construído durante o debate processual.

d) Princípio da Publicidade dos Atos Processuais

A publicidade dos atos processuais possibilita a fiscalização sobre as atividades praticadas pelos juízes, permitindo um maior alcance de confiança pela sociedade. Está prevista no art. 5º, LX (BRASIL, [2019]), que prevê que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, e também no art. 93, IX, ao descrever que todos os julgamentos dos órgãos do poder judiciário serão públicos.

O princípio da publicidade permite que os atos processuais sejam suscetíveis de conhecimento pelos interessados e envolvidos no processo, como também por qualquer pessoa, podendo manusear os autos, assistir as audiências e julgamentos, quer em primeiros, como em segundo grau de jurisdição (JORGE JUNIOR, 2008, p. 7).

O princípio da publicidade dos atos processuais tem a função de dar conhecimento dos atos processuais aos litigantes e também de dar conhecimento à sociedade sobre a atuação do Judiciário, permitindo aos interessados, caso queiram, manifestarem no processo. A publicidade é uma garantia de respeito aos direitos fundamentais, pois ela visa limitar, sobremaneira, as arbitrariedades e violências que em surdina poderiam ser cometidas. A publicidade permite a visibilidade. Por sua vez, a visibilidade tende a limitar o abuso.

e) Princípio do Contraditório e princípio da Ampla Defesa

A ampla defesa é o direito de se defender mediante todos os meios e recursos previstos no ordenamento jurídico. Seu fundamento está na disposição de alegar os fatos relevantes juridicamente com todas as possibilidades de comprová-los por todos os meios admitidos em direito. É um direito constitucional subjetivo, assegurado ao acusado como parte figurada do polo

passivo. Comumente a ampla defesa é descrita pela autodefesa, consistente na defesa pessoal daquele que é acusado, por meio do interrogatório e na defesa técnica, promovida por aquele que tem habilitação jurídica (advogado, procurador, defensor público, etc.).

Por sua vez, o contraditório é descrito pela expressão *audiatur et altera pars* (ouça-se a parte contrária) e tem uma função voltada ao esclarecimento do litígio. Não é posto apenas às partes, mas também ao próprio juiz. Ele permite ao juiz ajustar a sua decisão com a maior proximidade possível, daquilo que seria razoável.

Segundo o artigo 5º, LV, da CR/88 (BRASIL, [2019]), aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios de recurso a ela inerentes.

Tradicionalmente, considera-se que o princípio do contraditório é formado por dois elementos: a informação e a possibilidade de reação. Sua importância é tamanha que a doutrina moderna entende tratar-se de elemento componente do próprio conceito de processo. (...) Nessa perspectiva, as partes devem ser devidamente comunicadas de todos os atos processuais, abrindo-se a elas a possibilidade de reação como forma de garantir a sua participação na defesa de seus interesses em juízo. Sendo o contraditório aplicável a ambas as partes, costuma-se empregar a expressão "bilateralidade da audiência", representativa da paridade de armas entre as partes que se contrapõem em juízo (NEVES, 2016, p. 115).

Ensina Barroso (2010), que a ampla defesa é analisada como garantia do indivíduo (acusado), enquanto que o contraditório seria uma garantia do próprio processo.

Sem prejuízo de entender o contraditório como garantia assegurada às partes de terem conhecimento de todos os atos que se realizam no processo, para, a partir dessa ciência, produzirem reação, é preciso compreender que é indissociável do seu conceito a coparticipação dos sujeitos processuais.

A atividade processual desenvolvida pelas partes, com a apresentação de argumentos, com requerimentos de provas, construindo teses, consubstancia autêntica contribuição para a formação do convencimento do juiz, também beneficiado com a exploração contraditória (BARROSO, 2010, p. 6).

Em outras palavras: o contraditório é o exercício dialético desenvolvido pelos sujeitos processuais, consistente na construção participada das decisões. É preciso entender, conforme mencionado acima, que o contraditório não pertence apenas às partes (autor – acusado), mas também ao juiz. Para o processo democrático, o contraditório que interessa não deriva do verbo contradizer e sim do verbo “construir”. Afirmar que o processo é o procedimento submetido ao contraditório não é o mesmo que dizer que o processo é o procedimento submetido à sua contradição. O processo submetido à contradição é o processo submetido à sua negação. A negação do processo, por sua vez, é a negação da democracia.

Processo só é processo se submetido ao contraditório. Processo só é processo se submetido à cooperação das partes no exercício dialético consistente na construção participada das decisões. O contraditório não pode ser entendido a competição entre a tese e a antítese. A tese é completada pela antítese e esta é o pressuposto da tese. É desta forma que o magistrado chega à síntese (sentença).

f) Princípio da boa-fé e princípio da lealdade processual

Muitas vezes, o processo judicial é visto e compreendido como um concurso de ideias ou como uma competição de teses, na expectativa de que vença o melhor argumento. Todavia, apesar desta perspectiva competitiva, o processo é em verdade o exercício da mútua cooperação entre os sujeitos que ali demandam. Essa mútua cooperação é decorrente da própria concepção anterior na qual foi descrito o conceito de contraditório.

Entendendo o contraditório como sendo a construção participada das decisões, ainda que as teses dos sujeitos processuais sejam divergentes, elas não serão competitivas e sim, cooperativas. Seria do exercício dialético entre tese-antítese que surgirá a síntese (decisão).

Oposição de ideias não é sinônimo de competição de ideias. É a oposição a uma ideia que possibilitará reforçá-la ou rechaçá-la. É este o papel do contraditório. Papel de cooperação e não de competição. A antítese é pressuposto da tese e não a sua negação. Para que isso seja possível, a lealdade (verdade) processual é fundamental. Um sujeito processual necessita confiar no outro, ainda que as suas teses sejam diferentes. A confiança está em saber que o outro também respeitará as regras do jogo e que as provas, contraprovas e as antíteses serão produzidas de boa-fé.

g) Princípio da fundamentação das decisões

O princípio da Fundamentação das decisões está previsto no artigo 93, IX da Constituição Federal:

Art. 93. [...]

[...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do poder judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em caso nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação (BRASIL, [2019]).

Todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas de forma explícita, possibilitando à parte saber qual foi o motivo que ensejou o convencimento do juiz.

Assim percebe-se que a motivação dos atos jurisdicionais exigida pela Constituição acarreta na limitação dos poderes exercidos pelo magistrado, exigindo-se adequada aplicação do princípio da legalidade, demonstrando-se não ter aquele descumprido os direitos fundamentais ou decidido contra a lei ou ter extrapolado a garantia de conhecer as razões que convenceram o juiz a julgar, cuja decisão, se correta, será aplicada em virtude da aplicação dos efeitos do princípio da coisa julgada. A motivação das decisões judiciais espelha, repercute a vereda do pensamento empregado pelo juiz para alcançar a solução do caso conflituoso e caso contenha erro será este prontamente verificada pelo conteúdo da motivação, podendo ser impugnada (JORGE JUNIOR, 2008, p. 6).

A fundamentação das decisões judiciais é uma exigência constitucional, tratando-se de uma observação ao princípio do devido processo legal, sendo um dever do juiz, um direito das partes e uma garantia do poder público. A sua não observância acarreta em nulidade da decisão:

Quanto à exigência de fundamentação das decisões judiciais, trata-se a um só tempo de princípio processual, dever do juiz, direito individual da parte e garantia da Administração Pública. É um princípio constitucional porque a Constituição a prevê como um padrão imposto aos órgãos jurisdicionais, em caráter geral, cuja inobservância acarreta a nulidade do ato decisório (CF, art. 93, IX). É um dever do julgador, porque deriva do devido processo legal, também assegurado constitucionalmente (CF, art., 5º, LIV), e faz parte essencial da resposta formal que o juiz não pode deixar de dar à parte, segundo a estruturação legal da sentença e das decisões em geral (NCPC, art. 489, II). É um direito da parte, porque, no processo democrático, o litigante tem o direito subjetivo de participar da formação do provimento judicial e de exigir que sua participação seja levada em conta no ato de composição do litígio (NCPC, art. 6º, 9º, 10 e 11), além de constituir expediente necessário ao controle da regularidade e legitimidade do exercício dos deveres do juiz natural, coibindo abusos e ilegalidades. Como garantia para a Administração Pública, a exigência de motivação vai além da garantia endoprocessual, em benefício das partes, funcionando como uma garantia política de existência e manutenção da própria jurisdição, no que diz respeito ao controle do seu exercício (BUENO, 2017, p. 56).

Ao passo que na legislação processual civil anterior o juiz não necessitava enfrentar todas as teses arguidas, com o Código de Processo Civil de 2015, há a obrigatoriedade de enfrentamento, pelo juiz, de todos os pontos que lhe são apresentados.

A fundamentação da decisão deve possibilitar, também, que o jurisdicionado possa entender o seu raciocínio e quais foram os motivos relevantes que levaram o juiz a decidir daquela forma.

O que vale destacar é que os juízes, como agentes públicos, devem ter em mente que são passíveis de erros e que a sua função deve ser controlada pela sociedade. Os membros do poder judiciário devem justificar as suas decisões, devem expor claramente como e porque decidem de determinada forma. A decisão não se justifica por si só. Carece de fundamentação, de explicação sobre o caminho que foi percorrido para se chegar aquele veredicto, construindo-se as estruturas e pavimentando-se o terreno, por meio das razões de decidir expostas em linguagem clara e enfrentando todos os argumentos levantados pelas partes. O juiz não pode ao decidir, partir do pressuposto de que todos têm a obrigação de adivinhar o seu raciocínio, de entender as razões pelas quais conclui pela procedência ou improcedência de um pedido. Muitas

vezes - várias involuntariamente - os juízes imaginam ter sido suficientemente claros ao decidirem uma causa ou um incidente no processo. Talvez a clareza e a precisão existam apenas para quem julga, não para quem receberá o veredicto. É precisamente nesse ponto que o magistrado deve preocupar-se: colocar-se na posição das partes, situar-se como um cidadão comum e verificar se entenderia aquela sentença (BARROSO, 2010, p. 8).

O princípio da fundamentação da decisão está explícito na percepção de que a decisão não se justifica por ela mesma. A premissa de que “é assim por que é” não vale para as decisões judiciais. O “não sei, só sei que foi assim” não pode servir para o jurisdicionado. É direito do jurisdicionado saber a essência da decisão judicial, não sendo suficiente conhecer apenas a sua substância.

Conhecer a essência de uma decisão judicial é conhecer as razões pelas quais a decisão foi tomada. Para que isto seja possível, é imprescindível, sobretudo, que a decisão seja fundamentada com fincas no contraditório. Como dito anteriormente, o contraditório não pertence apenas às partes (autor-réu). O contraditório pertence aos sujeitos processuais, dentre eles o juiz.

Em razão do princípio da imparcialidade e também da inércia jurisdicional, a fundamentação das decisões deverá ser construída a partir daquilo que foi posto e contraposto pelas partes durante a instrução processual.

Que a decisão judicial deve ser fundamentada está claro. As perguntas a serem formuladas agora são outras. Qual a fundamentação que interessa? Como se dará a fundamentação?

Essa é a perspectiva desse trabalho.

3 A FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ENQUANTO MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.

O princípio do contraditório já foi descrito anteriormente neste trabalho como sendo o exercício dialético dos sujeitos processuais, consistente na construção participada das decisões. Esse conceito é trazido em diversos manuais, artigos e trabalhos acadêmicos. O problema é que esse conceito, metafisicamente trazido, não é suficiente para um Estado que se pretenda verdadeiramente democrático. Dizer que o contraditório é um direito fundamental na relação processual é importante, mas não o suficiente.

Admitir que as partes examinem as provas apresentadas e produzam as suas próprias provas e contraprovas é necessário, mas ainda assim, o contraditório é apresentado apenas formalmente.

Para que o Devido Processo Constitucional exista de fato, será necessária a materialização do contraditório. E como se dá a materialização do contraditório? É importante deixar claro que a decisão judicial que enxerga apenas um lado da história não é democrática. Não sendo democrática, não há o que se falar em materialização do contraditório.

Imaginar que a parte exerceu o contraditório simplesmente porque teve a oportunidade de manifestar-se sobre a prova contrária, ou simplesmente porque teve a disposição de produzir a própria prova é, no mínimo, inocência. Essa situação reflete nada mais do que a apresentação formal ou metafísica do princípio do contraditório. É o direito a ter o direito, mas não é o direito a ter de fato o contraditório.

Do que adianta a parte produzir a sua prova se ela sequer foi apreciada pelo juiz? Do que adianta apresentar a antítese, se o fundamento da decisão judicial nada mais é do que a transcrição da tese? Para que o contraditório exista de fato (e não apenas no mundo das ideias), é preciso que a decisão judicial seja nele fundamentada. A materialização do contraditório é a sua demonstração concreta na decisão judicial. Então, como isso será possível?

3.1 A observância dos princípios constitucionais para a legitimação das decisões judiciais

A decisão é legítima quando atende a todos os requisitos necessários para a sua concretude. É ímpar que o juiz, ao decidir, esteja atento aos princípios constitucionais, até para que a decisão não seja eivada de vícios.

[...] porém ainda que respeitado tais princípios, não teria sentido ser proferida uma decisão judicial sem que o magistrado tivesse explicado, demonstrado como atingiu a conclusão necessária para apontar e determinar o direito correto ao caso concreto, ou seja, sem que tivesse fundamentado, motivado a decisão, pois sem o respeito ao princípio da fundamentação das decisões judiciais, corre-se o risco do arbítrio, do subjetivismo do juiz, o que não se pode permitir. Mas conhecendo a motivação, a fundamentação da decisão proferida judicialmente, podem todos dela tomar conhecimento e concluir ter sido proferida em conformidade com a lei, as provas, o que o convenceram, aplicando-se a decisão justa, correta e verídica (JORGE JUNIOR, 2008, p. 2).

A decisão legítima deve ser fundamentada. O juiz deve demonstrar quais foram as razões que o convenceram àquela decisão.

A legitimidade da decisão jurisdicional depende não apenas de estar o juiz convencido, mas também de o juiz justificar a racionalidade da sua decisão com base no concreto, nas provas produzidas e na convicção que formou sobre as situações de fato e de direito. Ou seja, não basta o juiz estar convencido - deve ele demonstrar as *razões de seu convencimento a partir do diálogo entretido com as partes* ao longo do processo, como, aliás, frisa no novo Código de Processo Civil em seus art. 7º, 9º, 10 e 489, § 1º. Isso permite o controle da atividade do juiz pelas partes ou por qualquer cidadão, já que a sentença deve ser o resultado de um raciocínio lógico-argumentativo capaz de ser demonstrada mediante a relação entre o relatório e a fundamentação, a parte dispositiva, as alegações formuladas e as provas produzidas pelas partes no processo (MARINONI, ARENHART E MITIDIERO, 2016, p. 115).

É preciso compreender, que o respeito aos princípios constitucionais não é uma faculdade do magistrado, mas sim, um dever. Um dever não apenas deontológico no sentido de “dever

ser”, mas um dever ôntico, um dever material. É o dever de respeito aos princípios constitucionais-processuais que transformam o processo na garantia do cidadão em face do eventual abuso pelo Estado.

O primeiro passo para que a decisão judicial consista na materialização do princípio do contraditório é enxergar que cabe ao magistrado respeitar os princípios e normas descritos pela Constituição. A observância dos princípios constitucionais é pressuposto para uma decisão judicial que pretenda ser democrática.

3.2 Do necessário enfrentamento de todas as teses apresentadas

É necessário que o magistrado, na fundamentação, demonstre que houve o enfrentamento de todas as questões suscitadas.

A motivação da decisão no Estado Constitucional, para que seja considerada completa e constitucionalmente adequada, requer uma articulação mínima, em síntese: (i) a enunciação das escolhas desenvolvidas pelo órgão judicial para, (i.i) individualização das normas aplicáveis; (i.ii) acertamento das alegações de fato; (i.iii) qualificação jurídica do suporte fático; (i.iv) consequências jurídicas decorrentes da qualificação jurídica do fato; (ii) o contexto dos nexos de implicação e coerência entre tais enunciados; e (iii) a justificação dos enunciados com base em critérios que evidenciam ter a escolha do juiz ter sido racionalmente correta. Em "i" devem constar, necessariamente, os fundamentos arguidos pelas partes, de modo que se possa aferir a consideração séria do órgão jurisdicional a respeito das razões levantadas pelas partes em suas manifestações processuais (MARINONI, ARENHART E MITIDIERO, 2016, p. 514).

A necessidade da completa motivação decorre do direito ao contraditório dos sujeitos processuais, entendido como sendo um direito dado às partes para influenciar ao juiz, colocando-o como dos sujeitos do contraditório. A fundamentação deve, assim, estar devidamente estampada na decisão.

[...] acerca da motivação das decisões judiciais, conclui-se que para se ter uma decisão justa, o juiz deve respeitar as garantias constitucionais elencadas na Constituição Federal, por respeito ao contraditório, visto que a parte vencida deverá recorrer, o juiz deve mencionar os motivos que levaram ao seu convencimento, além de facilitar o julgamento na instância superior e dar ao público em geral entender as causas da decisão (KRIEGER, 2012).

Humberto Theodoro Junior (2015), acerca da participação das partes na decisão judicial, ensina que a democracia e o contraditório estão ligados intimamente. No campo da jurisdição e do processo, tem imediata repercussão, exigindo uma nova fase metodológica, voltada para o modelo do contraditório democrático, fortalecendo o papel das partes e do juiz, no domínio dos fatos e na valoração jurídica do direito. Aduz que a lógica dedutiva é substituída pela lógica argumentativa e o contraditório é o espaço para se exercer um direito de influenciar o magistrado na sua decisão:

[...] a lógica dedutiva de resolução de conflitos é substituída pela lógica argumentativa, fazendo que o contraditório, como direito de informação/reação, ceda espaço a um direito de influência. Nele a ideia de democracia representativa é complementada pela de democracia deliberativa no campo do processo, reforçando assim, o papel das partes na formação da decisão judicial (THEODORO JUNIOR, 2016, p.108).

E por meio da fundamentação das decisões que poder-se-á verificar a observância dos princípios constitucionais aplicados, demonstrando que foi efetivado o direito ao contraditório.

É importante ter sempre presente que o contraditório assegurado pela Constituição compreende a possibilidade de influência de todos os sujeitos do processo (inclusive as partes) na formação do provimento pacificador do litígio. Sem a motivação adequada, não se poderá aferir se a sentença apreciou, realmente, as razões e defesas produzidas pelas partes, nem se permitirá o necessário controle do comportamento do julgador pelos interessados mediante mecanismos do duplo grau de jurisdição (THEODORO JUNIOR, 2016, p. 117).

Com dito anteriormente, ao optar por uma tese, sem considerar a antítese, o magistrado estará ferindo a concretude do contraditório. O não enfrentamento de todas as teses condiciona o contraditório apenas à sua concepção metafísica. Entretanto, para um Estado Democrático de Direito, o que se espera é uma aplicação contra-metafísica do contraditório.

Dizer que em determinada relação processual houve a aplicação do contraditório simplesmente porque uma parte pôde apresentar as suas provas e analisar as provas contrárias, é reduzir o princípio constitucional à concepção meramente formal. Repete-se: seria ter o direito ao direito, mas não seria o direito de fato. A concepção formal do contraditório é importante, para que assim seja possível saber o que é e como funciona. Todavia, esta concepção ideativa não é suficiente.

Para que de fato e materialmente se possa falar em contraditório, é necessário que o juiz, ao decidir, enfrente todas as questões que lhe são postas. É preciso destacar que esse enfrentamento não pode ser meramente descritivo, pois isso também não seria o contraditório. Este enfrentamento tem que ser analítico, devendo o magistrado dizer as razões e os fundamentos que justifiquem a rejeição de uma tese em prol de outra.

A lógica é muito simples: o não enfrentamento analítico de todas as teses implicaria em desrespeito material ao princípio do contraditório; o desrespeito ao contraditório viola o devido processo legal; a decisão que viola o devido processo legal é inconstitucional e, por sua vez, seria passível de nulidade.

Como dito na introdução, a legitimidade está na possibilidade daquele que é destinatário da lei, ser ao mesmo tempo, o seu criador. Assim, a legitimidade de uma decisão judicial está na possibilidade do seu destinatário ter participado do seu processo de construção a partir do

contraditório. A decisão que viola o princípio material do contraditório não é democrática. Ela seria autocrática, abusiva e arbitrária.

3.3 Da nulidade da decisão por falta de fundamentação

A fundamentação da decisão é um ato essencial e a sua ausência é um vício grave, de forma que a sentença não fundamentada é absolutamente nula. Nesse sentido pode-se dizer que a completa fundamentação não pode ser dispensada, pois é nela que o juiz enfrentaria todas as questões relevantes de fato e de direito.

Reforçando a previsão Constitucional, o CPC, em seu artigo 11º, também consagra a grande importância da fundamentação das decisões aduzindo que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. (BRASIL, [2015]).

Ressalta-se que a fundamentação é indispensável para a fiscalização das atividades judiciárias. Gonçalves e Lenza (2016) ensina que sem a fundamentação, as partes, os órgãos superiores e a sociedade não conheceriam o porquê de o juiz ter tomado àquela decisão. Destaca-se, que o legislador passou a exigir que da fundamentação fosse possível extrair que todas as questões foram enfrentadas.

A fundamentação da sentença, diante da sua essencialidade, foi tornada obrigatória pela Constituição (arts. 93, IX, da CF, e 11 do CPC). Isso evidencia uma absoluta diferença entre a norma criada pelo legislador e a sentença. A norma geral não é justificada. A chamada "exposição de motivos" que por vezes a acompanha não integra a lei (MARINONI, ARENHART E MITIDIERO, 2016, p. 116).

O artigo 489 do CPC enumera quais são os elementos essenciais da sentença. A não observação destes elementos essenciais acarretará na sua nulidade.

Veja-se:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a summa do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo em que o juiz analisará as questões principais que as partes lhe submeterem (BRASIL, [2015]).

Nota-se que os requisitos essenciais da sentença dizem respeito a sua estrutura. É um resumo de tudo o que se passou no transcurso do processo, devendo conter a exposição dos fatos e das razões suscitadas pelas partes e também as ocorrências relevantes surgidas durante a sucessão de atos, de modo que qualquer pessoa possa compreender como a decisão foi proferida. Elementos essenciais são obrigatórios e, portanto, a falta de qualquer um deles ocasionará na nulidade do decidido. Nesse sentido, têm caminhado os Tribunais pátrios:

Embargos de declaração em apelação criminal. acórdão omisso. sentença anulada por falta de fundamentação. não manifestação acerca da manutenção da medida socioeducativa de internação. (tj-go - apl: 634048120168090052, relator: dr(a). sival guerra pires, data de julgamento: 07/11/2017, 2a camara criminal, data de publicação: dj 2430 de 19/01/2018)

Rescisão contratual e reintegração de posse. exploração de quiosque na orla marítima. sentença anulada por falta de fundamentação. (tj-rj - apl: 00272342420118190209 rio de janeiro barra da tijuca regional 4 vara cível, relator: ricardo rodrigues cardozo, data de julgamento: 26/07/2016, décima quinta câmara cível, data de publicação: 28/07/2016)

Previdenciário. aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença. sentença anulada por falta de fundamentação (art. 489, § 1º, iv, do cpc). aplicação do art. 1.013, § 3º, iv. incapacidade total e temporária. benefício devido. parcial procedência do pedido. (trf-3 - ac: 00134818820174039999 sp, relator: desembargador federal david dantas, data de julgamento: 26/06/2017, oitava turma, data de publicação: e-djf3 judicial 1 data:10/07/2017) (BRASIL, [2018]; [2016]; [2017]).

Observe-se que em todos os casos a carência da fundamentação acarretou em nulidade do julgado. Pelas jurisprudências apresentadas, é possível perceber que há uma busca pela concretização do processo democrático. O “decidir por decidir” não é mais suficiente. É necessária a busca incessante pela democratização do processo judicial e isso só será possível quando efetivamente o contraditório for observado como elemento essencial da decisão judicial. É preciso ressaltar que a redação do art. 489 do CPC não retirou do juiz a característica da pessoalidade da sua decisão. Ao enfrentar o processo, após analisar o conjunto probatório, ele preferirá pessoalmente uma decisão.

Quero com isso dizer que, diferente do que entende parcela da doutrina, o art. 489 do CPC não retira da decisão judicial sua característica de ato de criação solitário pelo magistrado. O juiz pode até estar mais controlado e sua atuação mais supervisionada pela lei mas no final do dia é sempre o juiz, no isolamento de seu gabinete ou casa, quem profere a decisão. E é ali que ele faz interpretações a respeito do Direito que obviamente são influenciadas pela suas opiniões pessoais. Afinal, adotar um dentre vários entendimentos doutrinários plausíveis não é ato humano que expressa opinião pessoal? Uma opinião fundada em argumentos sólidos, mas ainda assim, uma opinião pessoal (NEVES, 2016, p. 124).

Ocorre, por outro lado, que, tendo por base o processo cooperativo (e não o processo competitivo), o juiz passou a ser sujeito do processo, atuando em igualdade na construção de um provimento jurisdicional. A materialização do contraditório no momento da decisão condiciona o magistrado a julgar com base no debate isonômico ocorrido durante a instrução processual. Não poderá o magistrado descuidar-se para julgar apenas com base na sua consciência, ou seja, para julgar com base numa ideia de responsabilidade intersubjetiva.

Com isto, fica evidentemente claro que não caberá ao magistrado, isoladamente, encontrar o caminho para o provimento jurisdicional. O julgamento de Salomão, heterônomo e puramente impositivo, não interessa para a democracia. O processo democrático exige a

autonomia. Exige a construção participada das decisões.

4 CONCLUSÃO

É preciso compreender que nem toda a vitória é honrosa e nem todo sucesso é decente. Mesmo compreendendo o processo como competição de teses ou como a vitória do melhor argumento, seria preciso respeitar a concretude do princípio do contraditório. Mesmo na competição, os competidores deverão estar posicionados em uma situação de paridade. Caso contrário não seria competição. Seria uma demonstração de força.

Não há mérito quando se derrota àquele que não tinha condições de vencer. Essa também é a lógica processual. Se às partes não são garantidas as situações de paridade e isonomia e se, no momento de julgar, não são enfrentadas todas as teses, não há o que se falar em contraditório. O processo seria apenas o instrumento formal de imposição de uma vontade sobre a outra. O processo nada mais seria do que um instrumento de poder. Se uma das partes nunca teve a possibilidade de vencer, então não houve vitória do ganhador. Houve apenas o arbítrio.

Existe contraditório nesse tipo de processo? Se existir, ele seria de fachada. Seria um conceito fingido e hipócrita. Felizmente, o processo está sendo encarado, ainda que timidamente, como cooperação e não mais como competição. Esse processo judicial cooperativo pressupõe o contraditório no seu aspecto material e como descrito durante o texto, esta cooperação não inibiria a oposição de teses ou ideias. A antítese não seria a negação da tese, mas um pressuposto dela. Juntas, a tese e a antítese possibilitariam a formulação da síntese (decisão judicial).

Seria a máxima de cuidar para que o Estado (juiz) cuide. Seria descentralizar o poder que outrora estaria concentrado nas mãos do julgador e compartilhá-lo entre todos os sujeitos processuais. O que fica claro, na perspectiva apresentada, é que a previsão abstrata do contraditório não garante o direito ao contraditório. A previsão abstrata da norma nada mais é do que uma meta, um caminho. Ficar na abstração, seria legitimar um direito vazio.

O princípio do contraditório deve ser levado à prática a partir de um conteúdo que seja inserido no contexto social. Dito em outros termos: o contraditório deve sair do mundo platônico das ideias e ser posto no mundo concreto e real do processo judicial. Ao sair do círculo vicioso do formalismo e ao dar aplicação concreta ao contraditório, o sujeito estará inserto no devido processo constitucional.

A compreensão formal do contraditório é de extrema importância e relevância. É importante para definir o seu conceito e o seu âmbito de aplicação. Mas permanecer no formalismo é negar a própria existência do instituto criado. É por isso que a fundamentação das decisões com base no contraditório quebra as grades do formalismo e dá coerência prática ao princípio que é tão basilar para a democracia.

Ao enfrentar todas as teses, provas, contraprovas e antíteses e ao respeitar todos os princípios constitucionais, o juiz estará dando praticidade ao contraditório. Estará transformando

o abstrato em concreto e assim, estará promovendo o devido processo legal e constitucional. A materialização do contraditório não está na simples oposição de ideias. Existirá o contraditório apenas quando a decisão for constitucionalmente fundamentada.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Marcelo Lopes. Contraditório e motivação das decisões judiciais. **Revista Acadêmica da ESMP-CE**, Fortaleza, v. 2, n. 10, p. 20-35, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 de maio de 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação**. Processo APL: 634048120168090052. Embargos de declaração em apelação criminal. Acórdão omisso. Sentença anulada por falta de fundamentação. Não manifestação acerca da manutenção da medida socioeducativa de internação. Relator: Dr. Sival Guerra Pires, 07 de novembro de 2017. Goiânia: Segunda Câmara Criminal, [2018]. Disponível em: <https://tj-go.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/537568219/apelacao-eca-apl-634048120168090052?ref=serp>. Acesso em: 25 de maio de 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação**. Processo APL: 00272342420118190209. Rescisão contratual e reintegração de posse. Exploração de quiosque na orla marítima. Sentença anulada por falta de fundamentação. Relator: Ricardo Rodrigues Cardozo, 26 de julho de 2016. Rio de Janeiro: Décima Quinta Câmara Cível, [2016]. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/366986579/apelacao-apl-272342420118190209-rio-de-janeiro-barra-da-tijuca-regional-4-vara-civel>. Acesso em: 25 de maio de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). **Apelação Cível**. Processo AC: 00134818820174039999. Previdenciário. Aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença. Sentença anulada por falta de fundamentação (art. 489, § 1º, iv, do cpc). Aplicação do art. 1.013, § 3º, iv. Incapacidade total e temporária. Benefício devido. Parcial procedência do pedido. Relator: Desembargador Federal David Dantas, 26 de junho de 2017. Brasília: TRF3, [2017]. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498671524/apelacao-civel-ac-134818820174039999-sp>. Acesso em: 25 de maio de 2019.

BUENO, Cássio Scapinella. **Manual de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios; LENZA, Pedro (coord.). **Direito processual civil esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção Esquematizada).

JORGE JUNIOR, Nelson. O princípio da motivação das decisões judiciais. **Revista eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, v.1, n.1, p.21-32, jan./jun. 2008.

KRIEGER, Mauricio Antonacci. **Das garantias constitucionais: motivação das decisões.** Conteúdo Jurídico, Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/28540/das-garantias-constitucionais-motivacao-das-decisoes>. Acessado em: 25 de maio de 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz, MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. (Teoria do Processo Civil, v. 1).

NEVES, Daniel Amorim Assunção. **Manual de direito processual civil.** 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil:** teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

Artigo recebido em: 2019-03-28

Artigo reapresentado em: 2019-06-11

Artigo aceito para publicação em: 2019-06-18



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

V. 12 N. 30, Set./Dez. 2019

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i30>

Sumário

Editorial

EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 4-6

Expediente

EXPEDIENTE

7-10

Artigos

CRÍTICA À DOCTRINA DOS DIREITOS NATURAIS E INALIENÁVEIS JEREMY BENTHAM 11-22

Jeremy Bentham

A INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR NA AMÉRICA LATINA: LEIS, PROCEDIMENTOS E 23-53

EFETIVIDADE

Sérgio Mendonça Benedito

A NACIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS E DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

54-71

Leonardo Rodrigues de Moraes,
Willber Nascimento, José
Alexandre da Silva Júnior,
Ranulfo Paranhos dos Santos
Filho, Albany Ferreira Lima

ALARME DE INCÊNDIO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA: O CASO DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS DA CÂMARA DE DEPUTADOS DO BRASIL

72-88

Maria Cristina M. de F. Bacovis,
Fabiano Santos

DYNAMICS OF PARTY COMPETITION IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS OF BRAZIL AND CHILE

89-103

Bruno Pasquarelli

CANDIDATOS E ELEITOS DEPUTADOS ESTADUAIS NO BRASIL: PARA ONDE VAI A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA? (1998-2018)

90-114

Tiago Alexandre Leme Barbosa,
Bruno Marques Schaefer

EDUCAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA E DEMANDA JOVEM: A VISÃO DE ESTUDANTES DE ENSINO MÉDIO SOBRE A POLÍTICA

115-
132

Humberto Dantas, Felipe Rivello
da Silva, Paulo Marcelo Rocha
Garcia, Ronival Silva Virgolino

[ANÁLISE DA POLÍTICA
MIGRATÓRIA BRASILEIRA:
VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE
MIGRAÇÃO](#)

133-
156

João Hélio Ferreira Pes, Janaina
Romero Rodrigues Rossi

[MÉTODOS DE ANÁLISE
AUTOMATIZADA DE CONTEÚDO
APLICADOS AOS DISCURSOS
PARLAMENTARES](#)

157-
180

Ricardo Modesto Vieira

[O TRANSPLANTE JURÍDICO DO
REGULAMENTO GERAL DE
PROTEÇÃO DE DADOS DA UNIÃO
EUROPÉIA \("GDPR"\) PARA O
DIREITO BRASILEIRO](#)

181-
193

Ludimila Santos Derbli

[A FUNDAMENTAÇÃO DAS
DECISÕES E O EXERCÍCIO
EFETIVO DO CONTRADITÓRIO](#)

194-
210

Francisco José Vilas Bôas Neto,
Tomiko Yoshimura Carvalho Maia