



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

V. 13 N. 32 Maio/Ago. 2020

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i32>

## Sumário

### *Editorial*

#### EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 4-5

### *Expediente*

#### EXPEDIENTE

6-10

### *Artigos*

DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS DEPUTADOS FEDERAIS NO CASO DA REFORMA POLÍTICA DA 55 LEGISLATURA 11-32

Leonardo Aires de Castro

AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE 'CICLO COMPLETO' E DE

'CARREIRA ÚNICA' E SEU  
INSUCESSO EM TENTATIVAS DE  
ADOÇÃO NO BRASIL 33-61

Adriano Sousa Costa

CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA  
CRIAÇÃO DE ENTIDADES  
AUTÔNOMAS 62-75

Bernardo Oliveira Buta

A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS  
MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO 76-102

Edith Maria Barbosa Ramos,  
Paulo Roberto Barbosa Ramos,  
Fernanda Dayane dos Santos  
Queiroz, Bruno Denis Vale Castro

MANDATO DIGITAL: UMA  
EXPERIÊNCIA COM UTILIZAÇÃO  
DE APLICATIVO 103-  
119

André Rehbein Sathler, Henrique  
Fernandes Ferreira

DESAPONTAMENTO É O DESTINO  
DAS MULHERES 120-  
123

Lucy Stone



## EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros<sup>1</sup>

Esta edição da revista E-Legis apresenta cinco artigos originais e a tradução de um texto clássico de Lucy Stone.

Abrindo a edição, temos o texto de autoria de Leonardo Aires de Castro, cujo título é “Dimensões da representação política dos deputados federais no caso da reforma política da 55ª legislatura”. O artigo identifica o perfil dos deputados eleitos nas legislaturas de 2007 a 2018 e analisa as votações sobre a reforma política. O objetivo é examinar os efeitos da representação política frente a medidas que buscariam a modificação da estrutura de acesso ao legislativo. As conclusões mostram que os deputados agem em prol da manutenção de seu status quo, inviabilizando mudanças que ampliariam o acesso representativo de minorias sociais.

O segundo artigo é assinado por Adriano Sousa Costa, intitulado “As propostas legislativas de ‘ciclo completo’ e de ‘carreira única’ e seu insucesso em tentativas de adoção no Brasil”. O objetivo é averiguar as condições para formulação, encaminhamento e aprovação de projetos legislativos relacionados ao ciclo completo e carreira única na área de segurança pública. Os resultados evidenciam primazia do Legislativo frente ao Executivo, reduzido debate acadêmico e, conseqüentemente, baixa qualidade argumentativa dos projetos.

O terceiro texto é de lavra de Bernardo Oliveira Buta e trata das “Causas e Consequências da Criação de Entidades Autônomas”. O foco da análise tem como ponto de partida a constatação de que a estrutura do Estado brasileiro conta com uma crescente criação de entes autônomos, o que inclui ministérios públicos, defensorias públicas, tribunais de contas, bem como a possibilidade de autonomia de diversos outros órgãos. O texto analisa os motivos que levaram os legisladores constituintes a criar entes autônomos, independentes da estrutura de qualquer dos três poderes, alheios

---

<sup>1</sup> Editor da revista E-Legis.

ao controle legislativo ou popular.

A quarta contribuição tem como foco “A autonomia financeira dos municípios no federalismo brasileiro”, de autoria de Edith Maria Barbosa Ramos, Paulo Roberto Barbosa Ramos, Fernanda Dayane dos Santos Queiroz e Bruno Denis Vale Castro. A pesquisa analisa a efetivação das características do sistema federativo brasileiro, especialmente no que se refere à divisão de recursos a serem utilizados pelo município.

O quinto artigo, assinado por André Rehbein Sathler e Henrique Fernandes Ferreira, “Mandato digital: uma experiência com utilização de aplicativo”, apresenta um estudo a partir da experiência concreta de um parlamentar no âmbito da democracia digital. O estudo avalia a utilização de um aplicativo para o acompanhamento e a gestão do mandato parlamentar, ressaltando a relação entre representante e representando.

Por fim temos a tradução do artigo de Lucy Stone “Disappointment is the lot of women”. Trata-se de discurso político, em defesa dos direitos das mulheres, feito por Lucy Stone, na Convenção sobre os Direitos das Mulheres, em Seneca Falls, Nova Iorque, em 1848. Seu discurso repercutiria ao redor do mundo e influenciaria John Stuart Mill na sua defesa dos direitos das mulheres. A tradução é de André Rehbein Sathler.



## **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



**DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS DEPUTADOS FEDERAIS NO  
CASO DA REFORMA POLÍTICA DA 55ª LEGISLATURA**

**DIMENSIONS OF THE POLITICAL REPRESENTATION OF FEDERAL MEMBERS  
IN THE CASE OF THE 55th LEGISLATURE POLITICAL REFORM**

**DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS MIEMBROS  
FEDERALES EN EL CASO DE LA REFORMA POLÍTICA EN LA 55ª LEGISLATURA**

Leonardo Aires de Castro<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar as votações da chamada “Reforma Política”, em busca de identificar os efeitos da representação política frente a medidas que buscariam a modificação da estrutura de acesso ao legislativo para minorias sociais. Assim, nos preocupamos em testar a hipótese que trata da preservação da estrutura institucional pelos congressistas por meio da conformação de normas que resguardem seus interesses de representação. Logo, o processo endógeno das elites políticas na Câmara dos Deputados reduz as possibilidades de mudança institucional que garantiria espaço às minorias sociais. A partir de uma regressão probabilística, utilizando variáveis independentes como cor, classe social e sexo, observamos que os deputados agem em prol da manutenção de seu *status quo*, inviabilizando mudanças que ampliariam o acesso representativo de minorias sociais.

**Palavras-chave:** Representação Política; Reforma Política; Minorias Sociais. Câmara dos Deputados.

**Abstract:** The article aims to analyze the votes of the so-called "Political Reform", in an attempt to identify the effects of political representation in face of actions that would seek to modify the structure of access to the legislature. We are concerned to test the hypothesis that deals with the preservation of the institutional structure by the congressmen through the formation of norms that safeguard their interests of representation. Therefore, the endogenous process of political elites in the Chamber of Deputies reduces the possibilities for institutional change that would guarantee space for social minorities. Using a probabilistic regression, using independent variables such as color, social class and gender, we observed that the deputies act in favor of maintaining their *status quo*, making it impossible to change something in order to increase the access representative of social minorities.

**Key words:** Political Representation; Political Reform; Social Minorities.

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador do Laboratório de Estudos Políticos e Eleitorais (LEPE) da Universidade Federal de Goiás e no Núcleo de Estudos dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6278-6342>. E-mail: [leoairescastro@gmail.com](mailto:leoairescastro@gmail.com)

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo analizar las votaciones de la llamada "Reforma Política", en busca de identificar los efectos de la representación política frente a medidas que buscarían la modificación de la estructura de acceso al legislativo. Así, en ese artículo nos preocupamos en probar la hipótesis que trata de la preservación de la estructura institucional por los congresistas por medio de la conformación de normas que resguarden sus intereses de representación. Luego, el proceso endógeno de las elites políticas en la Cámara de Diputados reduce las posibilidades de cambio institucional que garantizaría espacio a las minorías sociales. A partir de una regresión probabilística, utilizando variables independientes como color, clase social y sexo, observamos que los diputados actúan en favor del mantenimiento de su status quo, inviabilizando cambios que ampliarían el acceso representativo de minorías sociales.

**Palabras clave:** Representación Política; Reforma política; Minorías Sociales.

## **Introdução**

Compreender representação política e democracia perpassa não apenas as instâncias decisórias eleitorais, como também aquelas ratificadoras dentro do próprio legislativo. Logo, estudar os trâmites de aprovação de matérias e analisar os resultados desses convenciona um amplo campo de pesquisa na Ciência Política, capaz de visualizar as lacunas e as concentrações das nossas produções legislativas. Dessa forma, olhar para o parlamento e seus constituintes é uma maneira de compreender as diretrizes que nossa organização representativa toma para si e revertem em políticas públicas para sociedade.

O objetivo desse trabalho foi identificar os deputados eleitos nas eleições de 2006, 2010 e 2014 e os classificar segundo os critérios de gênero, raça e patrimônio, verificando se o voto dos legisladores nas matérias que visam corrigir as discrepâncias representativas votadas nas últimas três legislaturas pode ser explicado pelos critérios de gênero, raça e classe social. Assim, com esse levantamento, tivemos como propósito testar a hipótese de que a predominância da representação de brancos, do gênero masculino com patrimônio acima da média nacional dificulta a aprovação de legislação que altera o status quo em prol das minorias sociais. Observamos a chamada “Reforma Política” ocorrida na última legislatura analisada, verificando que antes disso, matérias com teor de reforma do sistema representativo não alcançavam a plenária de votação.

Na análise dos dados observamos uma inação, por parte do legislativo, nas 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, em relação a apreciação de matérias que tratassem da representação política, mesmo que indiretamente. Apenas na 55<sup>a</sup> legislatura, com um contexto adverso tendo a reforma política uma relevância além do contexto de transformação institucional, é que houve tratativa de matérias relacionadas ao tema. Em termos gerais, observamos 4 votações que indicaram uma

preferência dos grupos conformadores da elite para barrarem matérias favoráveis as minorias sociais ou aprovarem matérias que prejudicariam as mesmas, verificando nossa hipótese. Para isso, utilizamos de uma análise de dados quantitativa, com a abordagem da regressão probabilística.

É importante conceber que essas votações se deram em um momento muito delicado da política brasileira, antecedendo a crise institucional que deu origem ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff. A chamada “Reforma Política” aqui analisada ocorreu em 2015, sendo que dois anos depois ainda haveria discussões e mais votações sobre temas diversos. Esse momento pode ser identificado como um marco na fragilização das relações entre executivo e legislativo e a sucessiva incapacidade de diálogo que resultou no golpe de 2016.

O trabalho está dividido em quatro partes, sendo a primeira uma breve explanação sobre os dados coletados e o perfil dos deputados nas três legislaturas analisadas. A segunda parte compreende o uso da metodologia supracitada, expondo os modelos de regressão probabilística resultantes das análises do material recolhido. No terceiro momento, articulamos a discussão teórica e os resultados a fim de testar nossa hipótese e justificar algumas lacunas do processo. Por fim, nas considerações finais, retomamos o trabalho como um todo e pontuamos os limites e próximos passos da pesquisa.

### **Pesquisa, análise dos dados e hipóteses**

Para analisar os dados encontrados ao longo da pesquisa, compreende-se o uso de abordagens estatísticas, como a criação de um banco de dados e o tratamento desses através de estatísticas descritivas e testes de regressão não linear sob o modelo probit. Para tanto, os softwares IBM SPSS e STATAMP 13 serão utilizados, a fim de instrumentalizar tais materiais para devida análise. O recorte espacial e temporal nesta pesquisa serão os deputados federais eleitos nas legislaturas 53<sup>a</sup> (2007-2010), 54<sup>a</sup> (2011-2014) e 55<sup>a</sup> (2015-2018). No banco de dados coletamos os seguintes aspectos dos deputados: a variável “**cor**”<sup>2</sup>, retirada da lista de conceitos do IBGE, que aponta suas medidas como: branca; preta; amarela; parda e indígena. Contudo, converteremos para as variáveis dicotômicas “branco” e “não-branco”. A variável “sexo” também retirada do IBGE, dividida entre as colocações “masculino” e “feminino”. A variável “patrimônio”, que é encontrada no banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral e será posteriormente transformada em “classe social”, seguindo uma adaptação da proposta de

---

<sup>2</sup> A variável cor só foi instituída obrigatoriamente a partir de 2012, nas eleições municipais, sendo que apenas em 2014 tivemos uma eleição geral com o dado disposto na plataforma eleitoral. Para as legislaturas anteriores utilizamos um sistema de heteroclassificação, que corresponde a conferência de 3 ou mais indivíduos apontando o grupo pertencente de cada indivíduo analisado, e análise comparativa dos eleitos dessas legislaturas que disputaram outros cargos eletivos a partir de 2012.

Leôncio Martins Rodrigues (2014), em sua pesquisa sobre as novas elites políticas no Brasil (Quadro 1).

**Quadro 1 - Conversão de classe em patrimônio**

<b>CLASSE</b>	<b>PATRIMÔNIO</b>
Classe Baixa	Até 200 mil
Classe Média Média	Entre 200 mil a 1 milhão
Classe Média Alta	Entre 1 milhão a 2 milhões
Classe Alta	Entre 2 milhões a 10 milhões
Milionários	Acima de 10 milhões

Fonte: Rodrigues (2014).

O autor citado usa a relação abaixo para estabelecer a classe social dos deputados federais do ano de 2010, tendo em vista a disponibilidade apenas da variável “patrimônio” no banco de dados do TSE. Segue abaixo o quadro ilustrativo das medidas e sua conversão<sup>3</sup>. No Quadro 2, temos uma assimilação das nossas medidas com a estrutura construída pelo autor.

**Quadro 2 - Conversão de classe em patrimônio adaptado**

<b>CLASSE</b>	<b>PATRIMÔNIO</b>
Classe Baixa	Até 300 mil
Classe Média	Entre 300 mil a 2 milhões
Classe Alta	Entre 2 milhões a 10 milhões
Milionários	Acima de 10 milhões

Fonte: Rodrigues (2014), adaptado pelo autor.

Nas tabelas abaixo temos os perfis dos eleitos de todas as legislaturas aqui propostas, quanto as suas características constitutivas nos termos expostos anteriormente. O P0, ou Perfil Zero corresponde ao grupo majoritário da Câmara dos Deputados, a “elite” social composta por homens, brancos, de classe média/alta/milionários. Depois temos os perfis 1, 2 e 3 (Tabelas 1, 2 e 3) que reúnem em subgrupos as características das minorias sociais, respectivamente.

<sup>3</sup> Será utilizado o conceito de “classe social” segundo a compreensão de Leôncio Martins Rodrigues. Para o autor, tal conceito é uma forma mais flexível do que comumente é utilizado na academia.

Podemos notar a enorme discrepância desses grupos em sua porcentagem de representação no congresso, reproduzindo o que já foi expresso na revisão bibliográfica anterior.

**Tabela 1** - Perfil dos eleitos na 53ª legislatura brasileira

PERFIL	CONTAGEM	PORCENTAGEM	LEGENDA	
<b>P0</b>	285	55,5%	BRANCO/CLASSE MÉDIA-ALTA-MILIONÁRIO/MASCULINO	
<b>P1</b>	P1 <sup>1</sup>	165	32,1%	CLASSE BAIXA
	P1 <sup>2</sup>	99	19,2%	COR NÃO BRANCA
	P1 <sup>3</sup>	45	8,7%	SEXO FEMININO
<b>P2</b>	P2 <sup>1</sup>	48	9,3%	CLASSE BAIXA E COR NÃO BRANCA
	P2 <sup>2</sup>	28	5,4%	CLASSE BAIXA E SEXO FEMININO
	P2 <sup>3</sup>	15	2,9%	SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA
<b>P3</b>	10	1,9%	CLASSE BAIXA, SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA	

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND.

Em relação a estrutura de representação ao longo dessas três legislaturas, tivemos mudanças sensíveis, que expõe questões relevantes para a análise sobre elites na Câmara dos Deputados. Podemos iniciar essa discussão em cima do fortalecimento do Perfil 0, incrementado ao longo dos anos. Nas tabelas abaixo, aglutinamos as classes médias, altas e milionários, juntamente com os homens brancos, a fim de facilitar a leitura em termos da análise pretendida. Mas o acréscimo numérico desse grupo compreende majoritariamente os ingressantes da classe média/alta nos cargos federais a partir de 2006.

**Tabela 2 - Perfil dos eleitos na 54ª legislatura brasileira**

PERFIL	CONTAGEM	PORCENTAGEM	LEGENDA	
<b>P0</b>	311	60,6%	BRANCO/CLASSE MÉDIA-ALTA MILIONÁRIO/MASCULINO	
<b>P1</b>	P1 <sup>1</sup>	116	22,6%	CLASSE BAIXA
	P1 <sup>2</sup>	108	21,0%	COR NÃO BRANCA
	P1 <sup>3</sup>	45	8,7%	SEXO FEMININO
<b>P2</b>	P2 <sup>1</sup>	43	8,3%	CLASSE BAIXA E COR NÃO BRANCA
	P2 <sup>2</sup>	17	3,3%	CLASSE BAIXA E SEXO FEMININO
	P2 <sup>3</sup>	11	2,1%	SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA
<b>P3</b>		4	0,7%	CLASSE BAIXA, SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND.

A classe baixa, por sua vez, teve uma queda significativa, visto que da 53 legislatura para 54, houve uma diminuição de 9,5% e de 12,9% para 55. Eram 165 deputados federais pertencentes a classe baixa no ano de 2007, enquanto no ano de 2015 haviam restado apenas 50. Todos os demais grupos e subgrupos minoritários sofreram baixas no decorrer dos anos. A classe baixa de cor não branca possuía 48 indivíduos em 2007, passando para 43 em 2011 e, por fim, chegando a 13 em 2015.

**Tabela 3 - Perfil dos eleitos na 55ª legislatura brasileira**

PERFIL	CONTAGEM	PORCENTAGEM	LEGENDA	
<b>P0</b>	332	64,7%	BRANCO/CLASSE MÉDIA-ALTA-MILIONÁRIO/MASCULINO	
<b>P1</b>	P1 <sup>1</sup>	50	9,7%	CLASSE BAIXA
	P1 <sup>2</sup>	103	20,1%	COR NÃO BRANCA
	P1 <sup>3</sup>	51	9,9%	SEXO FEMININO
<b>P2</b>	P2 <sup>1</sup>	13	2,5%	CLASSE BAIXA E COR NÃO BRANCA
	P2 <sup>2</sup>	13	2,5%	CLASSE BAIXA E SEXO FEMININO
	P2 <sup>3</sup>	10	1,9%	SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA

<b>P3</b>	4	0.7%	CLASSE BAIXA, SEXO FEMININO E COR NÃO BRANCA
<b>TOTAL</b>	513	100%	

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

Já a classe baixa de sexo feminino tinha na 53 legislatura 28 deputadas, caindo para 17 na seguinte e consagrando apenas 13 no último pleito. Ainda, as eleitas do sexo feminino e de cor não branca eram no primeiro cenário 15, diminuindo para 11 no seguinte e finalizando em 10. Por fim, a classe baixa do sexo feminino e de cor não branca em 2006 possuía 10 eleitas, diminuindo para 4 nos dois pleitos subsequentes. Esse panorama mostra que além de uma situação de clara segregação minoritária no congresso, de grupos importantes e expressivos na sociedade civil, houve um incremento do descompasso representativo entre sociedade civil e Câmara dos Deputados ao longo dos anos.

A hipótese geral que buscamos testar neste trabalho compreende o cruzamento das variáveis independentes “**cor**”, “**sexo**” e “**classe social**” com a variável dependente “**votação**”. Assim, nosso questionamento recai na possibilidade de um direcionamento das elites na Câmara dos Deputados para a reprovação de matérias que tratem de mudanças institucionais que busquem ampliar a representatividade das minorias sociais. Para testarmos a hipótese usaremos a abordagem de regressão não-linear no modelo Probit. Assim, as variáveis independentes são gênero, cor e classe social e a variável dependente a ser utilizada aqui é: “Voto Favorável” e “Voto Contrário”. Essa estratégia corresponde ao fato de termos um modelo dicotômico de resposta a variável dependentes, facilitando a análise estatística dos dados.

As tabelas abaixo compreendem os temas: financiamento privado/público de campanha, sistemas eleitorais, e cotas para mulheres. Outros temas também foram votados no processo de realização da reforma política brasileira, tais como o fim da obrigatoriedade do voto e cláusulas de barreiras, todavia, a decisão de abordar apenas estas matérias dizem respeito aos seus impactos em relação a representatividade. Dispomos então das votações dos dispositivos, autores e relatores, perfis e os partidos políticos desses das respectivas matérias: PEC nº 182/2007 - emenda aglutinativa nº 22; PEC nº 182/2007 - art. 1º do substitutivo; PEC nº 182/2007 - emenda aglutinativa nº 2; PEC nº 182/2007 - dtq 18 - psdb - art. 1º da PEC 14/2015; Emenda aglutinativa nº 57.

Vale mencionar que o processo de apreciação dessas matérias foi amplamente criticado, haja vista que o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, dissolveu a Comissão Especial de Reforma Política que historicamente trabalhava no debate e apreciação de matérias respectivas, destituindo o relator Marcelo Castro (PMDB-PI) da função de relatoria e indicando o deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), tendo recebido inúmeras críticas no decorrer das votações temos a apreciação da relatoria indicada em apenas um indivíduo. Ainda, fruto de debate posterior, todas as matérias foram reprovadas no congresso.

**Tabela 4 -** Relação matéria, autor, relator e partidos políticos:

MATÉRIA	AUTOR	PERFIL	PARTIDO	RELATOR	PERFIL	PARTIDO
Financiamento privado/público de campanha para Partidos Políticos e candidatos	Celso Russomano	Branco, classe alta, masculino	PRB-SP	Rodrigo Maia	Branco, classe média, masculino	DEM-RJ
Distritão	Rodrigo Maia	Branco, classe média, masculino	DEM-RJ	Rodrigo Maia	Branco, classe média, masculino	DEM-RJ
Distrital misto	Marcus Pestana	Branco, classe média, masculino	PSDB-MG	Rodrigo Maia	Branco, classe média, masculino	DEM-RJ
Cotas para mulheres	Moema Gramacho	Não branca, classe baixa, feminino	PT-BA	Rodrigo Maia	Branco, classe média, masculino	DEM-RJ

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

Cada matéria possui vínculo na efetiva transformação do acesso de minorias sociais no congresso nacional. A manutenção do financiamento privado/público de empresas nas campanhas incide na oportunidade desigual para disputa eleitoral, sendo fator negativo para as minorias sociais, essas que não conseguem angariar grandes quantidades de doações por não serem o foco dos grupos empresariais. Dessa forma, acatar a proposta de financiamento privado perpetuaria a desigualdade no acesso de bens e, por conseguinte ao sucesso eleitoral. No mesmo entendimento, temos autores nacionais que pesquisam a importância do financiamento de campanha para as candidaturas das minorias sociais, ressaltando que pertencer a uma ou mais minoria social eleva o grau de obstáculos para o acesso ao legislativo (AMORA, 2008; SPECK, 2006; SACCHET & SPECK, 2012; CAMPOS & MACHADO, 2017).

As mudanças nos sistemas eleitorais, seja pelo “distritão” ou distrital misto, que se eliminadas, diminuiriam o número de pequenos partidos que se elegem com maior facilidade por essa estrutura institucional, tendo em suas cadeiras representantes diversos dos grupos minoritários, também corresponderia a uma mudança no acesso, visto que esses sistemas eleitorais e o fim do mecanismo de coligação privilegiam os candidatos puramente mais votados, eliminando a proporcionalidade e assim o maior canal de acesso das minorias no congresso. Aqueles que defendem o “distritão”, modelo de votação em que as unidades federadas se tornam distritos nos quais vencem o candidato que conseguir o maior número de votos, vislumbram privilegiar as lideranças regionais. Os defensores do voto distrital misto conjugam fatores do sistema proporcional, o atual, com o distritão, advogando em favor da divisão do território nacional em vários distritos e da realização de dois turnos eleitorais, nos quais se vota no partido no primeiro momento, decidindo o número de cadeiras no parlamento,

e escolhe-se um dos candidatos apresentados pelos partidos no segundo turno (CINTRA, 2006, p. 129).

A prerrogativa central dos defensores do sistema majoritário é a instrumentalização da governança, ou seja, o aprimoramento do processo decisório na instância legislativa. Sob a égide deste modelo, o executivo não encontraria dificuldades para estabelecer coalizões. Mesmo que o sistema majoritário inclinasse para ao bipartidarismo, seguiria a tendência do partido que encabeça o governo federal manter a maioria no Congresso Nacional (KLEIN, 2007, p. 37). Entretanto, tais afirmativas não encontram respaldos energéticos que consigam se sustentar. Algumas falhas pontuais podem colocar em risco a própria noção de democracia, como apontam Lago e Ramos (2012, p. 723):

Pessoas que vivem nos mesmos espaços têm desejos, expectativas e demandas distintas, ao passo que outras separadas por longas distâncias físicas possuem grande proximidade e afinidade no que diz respeito à opiniões, ideias e projetos de sociedade. Portanto, ao traduzirem tais visões de mundo” em opções políticas, por exemplo, na hora de escolherem um representante, os eleitores precisam de opções que lhes assegurem a defesa dessas concepções, que lhes são características, acerca da realidade, não a representação de espaços geográficos que já não mais servem como fator de construção de identidades (LAGO e RAMOS, 2012, p. 723).

Sob este enfoque se coloca em cheque o argumento de que os distritos produziram benefícios ao sistema eleitoral por representarem regiões diminutas. Em particular, esse modelo desfavorece as minorias políticas que somente alcançaram a participação legislativa em função do sistema proporcional de voto. Com o voto distrital, minorias representativas dos negros, indígenas, classe baixa, LGBT+, por exemplo, teriam maiores dificuldades para se fazerem representar legislativamente. Vale destacar, que em regra, são esses setores minoritários de nossa sociedade que mais demandam atuar no universo da produção de um sistema legal que ainda os negligencia (LAGO; RAMOS, 2012, p.724-725).

Por fim, as cotas para mulheres correspondem uma questão teórica e prática amplamente debatida por acadêmicos e gestores públicos. No mundo, mais de 100 países adotaram as cotas em uma das duas perspectivas, quais sejam: quotas nas listas partidárias ou quotas de assentos no legislativo (KROOK, 2008, p. 360). Conforme vimos, as mulheres possuem impedimentos institucionais graves para o seu acesso ao legislativo. O financiamento por parte de empresas, o preconceito do eleitorado, a seleção precária por parte dos partidos, as diversas jornadas enfrentadas pelas mulheres que as impedem de se dedicar a vida política, a falta de capital político, todos esses conceitos já abordados conferem as candidatas femininas uma desproporcionalidade na representação e, por conseguinte uma baixa força política dentro do parlamento. Bush (2011) aponta que a adoção das cotas são sintomas de pressão internacional e não de amadurecimento político, mas ainda são extremamente importantes para o sistema político como um todo, na introdução de mulheres na vida política. Disserta, então:

Por que devemos nos importar? Em primeiro lugar, as cotas parecem importar. Tripp e Kang usaram análises de regressão transnacional para mostrar que as quotas são o preditor mais forte da proporção de mulheres nas legislaturas nacionais. E a representação das mulheres parece ser importante. A representação das mulheres tem impactos a longo prazo sobre as atitudes políticas do público e as mulheres políticas tendem a investir em diferentes tipos de projetos de bem público do que seus homólogos masculinos. (BUSH, 2011, p. 131)<sup>4</sup>.

A reforma política de 2015 foi a primeira a propor a modificação dos sistemas que regulam a representação de forma direta ou indireta. Contudo, desde tal discussão é fator recorrente no âmbito político, obtendo plataforma congressual com o projeto de Lei 2679/03, aprovado pela Comissão Especial de Reforma Política em 2003 (KLEIN, 2007). Entretanto, a reforma política ultrapassou os limites da comissão que se reuniam esporadicamente, com ênfase em momentos eleitorais ou no decorrer dos escândalos de corrupção, tornando-se novamente, nos anos seguintes, discurso de palco eleitoral.

A estrutura em nada se modificou, engessando a representatividade aos olhos da população. Passadas os protestos de 2013 e as eleições de 2014, iniciamos 2015 com a promessa de várias reformas políticas organizadas no debate eleitoral do ano anterior que, de fato, virariam moeda de troca, um modo de beneficiar uma categoria que já compreende a estrutura institucional em sua esfera cotidiana, a elite parlamentar no congresso nacional.

Sendo assim, construímos quatro hipóteses, pautadas nas discussões acima, sobre a prospectiva de recusa ou aprovação das matérias que modificariam negativamente a instituição eleitoral, criando mais obstáculos para que minorias sociais acessem o legislativo.

- H1: Homens, brancos, de classe média/ricos tem probabilidade maior de votar a favor do financiamento privado/público de campanha;
- H2: Homens, brancos, de classe média/ricos tem probabilidade maior de votar a favor do Distrito;
- H3: Homens, brancos, de classe média/ricos tem probabilidade maior de votar a favor do Distrito Misto;
- H4: Homens, brancos, de classe média/ricos tem probabilidade maior de votar contra as cotas para mulheres.

### **Método de análise e resultados**

Ao todo foram cinco matérias analisadas neste trabalho, e os resultados para os modelos estão disponíveis nos quadros abaixo. A maioria das variáveis são estatisticamente significativas

---

<sup>4</sup> Tradução: “Why should we care? First, quotas seem to matter. Tripp and Kang used crossnational regression analysis to show that quotas are the strongest predictor of the proportion of women in national legislatures. And women’s representation seems to matter. Women’s representation has long-term impacts on the public’s political attitudes and female politicians tend to invest in different types of public-good projects than their male counterparts.”.

e na direção esperada e o ajuste geral dos modelos é apropriado. Para testar o significado dos modelos como um todo é calculada duas vezes a razão de verossímulo (ALDRICH; NELSON, 1984). Esta medida é análoga ao Fstatistic em regressão e é distribuída como uma variável qui-quadrado, de 32.87, 7.26, 8.56, 13.32 e 31.88, significativos nos níveis .0000, .0064, .0035, .0004, respectivamente. A taxa global de classificação correta é estimada em 61,57%, 56,14%, 78,90%, 56,39% e 65,45% Ou seja, o percentual de classificações corretas de nossos modelos é aceitável, mostrando sua adequação aos objetivos aqui pretendidos. A seguir discutiremos os resultados de cada matéria frente ao modelo e a apreciação de cada perfil em relação ao voto favorável. Logo abaixo podemos observar uma tabela esquemática das matérias apreciadas, a data da apreciação e as votações (Tabela 5).

**Tabela 5 -** Relação matéria apreciada, data e votação:

<b>MATÉRIA APRECIADA</b>	<b>DATA</b>	<b>VOTO SIM</b>	<b>VOTO NÃO</b>
Financiamento privado/público de campanha	26/05/2015	264	207
Distrital misto	26/05/2015	99	369
Distritão	26/05/2015	210	267
Cotas para mulheres	16/06/2015	293	101

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

A Tabela 6 apresenta a síntese do modelo aplicado para avaliar as correlações entre financiamento eleitoral e o resultado das votações.

**Tabela 6 -** Modelo de probabilidade para votação sobre financiamento público e privado de campanha para pessoas físicas e empresas

<b>Variável Independente</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>T Statistic</b>	<b>Derivada na Média</b>
Cor	-.498	-3.26	-.196
Sexo	-.620	-3.05	-.242
Classe Social	-.460	-3.02	-.181
Constante	1.17		

Percentual de classificações corretas do modelo: 61.57%

Fourth log Likelihood ratio: -288.6, p<0001

N= 445

O teste nos mostra que a probabilidade de o deputado votar favoravelmente as minorias sociais, ou seja, votar não para esse modelo de financiamento, em relação ao sexo, sendo o indivíduo do sexo masculino decresce 24,2%, em relação ao sexo feminino. Quando se refere a cor, temos que o candidato branco decresce a probabilidade em 19,6% em relação a um não

branco. Em relação a classe social, a probabilidade diminui 18,1% quando de classe média/alta/milionário, em relação a classe baixa. Todas as avaliações foram feitas considerando todas as demais variáveis no ponto médio.

**Tabela 7 - Modelo de probabilidade para votação sobre sistema “distritão”**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	COEFICIENTE	T STATISTIC	DERIVADA NA MÉDIA
COR	-.251	-1.68	-.251
SEXO	-.033	-0.17	-.033
CLASSE SOCIAL	-.292	-1.96	-.292
CONSTANTE	.625		

Fonte: Elaboração própria.

Percentual de classificações corretas do modelo: 56.14%

Fourth log Likelihood ratio: -308.9, p< 0641

N= 456

O teste nos mostra que a probabilidade de o deputado votar favoravelmente as minorias sociais, ou seja, votar não para esse sistema eleitoral, em relação ao sexo, sendo o indivíduo do sexo masculino decresce 3,3%, em relação ao sexo feminino. Quando se refere a cor, temos que o candidato branco decresce a probabilidade em 25,1% em relação a um não branco. Em relação a classe social, a probabilidade diminui 29,2% quando de classe média/alta/milionário, em relação a classe baixa. Todas as avaliações foram feitas considerando todas as demais variáveis no ponto médio.

**Tabela 8 - Modelo de probabilidade para votação sobre sistema distrital misto**

Variável Independente	Coefficiente	T Statistic	Derivada na Média
Cor	-.516	-3.12	-.127
Sexo	.116	0.49	.034
Classe Social	-.124	-0.71	-.034
Constante	1.23		

Fonte: Elaboração própria.

Percentual de classificações corretas do modelo: 78.90%

Fourth log Likelihood ratio: -220.3, p< 0358

N= 436

O teste nos mostra que a probabilidade de o deputado votar favoravelmente as minorias sociais, ou seja, votar não para esse sistema eleitoral misto, em relação ao sexo, sendo o indivíduo do sexo masculino decresce 3,4%, em relação ao sexo feminino. Quando se refere a cor, temos que o candidato branco decresce a probabilidade em 12,7% em relação a um não

branco. Em relação a classe social, a probabilidade diminui 3,4% quando de classe média/alta/milionário, em relação a classe baixa. Todas as avaliações foram feitas considerando todas as demais variáveis no ponto médio.

**Tabela 9** - Modelo de probabilidade para votação sobre cotas para mulheres

Variável Independente	Coefficiente	T Statistic	Derivada na Média
Cor	-0.161	-0.94	-0.055
Sexo	-1.67	-10.25	-0.357
Classe Social	-0.112	-0.67	-0.039
Constante	2.20		

Fonte: Elaboração própria.

Percentual de classificações corretas do modelo: 65.45%

Fourth log Likelihood ratio: -248.9,  $p < 0.0001$

N= 411

O teste nos mostra que a probabilidade de o deputado votar favoravelmente as minorias sociais, ou seja, votar sim para as cotas para mulheres, em relação ao sexo, sendo o indivíduo do sexo masculino decresce 35,7%, em relação ao sexo feminino. Quando se refere a cor, temos que o candidato branco decresce a probabilidade em 5,5% em relação a um não branco. Em relação a classe social, a probabilidade diminui 3,9% quando de classe média/alta/milionário, em relação a classe baixa. Todas as avaliações foram feitas considerando todas as demais variáveis no ponto médio.

Dessa forma, podemos afirmar que a hipótese aqui verificada se mostra verdadeira, na perspectiva de haver uma ação dos deputados expressa na preservação do *status quo* pelos grupos eleitos nas votações que tratam de assuntos que buscam modificar os instrumentos institucionais que possa garantir acesso dos grupos minoritários à representação ou prejudicar as garantias institucionais já estabelecidas. Não podemos afirmar que essa ação é consciente, voltada especificadamente para barrar o acesso dos grupos minoritários, todavia, os deputados são indivíduos racionais que buscam maximizar seus ganhos e facilitar o seu objetivo de reeleição.

Ainda, na ótica analítica adotada aqui, compreendemos que a instituição conforma regras que promoveram a estruturação das elites para o voto contrário as minorias sociais. Pois, ainda que todas as matérias aqui analisadas tenham sido rejeitadas pelos congressistas, conforme visualizado acima e exposto nas tabelas abaixo, a probabilidade do voto contrário é em quase todos os casos pertencentes às elites aqui debatidas.

**Tabela 10** - Probabilidade de voto favorável no modelo de financiamento público e privado de campanha para pessoas físicas e empresas dos tipos sociais:

PERFIL	PROBABILIDADE
HOMEM, BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.342
HOMEM, BRANCO, CLASSE BAIXA	.521
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.537
MULHER, BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.585
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE BAIXA	.709
MULHER, BRANCA, CLASSE BAIXA	.750
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.762
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE BAIXA	.879

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND.

Portanto, a reforma política ocorrida em 2015, mesmo que com poucas mudanças significativas, pode demonstrar a ação dos grupos majoritários para ampliar seu poder em relação a estrutura institucional da política brasileira.

**Tabela 11** - Probabilidade de voto favorável no modelo de sistema “distritão” dos tipos sociais:

PERFIL	PROBABILIDADE
HOMEM, BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.518
MULHER, BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.532
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.617
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.630
HOMEM, BRANCO, CLASSE BAIXA	.633
MULHER, BRANCA, CLASSE BAIXA	.645
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE BAIXA	.723
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE BAIXA	.734

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

**Tabela 12** - Probabilidade de voto favorável no modelo de sistema distrital misto dos tipos sociais:

PERFIL	PROBABILIDADE
HOMEM, BRANCO, CLASSE BAIXA	.797
MULHER, BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.723
HOMEM, BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.760
MULHER, BRANCA, CLASSE BAIXA	.763
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.866
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.889
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE BAIXA	.891
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE BAIXA	.911

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

**Tabela 13** - Probabilidade de voto favorável no modelo de cotas para mulheres:

PERFIL	PROBABILIDADE
HOMEM, BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.598
HOMEM, BRANCO, CLASSE BAIXA	.641
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIO	.659
HOMEM, NÃO BRANCO, CLASSE BAIXA	.699
MULHER, BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.973
MULHER, BRANCA, CLASSE BAIXA	.979
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE MÉDIA/ALTA/MILIONÁRIA	.981
MULHER, NÃO BRANCA, CLASSE BAIXA	.986

**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados retirados do DIVULGACAND, TSE.

### Discussão dos resultados

Primeiramente, existe uma premente necessidade de uma discussão sobre a organização legislativa e o processo legislativo, que poderá, assim, explicar uma boa parte dos resultados dessa pesquisa. No que tange a relação entre Executivo e Legislativo, o aspecto partidário é predominante, dado que os trabalhos do congresso são ditados pelos líderes partidários e esses podem ou não fazer parte de uma coalizão presidencial. Assim, controlando esses líderes a presidência tem poder sobre o legislativo. Isso diz muito sobre a predominância do poder de agência do Executivo, mas também da força das elites partidárias e do corpo da mesa diretora para poder articular seus interesses dentro dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995; 1997; 1998; PALERMO, 2000).

Como a literatura especializada indica, são marcantes as diferenças entre os resultados dos projetos de leis apresentados pelo Executivo e pelo Legislativo. A taxa geral de aprovação dos projetos do executivo é alta, e as taxas de rejeição são raras. Já o oposto se concebe no legislativo (PALERMO, 2000). Todavia, a reforma política não foi um processo “normal”. Capitaneado por grupos dissidentes da coalizão presidencial, o esforço de uma parcela das elites congressuais era fragilizar as estruturas que suportavam candidatos pertencente as minorias sociais, atingindo os principais partidos da esquerda e centro que conformavam a situação. Também, pode-se ler a iniciativa como uma nova lógica da agenda legislativa que, extraordinariamente, contrariava os interesses do Executivo.

Conforme podemos notar nas tabelas acima, o modelo nos garante prever a probabilidade de cada perfil votar de forma favorável em relação as minorias sociais. Dessa forma, visualizamos que em 4 dos 5 casos, a menor probabilidade reside no perfil 0, ou seja, homens, brancos de classe média/alta/milionário. Apenas no caso do distrital misto é que visualizamos uma distorção nos resultados, visto que no interior dessa votação houveram acordos extrapartidários que provavelmente produziram uma não conformidade com os demais casos. Ainda, vale ressaltar que a apreciação dessa matéria ocorreu antes da votação do sistema distritão, esse disposto por uma grande parcela dos deputados como o mecanismo perfeito para o país, menosprezando o debate e a votação do primeiro, tendo esse uma votação a favor baixa.

Em uma análise superficial, o leitor poderia alegar que como todas as matérias apreciadas que ofereceriam algum risco a representação política foram subtraídas, a pesquisa não haveria contribuído em nada na perspectiva de demonstrar a formação de uma elite interna na Câmara dos Deputados. Contudo, ao observarmos as votações, podemos constatar que tais matérias só não foram aprovadas, com exceção do distritão, por conta de *veto players*. Ao tratar de um estudo sobre a apreciação da criação de sistemas de Saúde na Europa, Immergut (1996) dispõe sobre o tema:

As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas. A sorte de uma proposta legislativa, como a que se refere a um sistema nacional de seguro de saúde, depende do número e da localização de oportunidades de veto distribuídas ao longo dessa cadeia. (IMMERGUT, 1996, p. 8)

Contudo, também nos é importante compreender que o aumento expressivo de deputados pertencentes a grupos conservadores e a proliferação de pequenos partidos fisiologistas como veremos mais a frente e uma maior elitização da legislatura de 2015, modificou a estabilidade do sistema, reconfigurando a chamada *regra de fato*, ou seja, a forma como os partidos políticos e os deputados provenientes dos resultados eleitorais respondem as *regras de jure*, ou as regras da instituição formal (IMMERGUT, 1996; MAHONEY).

Houve, no Brasil, uma estabilidade por um período de quase três décadas no que diz respeito ao modelo representativo. Desse modo, seguimos um *path dependence* que estruturou a competição eleitoral brasileira e o processo legislativo nacional em favor de elites, as quais aqui foram discutidas. Segundo Capoccia e Kelemen (2011, p. 341), períodos relativamente longos de estabilidade são sucedidos por momentos conjunturais críticos, em que reformas ou mudanças “dramáticas” podem ter sucesso. Esses momentos críticos são o ponto de partida para análise da trajetória institucional, sendo no Brasil, pontuado por nós, a constituição de 1988.

Logo, a estabilidade vislumbrada (de certa forma não há uma alteração gritante no quadro representativo de 2006 e 2010, entretanto podemos notar o progresso dos grupos pertencentes a elite) nas duas primeiras legislaturas aqui analisadas, com nenhuma apreciação relevante no que tange a representação de minorias sociais na Câmara dos Deputados, começa a se enfraquecer. Nós apontamos esse enfraquecimento devido a apropriação da elite pelo sistema eleitoral advindo de 1988, que progressivamente conquista espaço majoritário na estrutura institucional e decide aprofundar as desigualdades com uma reforma política a revelia dos demais grupos. Um ensaio acerca de um momento crítico para a instituição ocorre em 2015, expondo um conflito entre legislativo e executivo, na eleição do presidente da Câmara Eduardo Cunha e na apreciação da própria reforma política. Assim, o que garante a vitória do governo frente a essas investidas são seus *veto players*, ainda que em votações apertadas. Entretanto, também são esses atores, na oposição, que rejeitam a quota feminina.

O conceito de *veto players* alude aos agentes capazes de limitar as tramitações do processo legislativo, aprovando ou reprovando as matérias propostas. O âmbito de decisão, segundo Immergut (1996) é decidido no local que reside as oportunidades de veto, que no caso em pauta é o executivo, pois agiu para barrar as propostas da oposição, personificada por partidos, que em grande parte, pertencem a direita ou centro-direita. Todavia, a correlação de força disposta a partir da 55 Legislatura não corroborou grande apoio ao governo e o próprio contexto da reforma política revela que a instância decisória estaria mudando para o legislativo, visto a expressiva votação, que mesmo não alcançando 308 votos exigidos constitucionalmente para aprovar uma emenda constitucional, se aproximaram de maneira sensível.

Todas as matérias aqui tratadas, conforme apontado anteriormente, compreenderam um momento singular da política brasileira, visto que uma reforma política de tamanha envergadura, instrumentalizada sob o contexto de escândalos de corrupção, de uma operação policial que visava a apreciação de indícios de lavagem e desvio de verbas públicas, inclusive para partidos políticos, do contexto político conservador que se consolidava e da instabilidade da coalizão governamental, com premissas de pedidos de impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Tendo em vista esses aspectos e os percentuais de classificações corretos de cada modelo, compreendemos que para fortalecermos ainda mais nossa hipótese devemos levantar

outras abordagens para avaliarmos a ação dos deputados nas apreciações das matérias aqui compreendidas.

### **Considerações finais**

O nosso trabalho compreendeu uma análise em relação aos obstáculos institucionais às minorias sociais no seu acesso ao legislativo federal, compreendendo dimensão endógena da estrutura política, qual seja, o processo legislativo. Conduzimos a pesquisa a fim de averiguar a formação de um quadro de elite, representada por homens, brancos de classe média/alta/milionários. Esses seriam beneficiados pelas regras da instituição na disputa eleitoral e, uma vez, eleitos operariam na lógica de manutenção desses benefícios ou de aprimoramento dos mesmos.

Nesse trabalho coletamos os dados dos eleitos de três legislaturas, quais sejam, 53ª (2007-2010), 54ª (2011-2014) e 55ª (2015-2018), referente ao patrimônio, cor e sexo. A partir disso buscamos eleger matérias que modificassem, direta ou indiretamente, a questão sobre representatividade na instituição. Elegemos 4 matérias nesse sentido, observando seus impactos por meio de construções teóricas e práticas de autores nacionais e internacionais. São elas: financiamento privado/público de campanha, sistemas eleitorais e cotas para mulheres. Todas foram apreciadas na 55ª legislatura, última aqui analisada.

Com base nos votos dos deputados federais eleitos, submetemos o banco de dados a um modelo estatístico probabilístico, modificando a variável independente patrimônio por classe social, conforme descrito, e obtemos a constatação da hipótese que trata da formação de uma elite que agiria para impedir ganhos em relação a representatividade das minorias ou aprofundar as desigualdades com novos mecanismos institucionais voltados para a fomentação do status quo desigual da Câmara dos Deputados.

A disputa eleitoral está marcada por uma consolidação de benefícios a grupos historicamente ligados ao poder, fundadores dos próprios preceitos institucionais que hoje regem a instituição. Mulheres, não brancos e a classe trabalhadora foi sempre apartada das decisões estruturais do Estado e das regras ao seu acesso e isso se traduz nos dados que nós e outros diversos autores que tratamos ao longo do trabalho demonstraram. A lógica da sub-representação está ligada a um fator institucional forte, pela manutenção de privilégios e sob um discurso liberal de mérito. Mesmo que nossa pesquisa seja circunscrita a três legislaturas, podemos ressaltar que nada foi feito de forma efetiva no Brasil sobre essa desigualdade representativa.

Outro ponto substancial que merece destaque e futura análise é se a reforma política de 2015 pode ser considerada um marco institucional que fragilizou o governo Dilma Rousseff e qual seu papel no golpe de 2016, além de seus resultados na eleição de 2018. Algo instiga a

analisar essas relações institucionais de conflito para podermos trilhar o caminho do desgaste da relação entre Executivo e Legislativo.

O estudo aqui produzido nos proporcionou questionamentos quanto ao caráter qualitativo da apreciação das matérias. Nos questionamos acerca de fatores mais consubstanciados da escolha do voto dos eleitos, partindo de uma perspectiva qualitativa, analisando o trajeto político dos grupos provenientes da elite e das minorias sociais. Também, visualizamos ser necessário traçar uma análise que envolva todos os aspectos da formação de um deputado federal e quais seriam os impactos que essas variáveis exerceriam no voto de matérias voltadas para a produção de ações de consolidação da igualdade. Por mais que o método quantitativo nos entregue em números os fatos, existem nas entrelinhas da ação política questões que influenciariam a competição eleitoral e a produção legislativa que devem ser estudados a partir dos nossos resultados, tomando como direcionamento os fatos aqui pontuados.

## Referências

ALDRICH, John; NELSON, Forrest. **Linear Probability, Logit and Probit Models**. Beverly Hills: Sage, 1984.

AMORA, Gustavo Freitas. **Raça e representação política**: uma análise das eleições para Deputado Federal no Distrito Federal, 2006. 2008.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, n. 44, p. 155-95. 2001.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 23, 2009.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ARAÚJO, Clara; DINIZ ALVES, José Eustáquio. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, 2007.

BOLOGNESI, Bruno. *A cota eleitoral de gênero*: política pública ou engenharia eleitoral?. **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, 2012.

BUENO, N. S.; DUNNING, T. **Race, class, and representation**: evidence from brazilian politicians. Disponível em: . Acesso em: 15 dez. 2017.

BUSH, Sarah Sunn. International politics and the spread of quotas for women in legislatures. **International Organization**, v. 65, n. 1, p. 103-137, 2011.

CERVI, Emerson Urizzi et al. Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 189-205, 2015Braga, Veiga & Miríade, 2009

CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema eleitoral**. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 128-132, 2006.

CODATO, Adriano. **Metodologias para a identificação de elites**: três exemplos clássicos. Como estudar elites. Curitiba: Ed. UFPR, p. 15-30, 2015.

COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano. A profissionalização da classe política brasileira no século XXI: um estudo do perfil socioprofissional dos Deputados Federais (1998-2010). Comunicação apresentada, anais: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt16-25/999-a-profissionalizacao-da-classe-politica-brasileira-no-seculo-xxi-um-estudo-do-perfil-socio-profissional-dos-deputados-federais-1998-2014?path=35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt16-25>, 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG, 24 a 28 de outubro, 2011.

CHAVES, L. G. Mendes. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 149-168, 1971.

DANTAS, Ana Cecilia de Moraes e Silva. **O segundo sexo na política**: o papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira. Maceió: EDUFAL, 2011.

DAVID, Paul A. Why are institutions the ‘carriers of history’? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. **Structural change and economic dynamics**, v. 5, n. 2, p. 205-220, 1994.

DE CASTRO, Leonardo Aires; ABREU, Jonas Modesto. O voto frente à reforma política: propostas partidárias para um novo cenário eleitoral brasileiro. In: Adriana Freitas Neves; Idelvone Mendes Ferreira; Maria Helena de Paula; Petrus Henrique Ribeiro dos Anjos. (Org.). **Coletânea Interdisciplinar em Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação** - vol. 1. 1ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2015, v. 2, p. 61-78.

EBBINGHAUS, Bernhard. Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. MPIfG Discussion Paper, No. 05/2, 37 p. 2005.

EDGAR, Andrew; SEDGWICK, Peter. **Teoria cultural de A a Z**: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo. São Paulo: Contexto, 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB** – Boletim de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 79-102, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, v. 47, n. 121, 1997, p. 127-154, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZANGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**. São Paulo: volume 67, número 7, 2006.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 225, 2001.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

KLEIN, C. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

KYMLICKA, Will. **Contemporary political philosophy**: An introduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.

KROOK, Mona Lena. **Quota laws for women in politics**: Implications for feminist practice. *Social Politics*, v. 15, n. 3, p. 345-368, 2008.

LAGO, Ivann Carlos; RAMOS, Flávio. O Voto Distrital no Contexto da Reforma Política: implicações na institucionalidade democrática e no princípio da representação. **Política Hoje**, v. 20, n. 2, 708-740, 2012.

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião pública**, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MANIN, Bernard. O princípio da distinção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 187, 2010.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 97, p. 115-127, 2013.

MONSEFF PERISSINOTTO, Renato; 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. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a02.pdf>. 2009.

MUNIZ, Jeronimo O. Sobre o uso da variável raça-cor em estudos quantitativos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 277-291, jun. 2010.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?**: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Zahar, 2017.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000.

PHILLIPS, Anne. **From a politics of ideas to a politics of presence?**. Revista Estudos Feministas, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

RABAT, Márcio Nuno. **Reforma política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do Executivo**. 2009.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RENNÓ, Lúcio. “Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis”, em MUHHOLAND, Timothy & RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora UnB. p. 13-42. 2008.

RODRIGUES MARTINS, Leôncio. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, 31-47 2002.

RODRIGUES MARTINS, Leôncio. **Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira -1ºed.** – Rio de Janeiro: Topbooks, 2014. 173p.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SANTOS, André Marengo do. Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese de doutorado (Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2000.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 5. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, p. 153-158, 2006.

Artigo submetido em: 2019-06-04

Reapresentado em: 2020-03-04

Aceito em: 05/03/2020.



## AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE ‘CICLO COMPLETO’ E DE ‘CARREIRA ÚNICA’ E SEU INSUCESSO EM TENTATIVAS DE ADOÇÃO NO BRASIL

### ‘FULL CYCLE’ AND ‘SINGLE CAREER’ LEGISLATIVE PROPOSALS AND THEIR FAILURE ON ATTEMPTS OF ADOPTION IN BRAZIL

### LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE ‘CICLO COMPLETO’ Y DE ‘CARRERA ÚNICA’ Y SU FALLO EM TENTATIVAS DE IMPLANTACIÓN EM BRASIL

Adriano Sousa Costa\*

**Resumo:** Este estudo tem como objetivo averiguar as condições para formulação, encaminhamento e aprovação de projetos legislativos relacionados ao ciclo completo e carreira única na área de segurança pública. Tais propostas visam tanto conferir às polícias ostensivas a prerrogativa de investigação como regular a forma de ascensão funcional da categoria policial. A questão que guia o estudo é se as proposições de ciclo completo e de carreira única são inadequadas a ponto de obstarem seu debate e consequente aprovação. Para respondê-la, recorreremos a dados da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de indexadores de trabalhos científicos para compreender a qualidade dos projetos e o contexto do debate. Os resultados evidenciam em especial grandes hiatos temporais, primazia do Legislativo frente ao Executivo, reduzido debate acadêmico e, conseqüentemente, baixa qualidade argumentativa dos projetos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Segurança Pública; Comportamento Legislativo.

**Abstract:** This study aims to investigate the conditions for the formulation, conduction and approval of legislative bills related to the full cycle and single career in the area of public security. Such proposals aim both to give ostensible police the prerogative of investigation and to regulate the functional ascension of the police forces. The question that guides the study is whether full cycle and single career propositions are inadequate to the point of hindering their debate and consequent approval. To answer it, we use data from the House of Representatives, the Federal Senate, and scientific indexers to understand the quality of the projects and the context of the debate. The results show in particular large temporal gaps, primacy of the legislative over the executive, reduced academic debate and, consequently, low argumentative quality of the projects.

**Keywords:** Public Policy; Public Security; Legislative Behavior.

---

\*Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pós-graduado em Ciências Penais pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UniDERP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Membro da Academia Goiana de Direito. 4 livros publicados. Atua nas linhas de pesquisa de Políticas Públicas e de Segurança Pública. E-mail: [delegadocosta@yahoo.com.br](mailto:delegadocosta@yahoo.com.br). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4554-1009>.

**Resumen:** Este estudio tiene por objeto averiguar las condiciones para la elaboración, encaminamiento y aprobación de proyectos legislativos relacionados al ciclo completo y carrera única en el área de la seguridad pública. Tales propuestas visan tanto otorgar a las policías ostensivas la prerrogativa de investigación como regular la manera de ascenso funcional de la categoría policial. La cuestión que guía el estudio es si las proposiciones de ciclo completo y carrera única son inadecuadas de tal manera a servir de obstáculos al debate y consecuente aprobación. Para contestarla, recorreremos a los datos de la cámara de los diputados, del Senado Federal y de indexadores de textos científicos para comprender la cualidad de los proyectos y el contexto del debate. Los resultados muestran en especial grandes hiatos temporales, primacía del Legislativo frente al Ejecutivo, reducidas discusiones académicas y, por consecuencia, baja cualidad argumentativa de los proyectos.

**Palabras clave:** Políticas Públicas; Seguridad Pública; Comportamiento Legislativo.

## Introdução

Após a redemocratização brasileira ocorreram várias tentativas de mudanças legislativas que visavam a mudanças estruturais do atual sistema de Segurança Pública – o qual está insculpido no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal (CF) de 1988. Dentre essas propostas estão as que buscam conferir às polícias ostensivas o ciclo completo, bem como aquelas que tentam facilitar o acesso a cargos mais altos nas instituições por meio de um tipo de ascensão funcional, nominada carreira única. A ideia dos propositores de tais projetos legislativos parece ser a de transferir esses dois modelos (que já se encontram em funcionamento em outros países) para o Brasil, em um tipo de transferência de política pública de segurança.

Partindo da premissa de que as polícias realizam apenas parte do ciclo da Segurança Pública, ou seja, ou cuidam somente da prevenção de crimes ou de sua investigação, passou-se a propalar a ideia de que, para se reduzirem os índices criminais, era preciso que todo e qualquer órgão policial pudesse realizar as duas funções, e não apenas aquela para qual foi criada e está atualmente estruturada. A isso se chama, comumente, de ciclo completo de polícia. Países como a França e o Chile adotam modelo semelhante. Para os defensores dessa alteração as corporações policiais, a partir dessas mudanças legislativas, trabalhariam de forma completa, ou seja, fazendo patrulhamento e investigando<sup>1</sup>.

Uma segunda matéria é recorrente nos projetos de modificação do sistema de segurança pública, qual seja, a tentativa de ascensão aos cargos mais elevados das instituições policiais sem o necessário concurso público específico, em suma, por ascensão funcional. O que se deseja, em outras palavras, é permitir que integrantes de cargos de menor complexidade (na

---

<sup>1</sup> É preciso deixar claro que não se está discutindo aqui a unificação das polícias em uma única que possa realizar todas as tarefas, mas sim a multiplicação de polícias idênticas, retirando-se o caráter de especialização constitucional. Por esse motivo projetos de alteração legislativa como a PEC 60/1990, PEC 321/2013, PEC 432/2009 e PL 6666/2002 foram deixados de fora da pesquisa.

escala hierárquica das organizações policiais) possam atingir cargos de atribuições mais elevadas, sem o concurso público adequado. Há que se ter em mente que a ascensão funcional era meio de provimento de cargos públicos, mas fora proibida pelo STF<sup>2</sup>. A essa tentativa dá-se o nome de ingresso por carreira única. Países como Estados Unidos (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) adotam modelo semelhante.

Frente a este quadro, o presente trabalho possui como objeto as propostas de implementação do ciclo completo e da carreira única. O propósito da pesquisa é oferecer um estudo original sobre a formulação, encaminhamento e aceitação política de tais proposições no Legislativo. Tal abordagem se justifica, pois, até a presente data, os temas estão sendo analisados somente com base em referenciais jurídicos, e não com base nas premissas de pesquisa científica e pautadas em literatura pertinente da Ciência Política (de ciclos das políticas públicas, de transferência de políticas públicas, de mudança institucional, de racionalidade limitada, entre outras linhas).

A relutância histórica dos governantes em aprovar proposições sobre essas duas temáticas justificam o interesse do estudo do caso brasileiro. As duas proposições aqui tratadas (insertas no caso brasileiro) foram eleitas para serem estudadas pois materializam tentativas históricas, repetitivas e mal-sucedidas de mudança do sistema, denotando certa repelência, ou seja, aquelas propostas que não possuem suficiente aceitação social e política.

Ao se associarem, em uma única pesquisa, esses dois fenômenos (aparentemente estanques), em um típico caso de desenho coletivo, proporciona-se a corroboração de hipótese ainda mais genérica do que a proposta aqui desenhada, ou seja, de que quaisquer políticas públicas de segurança, com rotulagem repelente, não alcançariam êxito político. Esse é, também, um dos objetivos do trabalho, qual seja o de garantir ainda maior capacidade generalizante (validade externa) ao que aqui está se propondo, de modo a contemplar outras proposições legislativas igualmente inadequadas.

Enfim, a pergunta fundamental da pesquisa é: pode-se afirmar que as propostas de ciclo completo e de carreira única apresentadas no período pós-redemocratização foram qualitativamente inadequadas para sua aceitação política e, conseqüentemente, aprovação? Dessa forma, figura como hipótese principal que as propostas de ciclo completo e de carreira única são inadequadas, o que pode explicar em parte o seu insucesso ou falta de atratividade entre legisladores e governantes. Investigar integralmente essa pergunta demandará a análise de aspectos como: quem são os iniciadores de tais propostas – região de proveniência, partido e sua ideologia, legisladores ou presidentes; distribuição temporal das propostas no período pós-redemocratização (1988-2019); o contexto e discussão acadêmica sobre as propostas aqui

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, vide o teor da Súmula Vinculante n. 43 do STF, aprovada em 08/04/2015: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (BRASIL, 2015).

elencadas; e, por fim, a qualidade da justificativa dos projetos, mensurada pela análise textual e categorização de termos-chave com base na literatura de ciência política – como discussão orçamentária, peculiaridades locais das políticas públicas e forma de transferência entre países, entre outros. A partir da avaliação desses elementos será possível inferir, ainda que descritivamente, possíveis variáveis que explicam o malogro das propostas em estudo.

No que se refere à metodologia, trata-se de um trabalho precipuamente qualitativo. Foi realizada análise observacional de dados disponíveis em bancos de dados públicos com a função de tentar comprovar ou afastar as hipóteses levantadas, por mais que se aceite que outras variáveis possam também influenciar tal processo de negação continuada a tais projetos. A espinha dorsal da presente pesquisa está nas informações coletadas de projetos que tramitam (e/ou tramitaram) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em tais sítios virtuais, buscou-se não só informações sobre cada um dos projetos, mas principalmente sobre os seus propositores e sobre os seus respectivos partidos políticos. Ademais, intensa pesquisa documental foi realizada nos anexos de cada uma dessas proposições legislativas de modo a avaliar seu conteúdo e consistência – conforme aspectos relevantes abordados na literatura de políticas públicas. Enfim, foram levantados em sítios de busca os trabalhos acadêmicos existentes sobre as temáticas de maneira a aferir a quantidade de elaborações científicas sobre tais temas. Deduz-se que tal procedimento é importante para descobrir se esses objetos são tão relevantes a ponto de promoverem considerável intercâmbio entre pesquisadores e a classe política.

O artigo está dividido em dois blocos. No primeiro, que compreende as próximas cinco seções, são apresentados os pressupostos teóricos relacionados à atuação dos atores políticos e a problemática da difusão e agenda de políticas públicas – de modo a sublinhar os elementos relevantes para conjecturar as variáveis que incidem sobre o fenômeno em estudo. O segundo bloco se inicia com o detalhamento dos procedimentos metodológicos e das hipóteses para, em seguida, apresentar os resultados e sua análise nas quatro seções seguintes. Por fim, na conclusão sintetizamos os aspectos mais relevantes da pesquisa e apontamos uma possível agenda de estudos sobre a temática – que pode ter reverberação em outros trabalhos de políticas públicas e mesmo relacionados à segurança.

### **A racionalidade dos atores políticos e os possíveis custos de políticas inadequadas**

A perspectiva aqui adotada fundamenta-se na tese de que os atores políticos (membros do Legislativo e chefe do Executivo) pensam não só em dar aos eleitores o que eles desejam mas, também, equacionar se quaisquer proposições legislativas podem se voltar contra o eleitorado e, portanto, venham a lhes fazer perder seu apoio político inicial. Pode-se afirmar que a lógica identificada por Arnold (1990), quanto ao comportamento dos congressistas norte-

americanos, quando buscam estimar as preferências de sua base eleitoral antes de aderir ou formular uma proposta, se aplica igualmente aos chefes do Executivo e membros do legislativo brasileiros. Não que se possa cogitar que a população brasileira deseja que o ciclo completo e a carreira única sejam implementados, pois pressupomos que, ao contrário, essas medidas são indesejáveis aos olhos dos eleitores. De qualquer forma, é com base no pressuposto de racionalidade que se passou a buscar resposta ao seguinte questionamento: os políticos vêm rechaçando a implementação de tais políticas públicas de segurança pública por entendê-las inadequadas?

Pressupõe-se que os políticos saibam que a população pode vir a ser alvo de intervenções inadequadas produzidas por essas mudanças e, daí por diante, o impacto desfavorável a ser explorado por seus adversários políticos em eventuais outras eleições se potencialize. Nesses termos, é possível que tal política pública modificativa seja compreendida como uma política pública repelente. Preferências politicamente repelentes geram custos duradouros, já que o voto favorável a uma proposta desse tipo pode ser explorada na mídia e, em pleitos futuros, por adversários políticos (ARNOLD, 1990).

Acredita-se que a percepção acerca das causas e dos efeitos dessas propostas de mudança legislativa foi de fundamental importância para que elas não prosperassem. Não só pelo seu viés prospectivo, mas também pelo viés retrospectivo. Naquela primeira abordagem, pode-se prever os riscos da desconstituição de um sistema de segurança pública já positivado, levando ao colapso a teia de proteção social; já na abordagem retrospectiva torna-se fácil notar que o sistema de segurança pública atual vem se consolidando há décadas e uma mudança drástica pode fazer que voltemos ao marco zero. Mudar o sistema pode trazer grandes riscos ao que já se conquistou historicamente, por mais que existam também possibilidades de pequenos ganhos.

No caso em estudo, quando nos direcionamos a deduzir possíveis hipóteses do fenômeno, destacam-se: a falta de discussão acadêmica sobre as propostas aqui elencadas e sobre os impactos de sua implementação; a utilização de argumentos meramente retóricos nos projetos legislativos, o que pode indicar a ausência de evidências científicas por parte do proponente do projeto; a falta de menção na justificativa dos projetos sobre o protocolo de troca de informações, o que indica que a transferência da política pública não seguiu o procedimento esperado, o que tornam ainda mais incertos os resultados de sua implementação; a falta de informações sobre países semelhantes que adotam esses sistemas e quais são as suas similitudes com o Brasil; a falta de informações sobre impacto orçamentário das mudanças, o que funcionaria como uma das principais barreiras para uma decisão política afirmativa; e a falta de *agendas holders*, e de apropriação da agenda pelo Presidente da República, que facilitem esse processo de concretização (com ou sem enviesamento político).

O trabalho busca demonstrar que a falta de informações sobre tais temas, ao invés de mascarar as premissas equivocadas das propostas, surtem efeitos diferentes dos desejados pelos interessados. A desinformação também é apta a aumentar o nível de incerteza sobre os custos políticos, orçamentários, institucionais e legais, mais do que, inclusive, se as informações sobre projetos repelentes fossem dadas. Em outras palavras, esconder os problemas de tais proposições pode acabar gerando consequências piores do que mencioná-los expressamente: a sua inviabilidade política. Nesse sentido, avaliar as diferentes variáveis listadas no parágrafo anterior auxiliará a responder a hipótese principal da pesquisa. Para tanto, parece ser essencial compreender quais seriam os custos presumidos que os políticos levariam em consideração quando de seu decisório.

Um dos mais importantes entraves para tais propostas (principalmente a de ciclo completo) seria o aumento de gastos orçamentários para implementar tal modificação, já que a Polícia, antes só ostensiva, precisaria de incremento estrutural para realizar as tarefas investigativas e vice-versa. A multiplicação de gastos para se manterem corporações idênticas, organizadas em ciclo completo, é indubitável. E não se pense que será possível eliminar uma ou outra polícia, visando-se a evitar a duplicidade dos gastos. Pode-se conjecturar, portanto, que a ausência de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o impacto orçamentário de tais mudanças aumentam as chances de insucesso das referidas políticas públicas.

Além disso, os riscos jurídicos (legais) de concretização de atos falhos investigativos por falta de capacidade técnico-jurídica poderiam aumentar a quantidade de erros judiciários e, por fim, abalariam a credibilidade das instituições públicas. Esses riscos estariam igualmente presentes nas propostas de ciclo completo e de carreira única. A percepção social sobre a utilidade e a pertinência de tais mudanças é fator muito importante para sobrelevar ainda mais os debatidos riscos políticos. Como os políticos não conseguem constatar a existência de massivo apoio popular a essas proposições, menores são as chances de que elas sejam aprovadas. Enfim, pode-se supor que a percepção da impopularidade da implementação desses projetos estimula que a classe política se afaste da aprovação deles.

Note, então, que há motivos plausíveis para que, na senda política, os governantes temam que os eleitores venham a se lembrar mais dos atropelos dos anos iniciais dessa despropositada “revolução” do que de eventuais boas repercussões (a serem vistas após décadas). Como expõe Arnold (1990), nem sempre os cidadãos são capazes de compreender a inteira corrente causal de um processo de adoção de política pública. Nesse caso os efeitos de curto prazo podem ser mais evidentes e duradouros em suas memórias. Essa é uma conta, inclusive, que quem aderir politicamente a tais tipos de proposições pode vir a pagar. O custo político é inegável.

Existem ainda outros possíveis entraves. Primeiro, que políticas públicas desse quilate não afetariam negativamente somente determinado grupo de eleitores, qual seja, o mais pobre e residente em bairros mais periféricos. Entende-se assim que a Segurança Pública é uma política pública distributiva, a qual abrange todos os cidadãos, independentemente de faixa de renda e local de moradia. Ademais, políticas públicas que subvertam a forma de abordagem policial podem chamar a atenção de pessoas que costumeiramente nem se importam com tal temática. Esse é um grande risco pois, ao se noticiarem erros grosseiros em investigações ou mesmo em face de atuações truculentas, pode-se alertar (de forma desfavorável) a atenção de eleitores até então desinteressados (ARNOLD, 1990).

Parece-nos interessante compreender que essas controvertidas proposições vêm sendo veiculadas com uma roupagem de políticas públicas importadas de países que são bem-sucedidos no combate à sua criminalidade doméstica sem que, contudo, analise-se as diferentes nuances contextuais que permeiam os referidos países. Essa análise inadequada pode trazer um grande problema estrutural para a Segurança Pública brasileira.

### **A dominância legislativa**

Sem entrar na discussão jurídica se tais propostas de alteração legislativa precisam se materializar em Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) ou em Projetos de Leis (PLs), o que importa é que, de uma ou outra forma, tanto o Presidente da República, como os membros do legislativo, podem propô-las. Ainda assim, costuma-se presumir o papel de dominância do Executivo no processo legislativo devido ao seu sobrelevado poder de iniciativa. Pereira e Mueller (2003, p. 740), por exemplo, destacam que o Executivo conta com instrumentos (poderes constitucionais de iniciativa, “centralização do processo decisório pelos líderes de partidos da coalizão majoritária”, e prerrogativa na “distribuição de recursos políticos e financeiros”) que lhe conferem vantagem nessa seara.

É claro que esses fatores não são impeditivos para que o Congresso o faça, retomando seu poder originário de deflagrar o processo legiferante – como os próprios autores reconhecem, ao observar os dispositivos institucionais ao dispor do Legislativo para contrapor o Executivo. Por isso, se ficar constatado que essas propostas de alteração das estruturas do Sistema de Segurança Pública partiram do legislativo brasileiro, por quê teria o Executivo se desinteressado pela colocação de tal tema na agenda decisional? Daí pode-se conjecturar que os Presidentes da República brasileiros apresentam pouco interesse em se apropriarem de tais temas/agenda, o que faz aumentarem as chances de não-aprovação.

Esse pressuposto de dominância do Executivo, face ao processo legislativo brasileiro, é importante por dois aspectos: o primeiro porque, mesmo em um sistema de dominância do Executivo, pode não ter existido interesse originário do Presidente da República de modificar a

estrutura constitucional da segurança pública (por meio de ferramentas de domínio de agenda política); o segundo é que o Executivo pode nunca ter se apropriado de nenhum projeto desse naipe (iniciado no Legislativo) e, então, não tenha lhe guiado até a aprovação. O interesse do chefe do Executivo é sempre muito semelhante ao dos congressistas, qual seja o de se manter no poder por meio do voto. Essa presunção racional é importante, pois, se nenhum Presidente da República (desde 1988) tomou a decisão de implementar tais modificações no sistema público de segurança (precipualemente a de ciclo completo), é porque não viram tal alteração como adequada.

Outro importante argumento é que o desinteresse do Executivo nesse processo pode ter sido originado pela falta de um *agenda holder* com capacidade suficiente para fazer a articulação legislativa interna ou mesmo incentivar que o Poder Executivo comprasse tal ideia e, então, se apropriasse dos referidos projetos. E nesse ponto, especificamente, a falta de informações claras sobre as causas e sobre os efeitos de tais projetos (principalmente os riscos de impacto negativo) pode servir para explicar o porquê de nenhum parlamentar (ou mesmo o Presidente da República) ter se arriscado a perder o seu capital político. É importante salientar que o *agenda holder* pode ser qualquer um, desde que detenha conhecimento específico sobre o objeto, bem como consiga centralizar as negociações e servir como ponto de referência para os demais (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Esse aspecto é particularmente importante pois se indaga se a mesma postura de desinteresse estaria presente independentemente do partido político dos congressistas, ou mesmo independentemente do governo nacional ser de direita ou de esquerda. Deduzimos então a hipótese de que, independentemente do partido político, os congressistas apresentam pouco interesse em funcionarem como *agendas holders* e trabalharem pela aprovação das propostas.

Portanto, a conjugação de falta de interesse do Executivo, inexistência de *agendas holders* no legislativo, a irrelevância da ideologia e a complexidade e riscos sociais dessas modificações podem ser fatores essenciais para compreender o porquê de tais propostas nunca terem alcançado êxito.

### **Transferência inadequada de políticas públicas de segurança de outros países**

A justificativa dada pelos sectários de tais mudanças é a de que outros países já adotam estruturação semelhante na segurança pública e são extremamente bem-sucedidos. Em síntese, argumentam que polícias ostensivas (inclusive as militarizadas) podem fazer todo o ciclo de segurança, inclusive a parte investigatória em face de crimes perpetrados por civis. Ademais, advoga-se que existem outras instituições policiais nas quais o ingresso inicial em uma carreira policial permite a ascensão posterior aos postos mais elevados da organização, sem realização de um concurso público aberto à ampla concorrência.

Não se nega que a literatura de Políticas Públicas se debruça sobre a possibilidade real de se transferir uma política de um país a outro, o que é bem comum. Inclusive, é possível que somente parte de um modelo seja transferido, o que torna possível a transferência de ciclo completo e da carreira única para o Brasil. Como expõem Marsh e Sharman (2010, p. 42) é raro que uma política seja copiada em sua integralidade, sendo mais comum a construção de programas que integrem elementos externos e internos (híbridos) à comunidade em questão – iniciativa esta que auxilia no processo de implementação em outras condições. Por isso, o problema não é bem a cópia de parte de um sistema estrangeiro, mas, principalmente, a falta de emolduramento geopolítico e econômico dessas tentativas.

Enfim, é preciso iluminar os vetores mínimos para que uma transferência desse quilate seja bem-sucedida. Vale frisar que há requisitos indicados pela própria literatura especializada para que essa transferência de modelos de polícia seja adequada; se ausentes, tender-se-ia a um retumbante fracasso (SHIPAN; VOLDEN, 2012). A complexidade da política a ser transferida é também um fator importante (e de risco) para o seu sucesso (DOLOWITZ; MARSH, 1996). A internalização dessas novas políticas públicas de segurança pública não é ato de estágio único (*single-stage policies*), no qual uma pequena mudança parcial da legislação traria os efeitos milagrosos para a sociedade. Na verdade, múltiplos estágios (e altos custos) estariam envolvidos.

Há que se levar em conta que as políticas públicas de segurança podem também ser consideradas inadequadas quando: não haja informação sobre seu objeto, bem como sobre o sucesso de sua implementação; quando elas versem sobre parte irrelevante de um sistema estrangeiro, que está sendo copiado; e, por fim, quando o Estado que está sendo alvo da cópia do sistema é muito diferente do país que o copia (no caso concreto, o Brasil). Por isso, quando aqui se define que uma política pública é considerada inadequada, optamos por esquecer a diferença conceitual entre política pública desinformada, incompleta e inadequada (JAMES; LODGE, 2003), alocando todas elas sob o mesmo rótulo.

À luz dos conceitos acima, é importante salientar que os defensores da adoção desses modelos estrangeiros de segurança partem do pressuposto equivocado de que os países passam pelos mesmos problemas criminais do Brasil. Pode-se afirmar que a quantidade de crimes (e a dominância de uns em face de outros) são peculiares a cada realidade social. Por isso, parece ser uma decisão contestável a de importar um modelo de Polícia para o Brasil sem se levar em conta os abismos que o separam dos demais países. O país, por exemplo, não parece ter os mesmos problemas de atentados terroristas como alguns países europeus suportam. Na verdade, a ação de milícias, a corrupção estruturada e a magnitude da teia do crime organizado nacional parecem ser problemas peculiares e muito mais relevantes no Brasil.

Não é difícil inferir que, por isso, os atuais modelos francês ou inglês talvez não sejam compatíveis com o Brasil. De outro turno, tentar similitudes com o modelo chileno parece

inadequado, já que se trata de um país unitário e vinculado a porção territorial muito inferior a do Brasil. Há outras diferenças, é claro. Essas, contudo, saltam-nos aos olhos. Por isso conjecturamos que a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre informações de países com características semelhantes às brasileiras (semelhanças geopolíticas e econômicas, por exemplo), que já adotam tais sistemas, denota falta de conhecimento sobre a necessária compatibilidade para a transferência da política pública e, por isso, diminuem-se as chances de aprovação.

É inclusive por isso que se reputam inadequadas as tentativas de transferência que se pautam em efêmeras visitas técnicas. O que há, nesses casos, é o que chamamos de “visita de casa arrumada”, nas quais o país pioneiro sempre mostra ao receptor o que há de melhor em seu modelo, escondendo problemas viscerais existentes, até para não atrapalhar a boa fama que se goza frente aos outros países. Uma visita de poucos dias em um local deste não permite a análise aprofundada do aspecto social, da forma efetiva de organização do Estado, das nuances de relacionamento entre os Poderes, do aspecto econômico, do viés político e, por fim, da questão ideológica das populações dos países. Caso se desejasse realmente aprender com o outro país (o que seria um autêntico processo de *policy learning*), requer-se-ia uma imersão necessária aos meandros daquele sistema, em algo muito semelhante ao que se faz em um estudo etnográfico usual (*prolonged engagement in field*).

Ademais, não parece ter havido o principal requisito para a ocorrência de uma “transferência adequada de política pública”, no decurso de quaisquer dessas várias proposições legislativas analisadas, ou seja, ter existido um protocolo formal de troca de informações e de experiências. Diz-se isso, pois uma transferência não deve ocorrer com base no “ouvir dizer”, com base no que se encontra na *internet* e, pior ainda, por meio da cópia de argumentos de projetos anteriores. Por esse motivo deduzimos que a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o protocolo de troca de informações indica que não há suficientes informações sobre tais pretendidas alterações.

No caso de ocorrência de insucesso na transferência, não só o país que copia poderá ser prejudicado, mas também o que empresta as balizas da política pública. Afinal de contas, o país que a empresta pode ter abalado o crédito do seu modelo, pois se evidenciará que tal estrutura, sozinha, não é a panacéia para os problemas do mundo. Nesse sentido Dolowitz e Marsh (2000) sublinham que, apesar da frequente expectativa de sucesso na transferência de políticas, existem elementos que podem prejudicar o processo. A falta de atenção quanto às informações obtidas do país pioneiro, à existência de aspectos institucionais que não foram transferidos (e explicam seu sucesso) e às diferenças contextuais (econômicas, sociais, políticas, etc.) podem resultar, na ordem, em transferências desinformadas, incompletas ou inadequadas.

## Os fluxos para a mudança das políticas públicas de segurança

A literatura clássica da Ciência Política advoga que o momento adequado para se colocar um tema na agenda decisional de um governo ocorre quando há a confluência de três fatores: problemas atuais, vontade política de resolvê-los e soluções preexistentes. Tais conjuntos de variáveis, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013) em referência à obra de John Kingdon, caracterizam-se como o fluxo de problemas, o fluxo da política pública e o fluxo político.

Frise-se que, antes mesmo de se construir uma saída para o problema (fluxo das soluções), é recomendável a busca por conhecimento científico especializado, o qual tem aptidão para formular hipóteses adequadas para solver os ditos problemas de segurança. A falta desses debates primevos, que usualmente envolvem “burocratas, assessores parlamentares, acadêmicos e pesquisadores em *think tanks*” (ZAHARIADIS, 2014, p. 33), pode ser uma das razões para que nenhuma dessas propostas tenha atingido êxito. Essa é a razão para conjecturarmos que o insuficiente debate acadêmico sobre as repercussões da implantação de um novo sistema resulta no atual insucesso das propostas elencadas.

Por isso, além dos três fluxos citados acima, é necessário que um grande maestro organize tais processos em face de uma janela de oportunidade contingencial que se abre por curtos períodos de tempo, principalmente em momentos de padecimento de pressões externas sobressalentes – por exemplo, em circunstâncias de guerra ou de índices alarmantes de determinados crimes (GOERTZ; LEVY, 2007). O alinhamento desses fatores, passando juntos por essa janela, é o que indica o sucesso na implementação de uma política pública.

Como visto, essa janela só se abre de acordo com o alinhamento dos fluxos (problema, político e de soluções). Por isso, cada evento tem a probabilidade de abrir uma determinada janela. Contudo, se for aberta a janela errada, podem ocorrer grandes problemas para se concretizar as mudanças desejadas. Um exemplo mencionado por Zahariadis (2014, p. 35), citando George Avery, é quando, em uma ocasião de bioterrorismo, tal evento é enquadrado na linha de segurança, e não de saúde pública, o que limita a possibilidade de “instituir reformas amplas e fundamentadas que poderiam melhorar não apenas a habilidade para conduzir incidentes terroristas, como também alcançar outras necessidades de saúde pública”.

Por isso, em crises de segurança pública, pela falta de prevenção de crimes, não parece adequado que as corporações de polícia ostensiva, que não estão conseguindo atingir seus desideratos institucionais (precipuamente o de prevenir crimes), consigam mudar sua posição no arranjo do sistema de segurança para alcançar funções e privilégios adicionais. Nesse caso, a janela não seria a adequada: uma coisa é a janela voltada para soluções reais dos problemas da segurança pública; outra é a janela de reposicionamento de corporações no sistema de segurança.

Portanto, argumentos retóricos e repetitivos acerca de crises da segurança pública (bem como de altos índices de criminalidade) não são suficientes para abrirem a janela da reforma do sistema de Segurança Pública, principalmente quando é perceptível que os projetos de alteração legislativa estão voltados ao aumento do poder das corporações e de seus membros. Não só isso. A argumentação de crise de segurança pública deveria vir acompanhada de soluções factíveis e construídas adequadamente, e não advir da escolha de remédios aleatórios e que podem gerar efeitos ainda piores. Por esses motivos deduzimos que os projetos de lei ou de emenda constitucional se utilizam de argumentos repetitivos na sua justificativa, o que denota que talvez nem os proponentes consigam compreender bem o motivo para tal proposição, o que dificulta ainda mais o convencimento e aceitação de tais projetos pelos governantes e pelos outros legisladores.

### **As janelas de oportunidades constitucionais e as possibilidades de reforma**

O presente trabalho adota o pressuposto de que, na atual ordem constitucional vigente, ocorreram duas grandes janelas de oportunidades para mudanças estruturais a serem propostas por grupos de interesses e empreendedores políticos: a primeira, no curso da própria Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e a segunda quando do período de revisão constitucional.

Por mais que os achados da literatura não demonstrem claramente que a primeira grande janela de oportunidade para os grupos de interesse tenha ocorrido no período da própria ANC, pela insuficiência de dados que mostrem a atuação deles nas casas legislativas (SANTOS, 2014), é bem provável que o primeiro momento para a atuação da advocacia defensiva nesse jaez tenha sido entre 1987-1988. Após esta, o segundo momento de atuação de grupos de *lobby* (segunda janela constitucional) se deu entre 1993 e 1994, período no qual existia a possibilidade expressa de revisão constitucional (SANTOS, 2014).

A informação sobre essas duas janelas de oportunidades é muito relevante para este trabalho, pois o que se deveria esperar é que quaisquer projetos de mudanças estruturais tivessem maior recorrência nos referidos períodos. Contudo, a lógica em relação aos projetos de ciclo completo e de carreira única parece ter seguido uma trajetória diferente, em virtude da pecha de projetos antidemocráticos que lhes acompanham. Diz-se isso, pois, embebidos pelo renovado espírito democrático, parece inviável que tenha havido incentivos para que os legisladores (e o próprio Executivo) chancelassem projetos tão contraditórios frente ao advento da Nova República. Por esse motivo, em suma, conjecturamos que o período da redemocratização brasileira causou ambiente ainda mais inadequado para as proposições de projetos de ciclo completo e de carreira única.

Hipotetiza-se, também, que essas alterações estão encontrando resistência pelo fato de não se estar certo sobre a solução fundada na adjudicação de ainda mais poder às polícias

ostensivas, precipuamente as militarizadas, bem como garantindo uma reserva de mercado aos já policiais. A razão da repelência é simples. Parte-se da ideia de que as polícias ostensivas não estão alcançando êxito na prevenção dos crimes e, portanto, sejam igualmente ineficazes frente aos novos misteres a que estão buscando. No caso da carreira única, a ofensa ao princípio universal do concurso público, impedindo-se que qualquer pessoa (estando ou não em uma instituição) possa concorrer (pelo conhecimento acumulado) aos cargos mais altos de uma corporação, dando-se privilégios classistas a quem já esteja nas corporações, soa como antidemocrático. Enfim, essas tentativas de mudança de regras postas, fomentadas por integrantes mal-sucedidos em seu mister originário, a qual precisam reinventar as estruturas do sistema para buscar seu reposicionamento, é um bom exemplo do fenômeno conhecido como deslocamento institucional – *displacement* (MAHONEY; THELEN, 2009).

### **Metodologia e hipóteses**

Todas as hipóteses formuladas nas seções anteriores foram construídas com esteio prévio em extensa revisão de literatura, o que confere direção certa para as inferências descritivas e causais a que visamos alcançar. O constructo metodológico tem como função precípua buscar responder à pergunta fundamental da pesquisa: pode-se afirmar que as propostas de ciclo completo e de carreira única apresentadas no período pós-redemocratização foram qualitativamente inadequadas para sua aceitação política e, conseqüentemente, aprovação? Dessa forma, figura como hipótese principal da pesquisa: as propostas de ciclo completo e de carreira única são inadequadas, o que pode explicar em parte o seu insucesso ou falta de atratividade entre legisladores e governantes.

Ademais, a intenção é buscar a confirmação das hipóteses secundárias, as quais especificam a referida hipótese principal, sendo elas: (1) a ausência de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o impacto orçamentário de tais mudanças propiciam o insucesso das referidas políticas públicas; (2) a percepção da possível impopularidade da implementação desses projetos estimula que a classe política se afaste da aprovação deles; (3) os Presidentes da República brasileiros, independentemente do partido, apresentam pouco interesse em se apropriarem de tais temas/agenda, o que faz aumentarem as chances de não-aprovação; (4) independentemente do partido político, os congressistas apresentam pouco interesse em funcionarem como *agendas holders* e trabalharem pela aprovação das propostas; (5) a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre informações de países com características semelhantes às brasileiras, que já adotam tais sistemas, denota falta de conhecimento sobre a compatibilidade para a transferência da política pública e, por isso, diminui as chances de aprovação; (6) a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o protocolo

de troca de informações indica que não há suficientes informações sobre tais pretendidas alterações; (7) o insuficiente debate acadêmico sobre as repercussões da implantação de um novo sistema resulta no atual insucesso das propostas elencadas; (8) os projetos de lei ou de emenda constitucional se utilizam de argumentos repetitivos na sua justificativa, o que denota que talvez nem os proponentes consigam compreender bem o motivo para tal proposição, o que dificulta ainda mais o convencimento e aceitação de tais projetos; (9) o período da redemocratização brasileira causou ambiente ainda mais inadequado para as proposituras de projetos de ciclo completo e de carreira única.

Frisa-se que o presente trabalho se propôs a observar a propositura originária dos projetos de lei e de emenda constitucional voltados à concessão de ciclo completo de polícia e de carreira única para as instituições policiais. Contudo, não se imiscuirá na discussão aprofundada de substitutivos aos referidos projetos, nem em face de eventuais apensamentos, nem tampouco se anotarão as eventuais alterações de grande ou de pequena monta durante a respectiva tramitação, o que pode ser objeto de pesquisa futura. A ideia é a de construir um panorama sobre a difusão de tais proposituras visando a se produzir inferências descritivas e causais suficientes para confirmar ou rechaçar as hipóteses aqui levantadas, e não para compreender o processo legislativo delas em suas minúcias.

A construção de metodologia de coleta de dados levou em consideração os objetos legislativos principais: “ciclo completo” e “carreira única”. No que tange ao ciclo completo de polícia, não se limitou a pesquisa às proposições que versam sobre determinada corporação policial, por mais que parece ser ainda mais central o enfoque nas proposições de ciclo completo das polícias militarizadas. Quanto às propostas de carreira única, idênticos parâmetros foram aplicados.

Informações como o número do projeto, o principal autor, o estado e o partido a que se vincula (se de Direita, de Centro ou de Esquerda), a data da propositura e o partido do Presidente à época da proposição são informações-chave que precisavam ser trazidas à baila visando possibilitar inferências descritivas importantes para a pesquisa (e para outras futuras). No que tange à categorização de partidos políticos, parte-se da classificação dada pela obra organizada por Krause, Machado e Miguel (2016).

Com a finalidade de analisar a dinâmica e a intensidade dessas proposições, levando-se em consideração a série temporal desde 1987, passou-se a compilar as informações de projetos que tramitam (e tramitaram) na Câmara dos Deputados<sup>3</sup> e no Senado Federal<sup>4</sup> até 01/03/2019. Para tanto, usando as ferramentas de pesquisa dos próprios *sites* das casas legislativas, sacou-se mão de palavras-chaves para encontrar todos os Projetos de Lei e Projetos de Emenda

---

<sup>3</sup>Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. Link: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

<sup>4</sup> Senado Federal. Atividade legislativa. Link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

Constitucional que tratassem sobre os dois temas supracitados, independentemente da corporação a que estivessem vinculados.

Construíram-se tabelas descritivas inéditas visando a evidenciar a existência de um padrão de distribuição temporal de tais projetos, bem como as características próprias de seus propositores, o que poderia auxiliar em inferências descritivas e, portanto, em futuras inferências acerca das causas que ocasionaram tamanha oposição a tais proposições em todas as legislaturas após a redemocratização. Essa análise permitiu a construção de melhores parâmetros de testagem (em busca da validade do constructo), permitindo aperfeiçoar, inclusive, as hipóteses já formuladas.

Algumas observações adicionais foram realizadas, a exemplo do partido do Presidente da República à época da proposição da alteração da legislação, visando a inferir se, em face do componente ideológico, em mandatos de Presidentes de esquerda, há prevalência de tais proposituras. Essa referida hipótese secundária busca demonstrar a existência de uma emolduração política para as proposições legislativas. A ideia é evidenciar se esses projetos de mudança da estrutura da segurança pública são favorecidos pela ideologia de esquerda, ou não.

Outro ponto que precisava ser investigado é se as proposições estavam vinculadas à iniciação de congressistas ou seguiam a tendência de dominância legislativa do Poder Executivo. Segundo Silva e Araújo (2013, p. 24), “o fenômeno da apropriação da agenda é verificado quando projetos de lei ou medidas provisórias do governo são inspirados em propostas que tramitam no Parlamento”, adquirindo diferentes feições e graus. De acordo com os mesmos autores, “no período de 1995 a 2010, 18,5% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei do Executivo surgiram por meio da apropriação da agenda do Legislativo” (SILVA; ARAÚJO, 2013, p. 25). Esse é um ponto relevante, pois o desinteresse do Poder Executivo na apropriação dos referidos projetos de mudança legislativa pode indicar a possível ausência de *agendas holders* para liderar a aprovação deles.

Decidiu-se por realizar análise bibliométrica simples acerca de trabalhos acadêmicos voltados aos objetos em estudo. A ideia é verificar se houve (ou não) suficientes debates acadêmicos sobre tais proposições e, portanto, analisar se essa variável pode ter contribuído para o insucesso de toda e qualquer proposta que tenha tratado sobre “ciclo completo” e “carreira única”. A opção metodológica não foi a só de quantificar tais trabalhos acadêmicos e os alocar na linha do tempo, mas principalmente a de categorizar os trabalhos pelos qualificativos acadêmicos do autor (titulação). Ademais, em semelhante esteira bibliométrica, optou-se por analisar, nos referidos projetos legislativos, a repetição de palavras e argumentos no sentido de se comprovar a presença ou ausência de informações adequadas e necessárias para a decisão pela aprovação.

## **Tabelas descritivas dos projetos na Câmara dos Deputados**

Será possível perceber pelos dados abaixo que, das 12 proposições legislativas sobre ciclo completo, 8 são de Congressistas da Região Sudeste, o que indicaria um possível *cluster* a ser estudado. Outra importante observação é a de que apenas 2 propostas foram encapsuladas em projetos de lei comuns, sendo que os demais se materializaram em propostas de emendas constitucionais. Isso pode se dar pelo fato de que as normas que tratam da estrutura da Segurança Pública, elencadas no artigo 144 da CF, estão constitucionalizadas e, portanto, só por emendas constitucionais poderiam ser alteradas.

É possível perceber, também, que as proposições tiveram uma lacuna temporal entre os anos que sucederam a ANC, só passando a surgir próximo do ano de 2000. Um ponto muito importante que foi sobrelevado é que as primeiras propostas a surgirem, quase 10 anos após a redemocratização, foram no sentido de municipalizar a segurança pública, dando ciclo completo às polícias municipais, o que pode indicar a maior repulsa (em períodos mais próximos à ANC) quando o ciclo completo a ser debatido está vinculado às forças militares – nesse sentido estão as PEC nº 124/1999, nº 250/2000 e nº 291/2000 (BRASIL, 1999, 2000a, 2000b).

Outro ponto interessante é que não ocorreu nenhuma proposta que tenha partido do chefe do Poder Executivo, mostrando seu desinteresse em capitanear projetos nesse sentido. Ademais, existe uma relação de muito equilíbrio entre propostas de mudança legislativa em governos de Direita e de Esquerda. Seis foram cunhadas em governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e outras seis por governos outros (Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro). Quanto aos deputados propositores, sete partiram de congressistas de direita, dois de esquerda, dois de centro e um por coalizão esquerda/direita.

**Tabela 1** - Propostas de Ciclo Completo na Câmara dos Deputados

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC 124/1999	Félix Mendonça	30/09/1999	PPB - D	BA	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 250/2000	Ronaldo Vasconcellos	25/05/2000	PFL - D	MG	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 276/2000	Cunha Bueno	09/08/2000	PPB - D	SP	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 291/2000	Mauro Benevides	05/10/2000	PMDB - C	CE	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 181/2003	Josias Quintal	16/10/2003	PMDB - C	RJ	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 7/2007	Indio da Costa	14/02/2007	PFL - D	RJ	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 266/2013	Félix Mendonça Júnior	24/05/2013	PDT - E	BA	Dilma Rousseff - PT
PEC 423/2014	Jorginho Mello	06/08/2014	PR - D	SC	Dilma Rousseff - PT
PEC 431/2014	Subtenente Gonzaga	29/10/2014	PDT - E	MG	Dilma Rousseff - PT
PEC 127/2015	Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes	09/09/2015	PT e PRB - E/D	MG e RJ	Dilma Rousseff - PT
PL 9814/2018	Capitão Augusto	20/03/2018	PR - D	SP	Michel Temer - PMDB
PL 1004/2019	Capitão Augusto	21/02/2019	PR - D	SP	Jair Messias Bolsonaro - PSL

**Fonte:** Elaboração própria.

No que tange à evolução legislativa de propostas sobre a carreira única, é possível perceber que existiram menos propostas de carreira única (6) do que de ciclo completo (12), o que poderia indicar que a *advocacy* de polícias ostensivas seria mais intenso do que a de grupos de interesse internos das corporações buscando a ascensão funcional. Esse ponto precisa ser melhor investigado em trabalhos futuros.

Além disso, por mais que tenha ocorrido dominância do legislativo, em período próximo à ANC, o Poder Executivo sacou mão de sua prerrogativa legal e propôs dois projetos de Lei para conferir carreira única. Esse ponto é importante, pois, no que tange ao ciclo

completo, nunca houve propositura por parte do Presidente da República, o que pode ser derivado da absoluta falta de agendas *holders*, bem como pela presunta maior repelência de tal proposição.

**Tabela 2** - Propostas de Carreira Única na Câmara dos Deputados

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PL 3531/1989	Poder Executivo	11/09/1989	-	-	José Sarney - PMDB
PL 3607/1989	Poder Executivo	11/09/1989	-	-	José Sarney - PMDB
PEC 44/2007	Carlos Willian	17/04/2007	PTC - D	MG	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PL 6440/2009	Capitão Assunção	18/11/2009	PSB - E	ES	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 361/2013	Otoniel Lima	03/12/2013	PRB - D	SP	Dilma Rousseff - PT
PEC 273/2016	Subtenente Gonzaga	26/10/2016	PDT - E	MG	Michel Temer - PMDB

Fonte: Elaboração própria.

Outrossim, é possível perceber na Tabela 2 que as proposições sofreram, também, um abismo temporal, como visualizado igualmente nas propostas de ciclo completo (entre 1989 e 2007), o que pode indicar semelhante resistência do Legislativo a propostas desse jaez no período próximo à redemocratização.

Ademais, das seis propostas oriundas do legislativo, quatro delas estão vinculadas a deputados federais da região Sudeste, o que poderia sugerir um hipotético *cluster* de atuação ideológica. Por fim, no que tange ao partido do Presidente da República à época da proposição, três foram cunhadas em governos do PT e as outras três em governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o que pode indicar que, tanto para governos de esquerda, como para os de direita, compreendem que tais proposições podem lhe trazer riscos de perdas de votos e, por isso, não teriam interesse em dar andamento a tais propostas, nem muito menos promover-lhes a apropriação. No que tange aos partidos políticos dos deputados propositores, duas propostas partiram de deputados da direita, sendo que duas partiram de deputados da esquerda, o que reforça a hipótese acima.

### Tabelas descritivas dos projetos de mudança legislativa no Senado Federal

O número de Propostas de Emendas Constitucionais voltadas ao ciclo completo, que tramitaram no Senado Federal, é muito menos expressiva do que as que foram propostas na Câmara dos Deputados. Na verdade, isso já era esperado, pois o Senado Federal não costuma ser a casa iniciadora dominante no sistema constitucional brasileiro. Enfim, é possível visualizar que foram três PECs, sendo que todas foram propostas por um conjunto de Senadores, o que impossibilita analisar, hermeticamente, o partido do proponente principal, bem como sua origem nacional.

De qualquer sorte, é possível perceber que, antes de 2005, nenhum projeto nesse sentido tinha sido proposto na referida casa legislativa. Pode-se observar que existiu uma nítida prevalência de proposituras na época do governo PT. É possível que isso tenha se dado não por afinidade política, mas sim pelo fato de ter havido, no Senado Federal, maior abstinência legislativa sobre tais temáticas após a redemocratização de 1988. Outro ponto de grande interesse é que a autoria de tais projetos, que geralmente é conjunta e multipartidária, indica, mais um vez, que a afinidade partidária talvez não seja causa suficiente para explicar a recalcitrância na proposição dos mal-sucedidos projetos de ciclo completo e de carreira única.

**Tabela 3** - Propostas de Ciclo Completo no Senado Federal

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC nº 21/2005	Senador Tasso Jereissati e outros	2005	Vários - Indeterminado	Vários	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC nº 51/2013	Senador Lindbergh Farias e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 131/2015	Senador Tasso Jereissati e outros	2015	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT

Fonte: Elaboração própria.

Em semelhante esteira, no que tange à evolução legislativa de propostas sobre a carreira única, é possível perceber que a abstinência legislativa sobre tal temática, após a redemocratização de 1988, foi ainda maior do que a sobre o ciclo completo, vez que a primeira propositura só se deu em 2011.

**Tabela 4 - Propostas de Carreira Única no Senado Federal**

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC nº 102/2011	Senador Blairo Maggi e outros	2011	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 51/2013	Senador Lindbergh Farias e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 73/2013	Senador Anibal Diniz e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT

Fonte: Elaboração própria.

Em arremate, todos os dados e as inferências elencados nesta seção são necessários e adequados para que algumas dessas possíveis relações causais sejam demonstradas. Pesquisas futuras podem vir a levantar hipóteses outras que complementem o referido trabalho.

#### **Tabela descritiva de artigos científicos**

A relevância de trabalhos científicos, para a compreensão do ciclo de uma política pública, inclusive as de Segurança Pública, é inegável. Por isso, foi preciso analisar se a construção das soluções para os problemas de segurança pública, com base em propostas de ciclo completo e de carreira única, advieram de premissas acadêmicas especializadas (com base em pesquisas pautadas no uso correto de metodologias científicas) ou se fundaram, exclusivamente, em trabalhos de pouca expressão e balizados em mera retórica jurídica.

Enfim, as próximas tabelas foram construídas enfocando as publicações acadêmicas, independentemente da forma de publicação do trabalho (revista, periódico, livro ou *site*), bem como se favoráveis ou não a tais propostas. Se a intenção era evidenciar o desinteresse acadêmico sobre tais temas, essa metodologia tem aptidão para tanto. Outro ponto que precisava ser esclarecido é se boa parte desses trabalhos são oriundos de autores que são (ou foram) integrantes de forças policiais (principalmente militares), o que poderia indicar haver grande interesse de grupos corporativos na disseminação de informações tendenciosas sobre esses novos modelos.

Sobre esse ponto é importante salientar que a escolha por dicotomizar os trabalhos acadêmicos entre os produzidos por mestres/doutores e os de autores com menor graduação não é despropositada. Presume-se que aqueles trabalhos possuam maior rigor metodológico, evidências mais relevantes e, principalmente, estão vinculados a maior tempo para desenvolvimento de uma pesquisa. Com base nessas premissas, foram pesquisadas as

expressões “ciclo completo” e “Polícia” no buscador da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>5</sup>, do portal Scielo<sup>6</sup> e, por fim, no Google Acadêmico<sup>7</sup>. Os referidos buscadores trouxeram à baila centenas de milhares de resultados, referindo-se a textos que tenham mencionado tais expressões, por mais que não necessariamente tenham abordado a discussão mais percuciente sobre o tema. Portanto, somente aqueles textos que tiveram debate adequado sobre o tema, e não somente menção rápida ou circunstancial, foram catalogados.

**Tabela 5 - Trabalhos acadêmicos sobre Ciclo Completo**

Ano	Qtde.	Titulação Mestre/Doutor	Segurança Pública
Entre 1988 e 2000.	0	-	-
Entre 2000 e 2010	4	2	4
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	5	1	3
2014	4	3	2
2015	3	0	3
2016	7	3	4
2017	7	0	6
2018	6	2	6
2019	2	0	1
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Os dados acima são muito importantes, pois indicam que é muito pequena a quantidade de trabalhos científicos produzidos sobre tal temática específica. Desde 1988, só ter havido a produção de 38 trabalhos nesse jaez, está a indicar um possível desinteresse da academia por tal temática. É perceptível que pujança maior de trabalhos só começa a partir de 2013, por razões que precisam ser melhor investigadas. Note-se que, dos 38 trabalhos catalogados na presente pesquisa, 11 deles foram realizados por mestres ou doutores (tendo sido considerados, inclusive, os trabalhos a título de conclusão de pós-graduação *stricto sensu*), sendo os outros 27 trabalhos

<sup>5</sup> Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Link: <http://bdt.d.ibict.br/vufind>.

<sup>6</sup> Scientific Electronic Library Online (Scielo). Link: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article%5Edlibrary&fmt=iso.pft&lang=i>.

<sup>7</sup> Google Acadêmico. Link: <https://scholar.google.com.br>.

oriundos de categorias acadêmicas de menor calibre. Outro ponto interessante é que 29 dos 38 trabalhos catalogados foram realizados por integrantes (e ex-integrantes) da pasta de segurança pública (sendo 22 militares), o que reforça a hipótese de que o interesse sobre tais temas está restrito ao viés corporativo, mas não dos especialistas em geral.

Enfim, a mesma metodologia aplicada na construção da tabela sobre o debate sobre o ciclo completo foi replicada para a construção do estudo sobre a carreira única. O que houve de peculiar é que foram pesquisadas as expressões “carreira única” e “polícia” no buscador da BDTD, sendo que nenhum resultado de interesse retornou. Ademais, foram pesquisados semelhantes termos no buscador Scielo, sendo que, igualmente, nenhum resultado foi encontrado. Por fim, semelhantes termos foram buscados no Google Acadêmico, sendo que só dois foram os textos relevantes encontrados, estando os referidos autores vinculados à Segurança Pública. Há que se ter sobrelevado que os referidos buscadores trouxeram à baila milhares de resultados (mais de 60 mil), referindo-se a textos que tenham mencionado tais expressões, por mais que não necessariamente tenham realizado discussão mais pertinente sobre o tema. Portanto, somente aqueles textos que tiveram debate adequado sobre o tema, e não somente menção rápida ou circunstancial, agregados a outros objetos de discussão, foram catalogados.

**Tabela 6 - Artigos científicos sobre Carreira Única**

Ano	Qtde.	Titulação Mestre/Doutor	Segurança Pública
2017	2	0	2

Fonte: Elaboração própria.

### **Tabelas descritivas sobre as justificações dos projetos**

Indo um pouco além do que foi construído acima, foi preciso constatar se as justificativas dos referidos projetos legislativos costumam trazer argumentos semelhantes, o que poderia indicar carência (e repetição) de informações utilizadas como pano de fundo de tais proposições e, portanto, a pobreza das evidências e embasamento na construção das propostas. Por isso, é importante notar que os dois tipos de matizes informacionais analisados nesse trabalho (falta de trabalhos acadêmicos e uso de termos repetitivos nas justificativas) visam a demonstrar essa pobreza teórica dos projetos. As hipóteses 7 e 8 apresentadas acima (cf. p. 15) estariam, então, nitidamente atreladas. Fato é que não se visualizou uma relação de endogenia que impusesse a escolha de uma e o descarte de outra, pois, a nosso ver, a falta de trabalhos acadêmicos pode causar a pobreza nas justificativas dos projetos, não sendo o inverso necessariamente verdadeiro.

Enfim, a próxima tabela se pauta no uso de argumentos e de justificativas repetitivas nos 12 projetos de ciclo completo da Câmara dos Deputados e nos três do Senado Federal. Parece adequado pressupor que o uso de um padrão de justificativa de projetos desses quilates pode evidenciar a falta de conhecimento dos próprios autores dos projetos sobre o tema, o que figuraria como entrave para que surjam reais empreendedores políticos. *Agenda holder* é sempre um conhecedor da temática, lembre-se.

Há que se esclarecer que o conjunto de argumentos que foram coletados na justificativa dos projetos não levou em conta a quantidade de vezes que eles se repetiam no mesmo texto, mas sim se foram ou não usados nos vários projetos. Por exemplo, nove dos 15 projetos sobre ciclo completo usaram como argumento os “altos índices de criminalidade”, o que figurou como argumento dominante para a mudança do sistema de segurança pública. Um outro argumento dominante é o de “carência de recursos” (6), mesmo que não tenha havido, em nenhum projeto, análise sobre o custo orçamentário para implantação desse novo modelo. Ademais, apesar de as impactantes expressões acima terem sido utilizadas como justificativas para mudança do sistema de segurança pública brasileiro, não houve enfrentamento temático sobre o porquê de o incremento das atribuições das polícias, que não conseguem prevenir os crimes, ser a solução mais adequada ao caso concreto, nem mesmo de onde, sabendo-se da carência orçamentária, iria surgir o dinheiro para o custeio de tais modificações.

**Tabela 7** - Argumentos repetitivos sobre Ciclo Completo (Câmara dos Deputados e Senado Federal)

Argumentos	Número de Projetos
Altos índices de criminalidade no Brasil	9
Carência de recursos	6
A criminalidade é causada por problemas diversos (sociais, econômicos etc.)	5
No Brasil, as polícias têm funcionamento incompleto	5
Burocratização exagerada do trabalho policial	4
O presente modelo só existe no Brasil	4
Remissão a outras PECs já propostas no texto da justificativa	3
Menção sobre o sistema de segurança de outros países	3
Menção sobre o custo orçamentário de tal alteração	0
Menção sobre a existência de protocolo de troca de informações	0

**Fonte:** Elaboração própria.

É perceptível, pela tabela acima, que o argumento de que o presente modelo de segurança tem “funcionamento incompleto” (5) é acompanhado pelo argumento de que o referido paradigma “só existe no Brasil” (4). Contudo, somente em três oportunidades sistemas

de segurança internacionais foram citados (superficialmente), sendo que, em nenhum projeto analisado foi mencionada a existência de um protocolo formal de troca de informações entre os países. Um outro ponto curioso é o de que houve menção, na justificativa dos projetos, de outras PECs (o que aconteceu em 3 oportunidades), o que pode indicar a revisitação de temas e de argumentos já enfrentados anteriormente pelas casas legislativas, só que lhes conferindo novas roupagens.

Já no que tange aos projetos de carreira única, foram seis propostos no âmbito da Câmara dos Deputados e três no Senado Federal. Ao esteio do que foi realizado no projetos sobre ciclo completo, aqui também se trará quais foram os argumentos reiteradamente utilizados para justificar a carreira única policial.

Apesar de adjetivos como “mérito” (4), “isonomia” (3) e “democrático” (2) terem sido utilizados para justificar tais projetos, não houve enfrentamento temático sobre a pecha antidemocrática da limitação à ampla concorrência em concursos públicos para os cargos mais elevados das corporações. Ademais, só em uma oportunidade foi citado sistema de segurança de outros países, ainda assim superficialmente. Por fim, não houve, em nenhum dos projetos, menção sobre o custo orçamentário de tal alteração, nem muito menos sobre a existência de protocolo de troca de informações.

**Tabela 8** - Argumentos repetitivos sobre Carreira Única (Câmara dos Deputados e Senado)

Argumentos	Número de Projetos
Mérito	4
Isonomia	3
Eficiência	3
Fortalecimento institucional	2
Valorização	2
Democrático	2
Menção sobre o sistema de segurança de outros países	1
Menção sobre o custo orçamentário de tal alteração	0
Menção sobre a existência de protocolo de troca de informações	0

**Fonte:** Elaboração própria.

À guisa de conclusão cabe coligir o que é possível compreender a partir dos dados apresentados. Seguindo a ordem das últimas quatro seções temos evidências que corroboram parcialmente a hipótese 3: os últimos presidentes, independentemente do partido político, demonstraram pouco interesse pelas propostas elencadas – utilizando seu poder de iniciativa apenas em dois casos, para propostas de carreira única. Importante foi a inferência de que houve

dominância do legislativo em tais proposições, rompendo-se com o esperado paradigma de dominância do Executivo. Ademais, o número total de projetos e a lacuna temporal caminham em convergência com a hipótese 4, ainda que se observe um interesse maior de parlamentares advindos do Sudeste – que podem, futuramente e com mais deputados das forças de segurança eleitos, atuarem de fato como *agenda holders*. De todo modo, percebe-se que a clivagem ideológica também não conduz, até o momento, a um maior interesse, tanto por parte dos presidentes, como dos parlamentares, dado o relativo equilíbrio ideológico-partidário entre proponentes e mandatos presidenciais.

No que se refere à produção científica, vetor para um debate mais qualificado sobre tais propostas, percebe-se de fato que existem pesquisas insuficientes sobre as repercussões da adoção do ciclo completo e da carreira única – corroborando parcialmente o cenário da hipótese 7. Cabe lembrar que parte majoritária dos trabalhos produzidos foram de integrantes ou ex-integrantes das forças de segurança, bem como foram elaborados, majoritariamente, por autores que não ostentam título de mestres ou de doutores. Ao que parece, inclusive, a partir da análise das justificativas dos projetos apresentados, mesmo esses poucos trabalhos não exerceram influência nos debates ocorridos no Legislativo. Isso porque, caminhando em sentido convergente às hipóteses 1, 5, 6 e 8, percebe-se um escasso embasamento dos proponentes com base em informações básicas sobre requisitos orçamentários, informações de países que possuem sistemas semelhantes e a utilização de argumentos repetitivos, para citar os principais aspectos.

Por fim, percebe-se que, no período das janelas de oportunidade do período constituinte (1987-1988) e de revisão constitucional (1994-1995) não houve cenário adequado para que tais propostas lograssem êxito no processo legislativo. Na verdade, houve um período de quarentena até maior do que o esperado. Chama a atenção que isto ocorra a despeito de uma presença cada vez maior de integrantes das forças de segurança na Câmara dos Deputados com o passar dos anos<sup>8</sup>. Tudo isso reforça um quadro de convergência com a hipótese 9, mas não apenas; porque de toda a discussão precedente sobre a racionalidade dos atores políticos e do ciclo de políticas públicas deduz-se que o ciclo completo e a carreira única de fato aparecem como políticas públicas repelentes – em apoio à hipótese 2.

Reconhecendo que tal fenômeno é multicausal, e que um conhecimento mais amplo das variáveis incidentes demandaria outras metodologias, tomamos a precaução de não reconhecer que tais hipóteses estão cabalmente comprovadas. Somente com pesquisas mais amplas, bem

---

<sup>8</sup> Esse achado advém dos relatórios do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, a partir dos quais é possível observar que foram eleitos (entre policiais, bombeiros, delegados e militares) seis deputados para a Legislatura 2007-2011 (DIAP, 2006); quatro para a Legislatura 2011-2015 (DIAP, 2010); dezoito para a Legislatura 2015-2019 (DIAP, 2014); e, por fim, 32 para a Legislatura 2019-2023 (DIAP, 2018). A despeito disso, tais propostas não tem prosperado, evidência de que falta embasamento, preparo ou mesmo experiência a esses parlamentares para convencerem seus pares.

como a triangulação de outros métodos, é que será possível esclarecer esses pontos. De todo modo, esperamos que este trabalho ofereça subsídios firmes para que essa agenda de estudos sobre segurança pública, políticas públicas e legislativos seja sobrelevada.

### **Considerações finais**

Este trabalho buscou, em principal, avaliar a evolução, no Legislativo Federal, de algumas propostas associadas a mudanças estruturais da Segurança Pública brasileira, quais sejam, as de ciclo completo e carreira única. Passando por uma revisão de literatura, no que concerne à racionalidade dos atores políticos e sobre a elaboração e difusão de políticas públicas, levantamos possíveis hipóteses para deduzir os motivos pelos quais tais propostas não têm obtido êxito.

Da avaliação dos dados qualitativos, quanto aos projetos legislativos e ao contexto do debate baseado em evidências, foi possível evidenciar, em resposta à pergunta de pesquisa, que as propostas são inadequadas e que é escassa a discussão sobre as implicações e possibilidades fáticas da transferência de tais políticas de contextos alhures para o Brasil. Deduzimos então que esses elementos contribuem para o atual cenário de completo malogro dessas propostas no Legislativo. Outras variáveis que concorrem para obstacularizar seu avanço, ou obtenção de apoio político pela aprovação, devem ser levantadas em pesquisas futuras.

Aqui, utilizando-nos de informações de projetos que tramitam (e tramitaram) na Câmara dos Deputado e no Senado Federal, com base em dados de fontes oficiais (e abertas) das próprias casas legislativas, construímos tabelas descritivas com dados sobre os projetos apresentados. Além disso, categorizamos os trabalhos acadêmicos relacionados às temáticas de modo a avaliar a qualidade do debate científico, baseado em evidências. Desses esforços foi possível identificar algumas regularidades que contribuem para literatura de políticas públicas de segurança. O reduzido número de propostas, seu hiato temporal no período pós-redemocratização<sup>29</sup> e o escasso embasamento das justificativas dos projetos – convergente com o volume e qualidade da produção acadêmica correspondentes – contribuem para explicar o insucesso das propostas de ciclo completo e de carreira única.

Apesar de ter havido franca opção por um desenho de pesquisa documental, não se nega a possibilidade de comprovação das hipóteses aqui elencadas pelo uso de outros métodos de investigação científica, tal como *survey* ou até mesmo pela metodologia de análise de processos (*process tracing*). Na verdade, por uma questão de parcimônia - e de dificuldade prática de se operar com base em outros padrões metodológicos – é que não se evoluiu para a construção de questionário a serem encaminhados para atores-chave nesses processos. Fato é que, futuramente, intenta-se que, em associação com outras metodologias, atinja-se a tão desejada triangulação metodológica. Espera-se que este trabalho contribua com a agenda de pesquisas,

não apenas na formulação de um novo desenho de pesquisa, mas também para avaliar questões relacionadas às janelas de oportunidades, e a espécie de mudanças em políticas públicas que seriam mais dispostas à aprovação (*displacement, layering, drift, conversion*), objetos esses que também contribuirão sobremaneira para a construção de uma robusta literatura sobre Poder Legislativo e políticas públicas de segurança.

## Referências

ARNOLD, Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n° 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Brasília: Supremo Tribunal de Justiça, 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 124 de 1999**. Altera o Capítulo III do Título V da Constituição Federal, instituindo a polícia civil municipal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14421>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 250 de 2000**. Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal, acrescentando inciso VI ao caput do artigo, que inclui as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, e modificando a redação do § 8º, para permitir que as guardas municipais exerçam a função de polícia judiciária e realizem a apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, concorrentemente com as polícias civis e militar. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14608>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 291 de 2000**. Altera o art. 144, da Constituição Federal, atribuindo às guardas municipais competência para, de forma complementar às polícias civil e militar, executar ações de segurança pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14668>. Acesso em: 4 jun. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2007-2011. Brasília: DIAP, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2011-2015. Brasília: DIAP, 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2015-2019. Brasília: DIAP, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radio-  
grafia do Novo Congresso: Legislatura 2019-2023**. Brasília: DIAP, 2018.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-57, 1996. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 3 mar. 2020.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227691295\\_Learning\\_From\\_Abroad\\_The\\_Role\\_of\\_Policy\\_Transfer\\_in\\_Contemporary\\_Policy-Making](https://www.researchgate.net/publication/227691295_Learning_From_Abroad_The_Role_of_Policy_Transfer_in_Contemporary_Policy-Making). Acesso em: 3 mar. 2020.

GOERTZ, Gary; LEVY, Jack S. Causal explanation, necessary conditions and case studies. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Explaining War and Peace: case studies and necessary condition counterfactuals**. New York: Routledge, 2007. p. 9-46.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung; Editora Unesp, 2016.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. **Political Studies Review**, v. 1, n. 2, p. 179-93, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262898528\\_The\\_Limitations\\_of\\_'Policy\\_Transfer'\\_and\\_'Lesson\\_Drawing'\\_for\\_Public\\_Policy\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/262898528_The_Limitations_of_'Policy_Transfer'_and_'Lesson_Drawing'_for_Public_Policy_Research). Acesso em: 3 mar. 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. In: EVANS, Mark (org.). **New directions in the study of policy transfer**. New York: Routledge, 2010. p. 32-51.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 3 mar. 2020.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 788-96, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>. Acesso em: 3 mar. 2020.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD\\_1975.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD_1975.pdf). Acesso em: 3 mar. 2020.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba,

v. 21, n. 48, p. 19-50, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>. Acesso em: 3 mar. 2020.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 25-58.

Artigo recebido em: 2019-07-30

Artigo aceito para publicação em: 2019-08-20



## CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CRIAÇÃO DE ENTIDADES AUTÔNOMAS

## CAUSES AND CONSEQUENCES OF CREATING AUTONOMOUS ENTITIES

## CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE CREAR ENTIDADES AUTÓNOMAS

Bernardo Oliveira Buta \*

### Resumo

A estrutura do Estado brasileiro conta com uma crescente criação de entes autônomos, o que inclui ministérios públicos, defensorias públicas, tribunais de contas, bem como a possibilidade de autonomia de outros órgãos, como o Banco Central, a Polícia Federal e a Advocacia-Geral da União. O presente ensaio lança proposições com o objetivo de jogar luz sobre as seguintes questões: por quais motivos os legisladores constituintes criam entes autônomos, independentes da estrutura de qualquer dos três poderes, alheios ao controle legislativo ou popular? Quais seriam as consequências da criação de tais entes? As respostas, em forma de proposições, abrangem a insegurança dos atores políticos quanto a situações futuras, o desempenho das políticas públicas, bem como a elevação dos custos de mudança de políticas e instituições.

**Palavras-chave:** Delegação; Entidades Autônomas; Governança.

### Abstract

The structure of the Brazilian state has a growing creation of autonomous entities, which includes Public Prosecutors, Public Defenders' Offices, Courts of Auditors, as well as the possibility of autonomy of other bodies, such as the Central Bank, the Federal Police and the Federal Attorney General. This theoretical essay elaborates propositions in order to shed light on the following questions: Why do constituent legislators create autonomous entities, independent of the structure of any of the three State branches, unrelated to legislative or popular control? What would be the consequences of creating such entities? The answers, in the form of propositions, include the insecurity of political actors about future situations, the performance of the public policies, as well as the rising costs of changing policies and institutions.

**Keywords:** Delegation; Autonomous Entities; Governance.

---

\*Defensoria Pública da União/Servidor Público. Fundação Getúlio Vargas/Aluno de doutorado. E-mail: [bernardo.but@gmail.com](mailto:bernardo.but@gmail.com). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8936-3697>.

## Resumen

La estructura del estado brasileño tiene una creación creciente de entidades autónomas, que incluye ministerios públicos, defensas públicas, tribunales de auditores, así como la posibilidad de autonomía de otros organismos, como el Banco Central, la Policía Federal y el Fiscal General Federal. Este ensayo teórico elabora proposiciones para arrojar luz sobre las siguientes preguntas: ¿Por qué los legisladores constituyentes crean entidades autónomas, independientes de la estructura de cualquiera de las tres ramas estatales, sin relación con el control legislativo o popular? ¿Cuáles serían las consecuencias de crear tales entidades? Las respuestas, en forma de proposiciones, incluyen la inseguridad de los actores políticos sobre situaciones futuras, el desempeño de las políticas públicas, así como los costos crecientes de cambiar políticas e instituciones.

**Palabras clave:** Delegación; Entidades autónomas; Gobernanza.

## Introdução

A ordem constitucional vigente no Brasil estabelece, desde a origem, um Ministério Público dotado de autonomia administrativa, funcional, capacidade de elaborar a própria proposta orçamentária e de iniciar projetos de lei que disponham sobre a organização e funcionamento do órgão, bem como sobre a criação e extinção de seus cargos. Essa autonomia foi estendida às defensorias públicas estaduais, mediante a Emenda Constitucional nº. 45, de 2004 e às defensorias públicas do Distrito Federal e da União, por meio das emendas constitucionais nº. 69, de 2012, e nº. 74, de 2013, respectivamente (BRASIL, 2004, 2012, 2013).

Além desses órgãos que orbitam o Judiciário, há atualmente algumas propostas de emenda à constituição (PEC) em tramitação na Câmara dos Deputados com o objetivo de converter órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo em entes autônomos sem subordinação hierárquica a qualquer dos poderes da República. Destacam-se a PEC 82/2007, que visa atribuir autonomia e prerrogativas aos membros da Advocacia da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria das autarquias e Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2007a); a PEC 412/2009, que busca dotar a Polícia Federal de autonomia funcional, administrativa e de elaboração de proposta orçamentária (BRASIL, 2009); e a PEC 186/2007, que trata da autonomia órgãos de administração tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2007b).

Não é incomum haver entes autônomos na estrutura do Estado. Ao se observar a base de dados do *Comparative Constitutions Project*<sup>1</sup>, destacam-se entes de controle de contas públicas, na figura de cortes ou conselhos de contas, ou ainda de auditores-gerais. Observam-se também bancos centrais, conselhos econômicos e comissões de serviço público. Esse modelo de organização dos entes públicos envolve uma solução de governança para a gestão das políticas a cabo desses entes. Trata-se de uma delegação na qual se transfere a autoridade dos órgãos representativos para instituições que não são administradas por políticos eleitos. Tal situação

---

<sup>1</sup> Informações retiradas da base de dados do Comparative Constitutions Project (COMPARATIVE, 2019).

suscita as seguintes questões: por quais motivos os legisladores constituintes criam entes autônomos, independentes da estrutura de qualquer dos três poderes, alheios ao controle legislativo ou popular? Quais seriam as consequências da criação de tais entes?

No presente ensaio teórico, são elaboradas proposições como possíveis respostas a essas perguntas. Tais proposições são resultado de uma discussão teórica com diversos autores de uma literatura que abrange estruturas de governança democrática, envolvendo o constitucionalismo e a delegação de poderes a entes autônomos. O presente ensaio contribui com a literatura sobre o tema, uma vez que oferece uma via institucional para explicar as causas da delegação, que são majoritariamente explicadas com base nas expectativas dos atores políticos, bem como coloca luz sobre as consequências da delegação. Além disso, oferece uma ideia de operacionalização dessas proposições em futuras hipóteses de pesquisa empírica.

Além desta introdução, o texto contém outras três seções. A próxima seção trata das causas da criação de entes autônomos, em que são apresentadas duas proposições, discutidas nas subseções “Heterogeneidade de Atores”, que traz a primeira proposição, e “Desempenho”, onde está apresentada a segunda. Na seção seguinte, as proposições tratam de consequências da criação de entes autônomos, e estão apresentadas também em duas subseções “Modificação de Políticas Públicas” e “Ampliação dos Custos”. A última seção do texto traz uma conclusão e uma proposta de agenda de pesquisa.

## **1. Causas da criação de entes autônomos**

Entes autônomos podem ser conceituados como instituições estatais independentes cujos dirigentes não são diretamente eleitos pelo povo e às quais foi delegada autoridade em determinadas temáticas. A delegação é formalizada mediante um ato de direito público, no qual os representantes eleitos transferem a autoridade para os entes autônomos. Há uma relação principal-agente envolvida nessa delegação. Os principais, nesse caso, são os representantes eleitos, os quais criam os entes autônomos e lhes delegam poder e autoridade. Os agentes, por sua vez, são aqueles que exercem os poderes delegados, ou seja, a burocracia vinculada aos entes autônomos (SWEET; THATCHER, 2002).

As causas comumente citadas na literatura para motivar a delegação envolvem majoritariamente uma expectativa acerca dos resultados da delegação. Acredita-se que os entes autônomos atuariam de modo a aumentar a credibilidade do Estado no comprometimento com as políticas públicas (BACH, 2014). Estes entes autônomos, por terem menores possibilidades de interferência política, teriam uma atuação mais confiável (THATCHER, 2002). É esperado também que os funcionários desses entes autônomos desenvolvam e empreguem conhecimentos técnicos para a formulação e implementação das políticas públicas mais apropriadas, reduzindo assim a assimetria de informações (SWEET; THATCHER, 2002). Outro motivo seria o aumento de eficiência na resposta a problemas específicos, o que se funda na crença de que

especialistas nas temáticas das políticas delegadas atuariam com maior eficiência do que políticos eleitos (VAN THIEL; YESILKAGIT, 2011; ECKERT, 2017). Por fim, outro motivo seria evitar levar a culpa por políticas impopulares (OVERMAN, 2016; ECKERT, 2017). Nesse caso, os representantes eleitos esperariam que os entes autônomos tomassem a culpa por políticas públicas impopulares, ou por eventuais erros na gestão das políticas públicas (SWEET; THATCHER, 2002).

Percebe-se que a literatura tem explicado as causas da delegação em função dos resultados esperados. Este estudo, no entanto, entende que as causas da delegação estão imbricadas no contexto institucional do sistema político, não apenas na expectativa dos representantes eleitos quanto aos resultados daquela delegação. Já no que se referem aos resultados esperados, as hipóteses lançadas na literatura podem ser resumidas em apenas uma: melhor desempenho das políticas públicas seja em termos de eficiência, eficácia ou efetividade.

### **1.1 Heterogeneidade de atores**

Para tratar do contexto institucional do sistema político, é importante destacar o contraste entre democracias consensuais e majoritárias. Para tanto, Lijphart (1999) estabeleceu um modelo com duas dimensões, uma federativo-unitária e uma executivo-partidária. Por um lado, do ponto de vista da dimensão federativo-unitária, um sistema consensual caracterizar-se-ia por descentralização federativa; bicameralismo; rigidez constitucional; maior poder de revisão judicial; e independência do banco central. A partir da dimensão executivo-partidária, as características de um sistema consensual seriam: relação equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo; proporcionalidade na representação eleitoral; pluralismo dos grupos de interesse; maior número de partidos com representação no parlamento e com controle sobre os assentos legislativos (LIJPHART, 1999).

Por outro lado, um sistema majoritário, da perspectiva da dimensão federativo-unitária, estaria relacionado a estados unitários; unicamerais; com constituições menos rígidas; menor poder de revisão judicial; e com bancos centrais vinculados ao governo. No que se refere à dimensão executivo-partidária, um sistema político majoritário tenderia a apresentar dominância do Poder Executivo sobre o Legislativo; representação eleitoral majoritária; grupos de interesses corporativistas; bipartidarismo; e um menor grupo de partidos com assentos legislativos (LIJPHART, 1999).

Sistemas políticos consensuais possuem um maior número de atores e pontos de veto, o que tende a desacelerar o processo de tomada de decisões, além de torná-lo mais custoso (KNIGHT, 2001). Atores de veto são atores políticos capazes de exercer poder de veto sobre determinadas questões. Os pontos de veto, por sua vez, são os mecanismos institucionais utilizados por estes atores para vetar determinadas questões. O Judiciário, por exemplo, pode constituir um ponto de veto caso seja independente e dotado de poder para julgar a

constitucionalidade da legislação promulgada (COX; MCCUBBINS, 2001). Nesse caso, os atores de veto são os entes capazes de provocar o Judiciário sobre as questões a serem vetadas.

Sistemas políticos com grande heterogeneidade de atores tendem a gerar incertezas quanto aos grupos que deterão o controle decisório no futuro. Ou seja, é factível que, havendo uma maior quantidade de grupos de interesse capazes de influenciar a tomada de decisões, não haja grupos hegemônicos por grandes períodos de tempo. Considerando essa incerteza, é possível acreditar que os atores dominantes no presente se colocam avessos ao risco, optando assim por desenhar instituições consensuais (contramajoritárias) para fazer valer seus interesses, o que abarca regras mais rígidas para emendar a constituição, dispositivos constitucionais mais detalhados, delegação de maior poder à corte constitucional e possibilidade de um maior número de atores provocarem essa corte (KNIGHT, 2001).

Por conseguinte, os sistemas políticos consensuais podem ser decorrentes de contextos em que há grande heterogeneidade de atores políticos. Nesse sentido, instituições de compartilhamento de poder tendem a ser mais resilientes do que instituições de concentração de poder. Uma vez criadas, as instituições pluralistas não enfrentam as mesmas pressões para mudanças do que as instituições majoritárias; pois, ao longo do tempo, encorajam o surgimento de um maior número de atores com interesse em sua manutenção (NEGRETTO, 2012). É possível inferir, portanto, que sistemas políticos amplamente consensuais e com grande heterogeneidade de atores fazem parte de um ciclo vicioso, no qual uma conjuntura constituinte em que há diversos grupos de interesse capazes de influenciar a tomada de decisão cria um sistema político consensual que, por sua vez, estimula o surgimento de mais atores capazes de vetar as decisões, o que retroalimenta a circunstância inicial. Exemplo disso tem sido a ampliação da quantidade de partidos políticos ao longo do período democrático no Brasil, bem como a ampliação de atores capazes de questionar a constitucionalidade das leis perante o Supremo Tribunal Federal (RODRIGUES, 2019).

Dessa feita, eis a primeira proposição acerca dos motivos de criação de entes autônomos:

**Proposição 1:** Processos constituintes permeados por heterogeneidade de atores influenciam a criação de novos atores e pontos de veto.

A incerteza política foi colocada por Elgie (2006) como possível causa para delegações. Contudo, o autor entende que a incerteza é inerente à democracia, e não relaciona esse fator ao tipo de sistema político. De fato, sempre haverá incerteza em relação ao futuro. No entanto, os argumentos aqui colocados são os de que há maior incerteza em sistemas políticos consensuais devido à heterogeneidade de atores e quantidade de pontos de veto. Ressalta-se também que a incerteza não é a variável independente da relação disposta na Proposição 1, mas o mecanismo que explicaria a correlação entre a heterogeneidade de atores e a criação de novos atores e pontos de vetos via delegação.

## 1.2 Desempenho

Considerando a maior quantidade de atores e interesses envolvidos nas tomadas de decisões em sistemas políticos consensuais, é forçoso considerar o custo de transação envolvido na coordenação desses atores para se atingir o consenso. Esses custos aumentam exponencialmente à medida que se ampliam os atores relevantes envolvidos (HOOGHE; MARKS, 2003). Desse modo, depreende-se que há maior dificuldade na formulação e modificação de políticas públicas em sistemas consensuais. Escolhas por determinados desenhos institucionais, além de levar em conta os benefícios que determinadas regras constitucionais podem prover, também considerariam interesses comuns no desempenho eficiente dessas instituições (COX; MCCUBBINS, 2001; NEGRETTO, 2013)

Assim, a criação de entes autônomos em Estados com sistemas políticos consensuais poderia seguir duas lógicas distintas, mas complementares. Por um lado, seguiria uma lógica cooperativa, com o interesse comum de que as políticas estabelecidas constitucionalmente sejam efetivas. Por outro, haveria uma lógica de poder, considerando os benefícios políticos a determinados grupos com a criação de instituições autônomas (NEGRETTO, 2013). Assim, do ponto de vista cooperativo, entes autônomos resultariam em políticas públicas mais efetivas. Já do ponto de vista de poder, alguns atores ganhariam mais com a autonomia, com destaque para interesses particulares ou de determinados grupos.

Como reforço à lógica cooperativa, é forçoso destacar a deterioração da legitimidade do Estado para a realização de políticas públicas desde o final do século passado. Atores estatais são vistos, muitas vezes, como lentos e burocráticos. As teorias de governança e da nova gestão pública consolidam a ideia de que a administração pública isolou-se do restante da sociedade e das pressões econômicas, o que resultou em uma administração pública negligente e ineficaz (PETERS; PIERRE, 1998). Nessa perspectiva de descrédito das instituições democráticas, é possível acreditar que funções que não poderiam ser delegadas ao setor privado tenderiam a ser mais bem realizadas por entes autônomos, insulados das disputas políticas e menos controlados. Além disso, políticas públicas complexas tenderiam a ser mais bem executadas por burocracias especializadas e dotadas dos recursos necessários para sua execução (VAN THIEL; YESILKAGIT, 2011; ECKERT, 2017).

Na prática, é possível pensar que o povo desejaria construir instituições insuladas e com maior nível de capacidade técnica. Seguindo essa lógica, um bom nível de insulamento poderia assegurar que as instituições apresentem, ao longo do tempo, os resultados que o povo deseja (FEREJOHN, 2002). Ou seja, a escolha pela criação de entes autônomos insulados seria definida com base nos resultados esperados.

Além disso, instituições autônomas podem funcionar como mecanismos de governança do Estado. O Ministério Público, por exemplo, é o responsável por acionar o Judiciário quando políticas públicas não são executadas efetivamente. A Defensoria Pública possui um papel

semelhante, mas com foco nos cidadãos vulneráveis. Os tribunais de contas, por sua vez, são os responsáveis pelo controle das contas públicas nos diversos níveis federativos. Nesse sentido, tais instituições são necessárias para que a delegação da execução de leis feita pelos poderes Executivo e Legislativo não se torne uma renúncia à responsabilidade desses poderes.

Há, portanto, a separação do poder entre diversos atores com propósitos distintos. Ao delegar poder a atores com ambições contrárias, intenta-se estimular que esses atores regulem-se uns aos outros, prevenindo que tomem vantagem do poder que lhes foi delegado (COX; MCCUBBINS, 2001). Nesse sentido, a criação de entes autônomos estaria ligada a um maior nível de governança do Estado e, conseqüentemente, melhor desempenho das políticas públicas, o que leva à proposição seguinte:

**Proposição 2:** A criação de entes autônomos buscaria garantir o melhor desempenho das políticas públicas determinadas constitucionalmente.

Ressalta-se que esta é uma hipótese relacionada à expectativa dos representantes eleitos quanto aos resultados das políticas públicas após a delegação para entes autônomos. Ou seja, a delegação ocorreria por uma expectativa de melhor desempenho, o que não necessariamente pode representar uma efetiva melhora no desempenho das políticas públicas delegadas. Sobre o assunto, vale destacar que a substituição dos critérios políticos para a seleção das lideranças por critérios baseados no mérito, que ocorre em larga medida quando se tratam de entes autônomos, pode acarretar em menor responsividade aos anseios políticos, prejudicando a correspondência entre os resultados eleitorais e as políticas públicas. Com menor consonância entre as metas políticas e a gestão das políticas, o desempenho conseqüentemente será menor, tendo em vista que os critérios para avaliação se modificam a partir da mudança de preferência política. Ademais, o processo de reforma administrativa tendeu a remover os controles sobre as burocracias, o que vem se intensificando com o estabelecimento de entes públicos autônomos. Esse tipo de mudança enfraquece os sistemas de responsabilização, podendo acarretar perda de desempenho (PETERS; PIERRE, 2004).

## **2 Conseqüências da criação de entes autônomos**

### **2.1 Modificação de Políticas Públicas**

Um sistema político com múltiplos pontos e atores de veto pode levar a duas situações distintas. Por um lado, a fragmentação do sistema político combinando monitoramento independente e mecanismos de coação do cumprimento das leis pode ser capaz de limitar a corrupção. Por outro lado, muitos pontos de veto podem tornar o sistema político suscetível ao enriquecimento dos atores com poder de veto à custa dos recursos públicos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

No primeiro ponto, destaca-se que a criação de entes autônomos pode funcionar como um mecanismo de governança do Estado, prevenindo desvios. Os entes criados com ambições

contramajoritárias funcionam como um ponto de controle independente. Exemplos disso podem ser as Cortes de Contas, os Ministérios Públicos ou até mesmo a Corte Constitucional. Segundo Cox e McCubbins (2001), busca-se não só a separação de poderes, mas o estabelecimento de regras que garantam as agências importantes não sejam controladas por um único interesse.

Já no que se refere ao segundo ponto, a criação de entes autônomos amplia a quantidade de atores com poder de veto no processo de tomada de decisões, acarretando elevação dos custos de transação para se atingir o consenso necessário à formulação ou modificação de políticas. Isso ocasiona maior dificuldade de mudança nas políticas públicas, porém maior comprometimento com as políticas já adotadas (COX; MCCUBBINS, 2001). De fato, múltiplas fontes de autoridade conferem maior vantagem ao *status quo*, pois implica que nenhum grupo possua poder absoluto. Ao menos que haja acordo entre os entes com poder de veto, nada poderá ser feito (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Embora este raciocínio seja intuitivo, Negretto (2012) sugere que as constituições de países com sistemas partidários fragmentados (onde há muitos partidos políticos com representação no parlamento), quando rígidas, possuem maiores taxas de substituição, e quando flexíveis, possuem maiores taxas de emendamento (NEGRETTO, 2012). Isso indica uma maior competição pelas regras do jogo em sistemas políticos consensuais, o que tenderia a agir de modo contrário ao raciocínio anterior. Ou seja, ao invés de preservar o *status quo*, os sistemas consensuais levariam a mudanças mais frequentes nas regras do jogo.

Há, nesse caso, dois possíveis resultados opostos. Por um lado, haveria um maior número de atores interessados na manutenção das regras do jogo e nas políticas públicas que os beneficiam. Por outro, a maior quantidade de atores tenderia a ampliar a competição política, pressionando a mutação constante das regras do jogo e das políticas públicas de acordo com o grupo que domina a tomada de decisões em determinados momentos. No entanto, é necessário colocar que o que definiria tais resultados não é apenas a quantidade de atores, mas sua heterogeneidade. Ou seja, atores políticos com interesses conflitantes induziriam a mudança. Já atores políticos com interesses similares geraria estabilidade. Contudo, os atores de veto são criados com objetivo de separação entre poder e propósito (COX; MCCUBBINS, 2001). Isto é, estes atores já nasceriam com propósitos contramajoritários, o que leva à proposição seguinte:

**Proposição 3:** Uma maior quantidade de entes autônomos acarreta maiores taxas de emendamento constitucional e de modificação de políticas públicas.

Há, no entanto, uma ressalva que precisa ser feita. As modificações constitucionais não devem abranger todo e qualquer dispositivo. Vale lembrar que é interesse dos atores políticos manterem os fundamentos do sistema que os criou e os permite sobreviver. Conforme colocam Arantes e Couto (2012), o processo de emendamento constitucional tende a ser mais intenso em constituições que possuem grandes quantidades de políticas públicas, como é o caso da brasileira. Em casos assim, o governo é estimulado a modificar a Constituição para

simplesmente poder implementar sua agenda política, o que aumenta os custos da formulação de políticas públicas (ARANTES; COUTO, 2012).

## 2.2 Ampliação dos Custos

A ampliação da quantidade de entes autônomos gera também uma situação em que, com uma maior quantidade de atores capazes de fazer valer seus interesses, as políticas públicas tenderiam a atender a interesses privados, ou de grupos específicos (ROSE-ACKERMAN, 1999; COX; MCCUBBINS, 2001; TOMIC, 2018). Isso ocorreria como uma consequência da barganha política entre os atores com poder de veto, uma vez que cada um desses atores é capaz de demandar pagamentos paralelos (COX; MCCUBBINS, 2001), mesmo que na forma de emendas a políticas públicas, ou recursos voltados para seu eleitorado.

Somado a isso, cumpre frisar que o grau mais apropriado de autonomia não permite que burocratas se isolem da sociedade ao ponto de tomar decisões em desacordo com as demandas sociais. Contextos de grande autonomia, nos quais a burocracia escapa do controle político, tendem gerar baixos níveis de desempenho (FUKUYAMA, 2013). Ou seja, apesar do sentimento de que a criação de entes autônomos provocaria melhores resultados, o desequilíbrio entre autonomia e controle poderia conduzir a um pior desempenho.

Vale destacar que a representatividade carrega consigo valores significativos para uma sociedade democrática. Um serviço público representativo tende a ser mais aberto e acessível ao cidadão comum, o que ocasiona maior igualdade de oportunidades (MOSHER, 1968). Nos moldes como têm sido criados no Brasil, os entes autônomos são insulados da sociedade e alheios ao controle democrático. Nesse caso, os agentes tomadores de decisão estão distantes do povo e de seus representantes diretos, ou seja, não são eleitos tampouco nomeados abertamente por representantes eleitos, mas são escolhidos com base em critérios estabelecidos que restringem fortemente a decisão da autoridade que os nomeia<sup>2</sup>.

Sobre o assunto, é importante destacar ainda que o monitoramento direto e ativo dos entes autônomos pelo Legislativo, além de ser custoso, não gera benefícios eleitorais. Assim, os legisladores optam por uma supervisão mais distante, esperando por sinais de que esses entes autônomos estão executando de forma inadequada as políticas delegadas. Isso permite aos políticos se atentar para as questões que importam mais para os seus eleitores e reivindicar crédito pelos problemas resolvidos (LUPIA; MCCUBBINS, 2000). Em suma, o sistema de controle do Legislativo sobre entes autônomos requer a atenção dos legisladores apenas quando há um problema substantivo (WEINGAST, 1984).

---

<sup>2</sup> Exemplo disso pode ser visto na Lei Complementar 80/1994, que organiza a Defensoria Pública. O chefe da instituição é nomeado pelo Chefe do Poder Executivo dentre os defensores arrolados em uma lista tríplice formada pelo voto dos demais integrantes da carreira de defensor público.

Nesse sentido, ao considerar que os indivíduos tendem a ser oportunistas e auto interessados, a burocracia vinculada a entes autônomos, distantes do controle democrático, tenderia a utilizar o poder que lhe fora delegado em benefício próprio, o que induziria comportamento fisiológico e conseqüentemente maiores custos com sua manutenção. Os gestores de entes autônomos tenderiam a manter as políticas públicas funcionando em um nível de eficiência sub ótimo, de modo que consigam maximizar seus interesses e minimizar os riscos de sanções (TOMIC, 2018), fazendo valer suas próprias agendas de afirmação institucional (ARANTES; MOREIRA, 2019). Daí a proposição seguinte:

**Proposição 4:** Entes autônomos acarretam maiores custos para o Estado.

Isso tenderia a ser ainda mais relevante nos casos em que a criação de entes autônomos envolve uma delegação de poder muito ampla, de modo que os representantes eleitos perdem o controle sobre os burocratas. Nesses casos, a delegação passa a ser abdicação (LUIPIA; MCCUBBINS, 2000). Essa incapacidade de controle permite que os agentes tomem decisões que maximizem seus interesses, envolvendo não apenas benefícios pecuniários, como também benefícios decorrentes de aspectos não pecuniários, por exemplo, luxo nas instalações físicas do local de trabalho e baixo nível de disciplina dos agentes (JENSEN; MECKLING, 2008).

## **Conclusão**

O presente ensaio teórico teve por objetivo elaborar proposições acerca dos motivos que levam os legisladores constituintes a criar entes autônomos alheios ao controle legislativo ou popular, bem como as consequências da criação desses entes. Destaca-se que as quatro proposições apresentadas não trazem um rol exaustivo de possíveis respostas às questões iniciais, mas são uma tentativa de colocar luz sobre o fenômeno atual da criação de entes autônomos.

As proposições baseiam-se no pressuposto de que sistemas políticos consensuais são permeados por grande quantidade de atores políticos com interesses diversos. No que se refere aos motivos pelos quais os legisladores criam entes autônomos, argumenta-se que a heterogeneidade de atores políticos envolvidos nos processos constituintes gera incerteza quanto aos grupos políticos hegemônicos no futuro, o que incentiva a criação de instituições consensuais. Tais instituições também incentivam a criação de novos atores políticos, em um ciclo vicioso, ampliando a quantidade de entes autônomos. A proposição colocada inicialmente parte da premissa de que a principal causa da criação de entes autônomos está justamente nas instituições que definem o funcionamento do sistema político: 1) Processos constituintes permeados por heterogeneidade de atores influenciam a criação de novos atores e pontos de veto.

Como consequência da heterogeneidade de atores e interesses, está a maior lentidão no processo de tomada de decisões e os maiores custos envolvidos na formação de consenso para

tais decisões. Somado a isso, a deterioração da legitimidade do Estado e a necessidade de políticas públicas mais efetivas tornam possível inferir que a criação de entes autônomos buscaria garantir o melhor desempenho das políticas públicas determinadas constitucionalmente, Proposição 2.

As Proposições 3 e 4 são relacionadas às consequências da criação de entes autônomos. A argumentação considera que a maior heterogeneidade de atores políticos envolvidos na tomada de decisão ocasiona um maior nível de conflito e em maiores custos de transação para consecução de consenso. Assim, as proposições colocadas são: 3) uma maior quantidade de entes autônomos acarreta menores taxas de emendamento constitucional e de modificação de políticas públicas; e 4) entes autônomos acarretam maiores custos para o Estado.

Seriam necessários estudos empíricos para testar tais proposições. Para tanto, a base de dados do *Comparative Constitutions Project* pode ser de grande valia, uma vez que dispõe de grande quantidade de variáveis acerca de inúmeras constituições em vigor ou já suplantadas. Especificamente no que se refere aos entes autônomos, a referida base dispõe de informações preciosas acerca da existência de entes com autonomia determinada constitucionalmente.

Algumas proposições poderiam ser endereçadas mediante estudos quantitativos. A primeira proposição, por exemplo, poderia ser confirmada mediante um estudo que correlacionasse a quantidade de partidos políticos no Congresso com a quantidade de entes autônomos. A terceira proposição poderia ser testada mediante a correlação entre a quantidade de entes autônomos e a taxa de emendamento constitucional. Já na quarta proposição, seria interessante correlacionar os dados sobre a quantidade de entes autônomos e os gastos do governo de cada país. A segunda proposição, por sua vez, poderia ser testada por meio de análises qualitativas das motivações elencadas pelos parlamentares nas propostas de emenda constitucional ou nas seções em que estas propostas foram deliberadas.

## Referências

- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constitutionalizing Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and its Impact on Governance. *In*: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. **New Constitutionalism in Latin America: promises and practices**. Farnham: Ashgate Publishing, 2012. p. 203-222.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100097&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100097&tlng=pt). Acesso em: 4 jun. 2019.
- BACH, T. The autonomy of government agencies in Germany and Norway: explaining variation in management autonomy across countries and agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 80, n. 2, p. 341-361, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852313514527>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2007**. Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=354302>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 186 de 2007**. Acrescenta os §§ 13 e 14 ao art. 37 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375821>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 412 de 2009**. Altera o § 1º do art. 144 da Constituição Federal, dispondo sobre a organização da Polícia Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=453251>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. **Emenda à Constituição nº 45 de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. **Emenda à Constituição nº 69 de 2012**. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.
- BRASIL. **Emenda à Constituição nº 74 de 2013**. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

- COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. **Informing constitutional design**. [S.l]: Comparative Constitutions Project, 2019. Disponível em: <http://comparativeconstitutionsproject.org/>. Acesso em: 20 set. 2019.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 31-96.
- ECKERT, S. Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals. **Regulation and Governance**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 177-191, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12137>. Acesso em: 20 set. 2019.
- ELGIE, R. Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 207-227, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00312.x>. Acesso em: 20 set. 2019.
- FEREJOHN, J. E. Constitutional Review in the Global Context. **Legislation and Public Policy**, [s.l.], v. 6, n. 49, p. 49-59, 2002. Disponível em: <https://www.nyu.jp/wp-content/uploads/2012/11/John-E-Ferejohn-Constitutional-Review-in-the-Global-Context.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.
- FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12035>. Acesso em: 20 set. 2019.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 97, n. 2, p. 233-243, May 2003. Disponível em: [http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks\\_.unravelingcentralstate.apsr\\_.2003.pdf](http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks_.unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf). Acesso em: 20 set. 2019.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87-125, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.
- KNIGHT, J. Institutionalizing Constitutional Interpretation. *In*: FEREJOHN, J.; RAKOVE, J. N.; RILEY, J. **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 361-391.
- LIJPHART, A. The Two-Dimensional Conceptual Map of Democracy. *In*: LIJPHART, A. **Patterns of Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1999. p. 243-257.
- LUPIA, A.; MCCUBBINS, M.. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. **European Journal of Political Research**, [s.l.], v. 37, p. 291-307, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007068904236>. Acesso em: 20 set. 2019.
- MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service**. New York: Oxford University Press, 1968.

- NEGRETTO, G. L. Toward a Theory of Formal Constitutional Change: mechanisms of constitutional adaptation in Latin America. *In*: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. **New Constitutionalism in Latin America: promises and practices**. Farnham: Ashgate Publishing, 2012. p. 51-72.
- NEGRETTO, G. L. A Two-Level Theory of Constitutional Choice. *In*: NEGRETTO, G. L. **Making Constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 43-70.
- OVERMAN, S. Autonomous Agencies, Happy Citizens? Challenging the Satisfaction Claim. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 30, n. 2, p. 211–227, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12207>. Acesso em: 20 set. 2019.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 223-243, Apr. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>. Acesso em: 20 set. 2019.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control**. London: Routledge, 2004. p. 1-13.
- RODRIGUES, T. C. M. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 123-160, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220192805>. Acesso em: 20 set. 2019.
- ROSE-ACKERMAN, S. Controlling Political Power. *In*: ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 143-174.
- SWEET, A. S.; THATCHER, M. Theory and Practice of Delegation to NonMajoritarian Institutions. **West European Politics**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/713601583>. Acesso em: 20 set. 2019.
- THATCHER, M. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 9, n. 6, p. 954–972, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1350176022000046445>. Acesso em: 20 set. 2019.
- TOMIC, S. Legal independence vs. leaders' reputation: exploring drivers of ethics commissions' conduct in new democracies. **Public Administration**, [s.l.], v. 96, n. 3, p. 1–17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12411>. Acesso em: 20 set. 2019.
- VAN THIEL, S.; YESILKAGIT, K. Good Neighbours or Distant Friends? **Public Management Review**, [s.l.], v. 13, n. 6, p. 783-802, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>. Acesso em: 20 set. 2019.
- WEINGAST, B. R. The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). **Public Choice**, New York, v. 44, n.1, p. 147-191, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00124821>. Acesso em: 20 set. 2019.

Artigo recebido em: 2019-09-07

Artigo reapresentado em: 2019-09-19

Artigo aceito para publicação em: 2020-01-14



## **A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

### **THE FINANCIAL AUTONOMY OF THE MUNICIPALITIES IN BRAZILIAN FEDERALISM**

### **LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO**

Edith Maria Barbosa Ramos<sup>1</sup>  
Paulo Roberto Barbosa Ramos<sup>2</sup>  
Fernanda Dayane dos Santos Queiroz<sup>3</sup>  
Bruno Denis Vale Castro<sup>4</sup>

**Resumo:** Desde 1787, quando os Estados Unidos da América (EUA) apresentaram ao mundo a organização da forma federativa de Estado, muitos outros países também a adotaram. Porém, é importante ressaltar que o federalismo não foi construído da mesma forma em todos os países. Pode-se dizer que existem características ditas essenciais, mas cabe a cada Estado, a depender de sua organização histórica, política e social determinar a forma própria de organização. No Brasil, adotou-se o federalismo cooperativo, com a constituição de três entes: União, Estados e Município, cuja a finalidade é garantir a autonomia dos entes federativos. Mas, no Brasil, a finalidade de um Estado autônomo ainda não foi

---

<sup>1</sup> Pós-Doutora em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ/Brasília/DF. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Professora e Vice-Coordenadora do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA/UFMA). Professora e Pesquisadora da Universidade Ceuma. Bolsista do BEPP/FAPEMA (Bolsa de Estímulo à Produtividade em Pesquisa - Edital nº 007/2018 - Produtividade). Membro Convidado da Rede Ibero-Americana de Direito Sanitário.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (1992), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997), Doutorado em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e Pós-Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Granada - Espanha (2010/2011). Professor titular do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão, Coordenador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional dessa mesma instituição, Professor Pesquisador do Centro Universitário do Maranhão e Promotor de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público do Estado do Maranhão. Foi Bolsista Produtividade/FAPEMA.

<sup>3</sup> Mestre em Direito da UFMA. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá/CERS. Professora da Universidade Dom Bosco - UNDB. Advogada inscrita nos quadros da OAB/MA. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA - 2015). Integrante da Comissão de Bioética e Biodireito da OAB/MA. Integrou o Núcleo de Estudos em Direito Sanitário - NEDISA, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/UFMA.

<sup>4</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas, Universidade Autónoma de Lisboa (UAL/PT). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Mestrado em Direito da UFMA. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Membro efetivo do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional - NEDC, coordenado pelo Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos. Assessor de Revisão Editorial da Revista do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Assessor de Promotor de Justiça, lotado na 25ª Promotoria de Justiça do Controle Externo da Atividade Policial (MPE/MA). Professor Universitário (Universidade CEUMA).

atingida, tendo em vista que não há uma repartição de recursos adequada e a União, na realidade, permanece como a detentora de maior parte de competências administrativas e legislativas, assim como dos recursos arrecadados. Pretendeu-se, com a presente pesquisa analisar a efetivação das características do sistema federativo brasileiro, especialmente no que se refere à divisão de recursos a serem utilizados pelo município. Como metodologia, realizou-se abordagem qualitativa. No que diz respeito aos procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavra-chave:** Autonomia; Federalismo; Repartição de recursos.

**Abstract:** Since 1787, when the United States of America presented to the world the organization of the federative form of State, many other countries also adopted it. However, it is important to emphasize that federalism was not constructed in the same way in all countries. One can say that there are essential characteristics, but it is up to each state, depending on its historical, political and social organization to determine the proper form of organization. In Brazil, cooperative federalism was adopted, with the creation of three entities: the Union, the States and the Municipality, whose purpose is to guarantee the autonomy of the federative entities. But in Brazil, the purpose of an autonomous State has not yet been reached, as there is no adequate allocation of resources and the Union, in fact, remains the holder of most administrative and legislative powers, as well as the resources collected. It was intended, with the present research, to analyze the effectiveness of the characteristics of the Brazilian federal system, especially regarding the division of resources to be used by the municipality. As a methodology, a qualitative approach was carried out. With regard to technical procedures, bibliographical and documentary research was used.

**Keywords:** Autonomy; Federalism; Resources allocation.

**Resumen:** Desde 1787, cuando los Estados Unidos de América (EE. UU.) Presentaron al mundo la organización de la forma federativa de estado, muchos otros países también la adoptaron. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el federalismo no se construyó de la misma manera en todos los países. Se puede decir que existen las llamadas características esenciales, pero depende de cada estado, dependiendo de su organización histórica, política y social, determinar su propia forma de organización. En Brasil, se adoptó el federalismo cooperativo, con la constitución de tres entidades: Unión, Estados y Municipio, cuyo propósito es garantizar la autonomía de las entidades federativas. Pero en Brasil, el propósito de un estado autónomo aún no se ha logrado, dado que no hay una asignación adecuada de recursos, y la Unión de hecho sigue siendo el titular de la mayoría de los poderes administrativos y legislativos, así como el recursos recaudados El objetivo de esta investigación fue analizar la efectividad de las características del sistema federativo brasileño, especialmente en lo que respecta a la división de los recursos que utilizará el municipio. Como metodología, se realizó un enfoque cualitativo. En cuanto a los procedimientos técnicos, se utilizó la investigación bibliográfica y documental.

**Palabras clave:** Autonomía; Federalismo; Intercambio de recursos.

## **Introdução**

O sistema federativo brasileiro possui características próprias. Desse modo, pretende-se abordar algumas características e especificidades do federalismo brasileiro desde a sua incorporação pela Constituição de 1891 até os dias atuais.

Além desse breve retrospecto histórico, busca-se detalhar o federalismo cooperativo, trazido na Constituição de 1988, discutir sobre algumas das principais tipificações de federalismo existentes e por fim, a análise centra-se no histórico e características do ente federativo brasileiro mais próximo dos cidadãos, qual seja, o município.

O município é definido pela Constituição Federal como ente federativo político autônomo. Ressalta-se que em outros países que adotam a forma federativa de Estado, não há a figura de um terceiro ente autônomo. Na maioria das federações, o poder local é exercido por divisões administrativas das unidades federadas (União e Estados) que delegam diferentes graus de poder político, administrativo, econômico e social aos governos locais. O Brasil é a única federação no mundo que possui três níveis políticos autônomos definidos constitucionalmente (TOMIO, 2005).

Pretendeu-se, com a presente pesquisa, analisar a efetivação das características do sistema federativo brasileiro, especialmente no que se refere à divisão de recursos a serem utilizados pelo município, entendido como o ente mais próximo da sociedade, que deve ser o responsável, por exemplo, pelo fornecimento da saúde básica aos seus moradores, o não raro não ocorre por problemas conjunturais, analisados neste artigo.

Como metodologia, realizou-se abordagem qualitativa, devido ao vínculo essencial existente entre o material estudado e o tema em questão. Segundo Gustin (2013) a pesquisa com abordagem qualitativa estuda os dados buscando seu significado. Nesse contexto, tem-se como base a forma como se percebe o fenômeno do federalismo dentro do contexto do Estado brasileiro. Assim, ao utilizar a descrição qualitativa procurou-se analisar não só os aspectos aparentes do fenômeno como também seus aspectos formadores, buscando explicar sua origem histórica, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências.

A pesquisa, quanto aos objetivos, foi desenvolvida de forma a buscar na bibliografia disponível o estado da arte da autonomia dos municípios e a divisão de recursos no Brasil. Para Gustin (2013, p. 24):

A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. Segundo os autores, a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada via de regra, por meio do trabalho intensivo (GUSTIN, 2013, p. 24).

Diante desse quadro, o presente artigo tratou do fenômeno do federalismo brasileiro e a ideia de autonomia financeira dos municípios em relação ao direito à saúde. No primeiro momento, foi realizado um panorama geral do federalismo brasileiro, destacando suas

peculiaridades históricas e estruturais, buscando-se compreender como ocorreu o processo de constituição dos entes federativos e a atual divisão de competências constitucionais.

Passo seguinte, investigou-se, de forma inicial, as relações e mudanças promovidas pelas diferentes constituições e legislações, realizou estudo bibliográfico sobre o tema, com o escopo de traçar pontos fundamentais que configuram a divisão de recursos financeiros nos municípios brasileiros.

Em razão disso, com o escopo de contextualizar e analisar o fenômeno do federalismo, a presente investigação materializou-se no formato de revisão sistemática, enquanto espécie de revisão de literatura. Procedeu-se uma análise histórica e conceitual da ideia federalismo no contexto de atuação das diferentes unidades federativas brasileiras, objetivando compreender os determinantes que propiciaram sua constituição, bem como a atualização do seu processo de desenvolvimento. Portanto, este texto concentra-se em uma oportunidade, do ponto de vista científico, para aquele que pretende discutir o modelo de federalismo brasileiro e em que medida a construção teórica sobre o tema possui envergadura para dar conta das consequências da divisão de recursos entre todos os entes da Federação.

Tal oportunidade justificou o esforço científico aqui materializado no percurso metodológico necessário para pôr em questão o seguinte a formação histórica dos municípios brasileiros e sua autonomia, bem como a engenharia de divisão de recursos orçamentários. Em razão disso, a presente pesquisa utilizou o método dedutivo, com a apropriação histórica de conceitos como federalismo, constitucionalismo, municípios e recursos orçamentos. Para o levantamento de informações, os principais procedimentos de coleta de dados foram bibliográficos e documentais (LAKATOS, 2008).

No que se refere à pesquisa bibliográfica, Gustin (2013, p. 40) destaca, em suma, que todo trabalho científico, toda pesquisa, deve ter o apoio e o embasamento na pesquisa bibliográfica, para que não se desperdice tempo com um problema que já foi solucionado e possa chegar a conclusões inovadoras.

Portanto, resta claro que a pesquisa bibliográfica não é uma simples catalogação de tudo o que já foi escrito a respeito do tema, mas sim uma busca minuciosa de informações para que se possa analisar de forma profunda o problema proposto, de modo que se chegue a uma resposta inovadora para o tema, mesmo que não seja uma resposta conclusiva, mas que sirva como meio para levar o leitor a refletir sobre a temática proposta.

Por seu turno, a análise documental é indispensável, na medida em que é realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. Desta feita, a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986). Assim, entende-se que a pesquisa documental se caracteriza pela busca de informações em documentos que não

receberam nenhum tratamento científico, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno. Dessa forma, a presente investigação foi desenvolvida a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental enquanto procedimentos que se utilizam de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise da literatura especializada e dos documentos selecionados, configurando-se, assim como pesquisa de índole eminentemente qualitativa.

## **1. Conceituações e características dos sistemas federativos**

A De acordo com Schmitt (1992), a ideia central do federalismo encontra-se no pluralismo e na existência de autonomia política tanto para os estados-membros como para o Estado nacional, composto por entes federativos. O autor, em outra importante obra, denominada “O guardião da Constituição” (2007) trata sobre o conceito de federalismo. Veja-se:

Com a palavra federalismo, procura-se expressar aqui apenas a justaposição e a cooperação, existentes dentro de uma organização federal de uma maioria de Estados encontra-se, aqui, uma pluralidade de formas estatais sobre base estatal (SCHMITT, 2007, p. 105).

De forma pormenorizada, Pereira (2015) traz como características principais do Estado Federal: ter ao menos, dois níveis de governo, constitucionalmente instituídos, sendo cada um dotado de autonomia um de nível federal, com jurisdição sobre todo o país e outro de nível regional ou subnacional; coexistência da soberania, como seu atributo; a terceira consiste na autonomia, inerente à unidade constitutiva, ou seja, o Estado; enumera-se também como característica o fato de possuir estruturas bicamerais ou duas Casas legislativas – uma formada pelos representantes do povo, outra formada pelos representantes das unidades federativas subnacionais – e, por fim, pode-se citar, a presença de um modelo democrático de estado de direito. Ainda sobre o tema, conclui Pereira (2015, p. 20) que somente torna-se possível a convivência entre a soberania e a autonomia, em virtude da descentralização de poder político e administrativo.

Ramos (2012) não considera que só pode ser chamado de federal a forma de estado que apresenta todas as características do federalismo americano, pois este não é o melhor, nem o único modelo existente, mas se faz importante por ter sido o primeiro modelo federalista. O autor afirma que qualquer sistema federal deve apresentar, na realidade, a maioria das seguintes características:

- a) Constituição escrita e rígida;
- b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades;
- c) indissolubilidade do vínculo federativo;
- d)

vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral através do Senado Federal, que deve guardar isonomia dentre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências e f) possibilidade de intervenção federal (RAMOS, 2012, p. 22).

De outro lado, Siqueira (2015, p. 31) é mais conciso ao apresentar as características principais para configuração de um Estado Federal, de forma que para ele, o sistema federal deve: possuir no mínimo dois níveis de governo, desde que todos os polos sejam detentores de autonomia; ter uma Constituição escrita; ter a possibilidade de intervenção federal e possuir uma Corte Suprema para dirimir os conflitos referentes a matérias constitucionais.

Compartilhando do entendimento de Ferreira (2010), entende-se que a concepção de Federalismo não pode ser pautada em um único e exclusivo modelo. Pelo contrário, a sua construção se dá com base na estrutura de cada Estado que o adota, não sendo possível atribuir um conceito generalizador, mas é possível a demonstração de características em comum em diversos contextos territoriais.

Pretende-se nas próximas seções fazer um breve aparato histórico, bem como apresentar características do federalismo brasileiro.

A inserção do sistema federalista no Estado brasileiro recebeu a influência do federalismo norte-americano. Honorio (2012) afirma que a forma de estado federativa contemporânea se assenta sobre as bases do modelo jurídico e político que a Europa começou a constituir na Baixa Idade Média e também durante as Revoluções Gloriosa, em 1688, Americana, em 1776 e Francesa, em 1789.

Sobre a forma de constituição da Federação nos EUA e no Brasil, Souza (2005) assevera que enquanto nos Estados Unidos da América, por meio da união das colônias, foi constituída a Federação, no Brasil ocorreu o contrário: o governo central subdividiu o poder que possuía entre as Províncias, que passaram a ser denominadas Estados, realizando a descentralização político-administrativa. Enquanto nos Estados Unidos houve a atuação de uma “força centrífuga”, aqui no Brasil atuou a “força centrípeta” para a adoção do federalismo.

No Brasil, ao contrário do que ocorreu nos EUA, a metrópole portuguesa realizou colonização exploratória do país, com a extração das riquezas como o pau-brasil, inicialmente, e o ouro, em seguida. Havia também uma forte tributação e os portugueses, na condição de colonizadores, fizeram da Colônia, o seu Império, por quase 70 anos, quando, finalmente, através de um golpe de estado idealizado por militares, foi instaurada a República e, na sequência, para regular esse novo período, foi promulgada uma Constituição em 1891 trazendo a forma federativa de estado, nos moldes americanos. Sobre o cenário vivido, Pereira (2015, p. 28) relata:

Com uma declaração de independência que derivava do poder central às antigas colônias, o quadro que se desenha no Brasil é de um Império com poder central vigoroso em detrimento de poderes locais quase anulados. Em tal cenário, é possível constatar duas importantes consequências: o empobrecimento constante das províncias em virtude da forte tributação em favor da Coroa e o enriquecimento demais da elite rural, a qual dominava o Poder Legislativo (já que o sufrágio e o direito de ser eleitos eram baseados no poder patrimonial), sendo beneficiada com a alocação dos recursos orçamentários (PEREIRA, 2015, p. 28).

Continua Pereira (2015) afirmando que por questões militares, religiosas, políticas e pela própria crise econômica, o Império não atendia mais aos anseios da sociedade, de forma que o ideal republicano crescia, assim como a ideia de adotar o modelo federalista, enquanto sistema de repartição política que contemplasse as entidades locais.

O Brasil foi por mais de 50 anos um Estado Unitário e Centralizador. Em 1824, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e outorgou a Constituição Imperial, de modo que o pensamento unitarista até hoje se mostra impregnado no imaginário popular. Pode-se dividir o período imperial em dois, levando-se em consideração a forma de centralização política. Na primeira fase, observa-se uma centralização absoluta do poder político, e na segunda, a partir do Ato Adicional de 1834, um processo de desconcentração administrativa. O Ato Adicional trouxe mudanças para o cenário político, tais como: conversão do Império do Brasil em uma monarquia federativa, Supressão do Conselho de Estado, Supressão do Poder Moderador, mas em 1841 houve redução da extensão dessas mudanças<sup>5</sup>. Segundo Santos e Andrade (2012, p. 9 - 10), embora tenha ocorrido retrocesso, a lei ainda é considerada um marco na instauração da descentralização política do país.

Bonavides (2004, p. 340), relata que as “sementes do federalismo foram deitadas ao subsolo político do Brasil na Revolução Pernambucana de 1817, ou seja, antes da Independência, no Projeto Antônio Carlos, em 1823”<sup>6</sup>. Posteriormente, em 1831, o partido liberal mandou Projeto ao Senado para reformar a Constituição do Império e instalar no Brasil a Federação Monárquica, sendo esse projeto o que depois originou o Ato Adicional de 1834.

Bonavides (2004) coloca como um problema para a Federação brasileira o fato de o seu nascimento ter ocorrido em meio à ditadura, após um golpe de Estado militar desferido pelo Marechal Deodoro da Fonseca, no Campo de Santana. Nas palavras de Feijó (2012, p. 10):

---

<sup>5</sup> Conhecido como um contragolpe conservador no Ato Adicional (BONAVIDES, P; ANDRADE, P. 2006, p. 130)

<sup>6</sup> Trata-se do Projeto de Constituição para o Império do Brasil, que foi escrito por Antonio Carlos Ribeiro de Andrade e Silva e outros

O regime federativo foi institucionalizado após o período monárquico, por intermédio do Decreto nº 1, assinado em 15 de novembro de 1889, com a Constituição de 1891, representando seu corolário institucional. Os partidários da República liberal procuraram, o quanto antes, convocar uma Assembleia Constituinte, já que nas palavras do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o novo Estado precisava de uma constituinte para que se fosse reconhecida a República e que os créditos necessários fossem obtidos. (FEIJÓ, 2012, p. 10).

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 previa a forma de governo, baseada no regime representativo e presidencialista, e a de estado, calcada na federação<sup>7</sup>, integrada pelas antigas Províncias erigidas a estados membros e pelo Distrito Federal, antigo Município Neutro:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 2017).

Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL, 2017).

Assim, como aborda Feijó (2012, p. 16) o Estado federal brasileiro esforçou-se, desde a primeira constituição republicana, pela defesa da autonomia dos seus três entes. A concreta efetivação dessa autonomia revela-se, também, pela edificação de uma organização sistêmica, que pressupõe a atuação conjunta dos entes federativos, tendo em vista que a sua sobrevivência depende da solidariedade e da cooperação entre seus membros. A partir de uma atuação conjunta e coordenada em diversos setores (sociais, por exemplo), garante-se a unidade da nação, proteção a direitos, fomento e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à sociedade.

Porém, como relata Souza (2005), o federalismo brasileiro foi uma fórmula “importada dos Estados Unidos”, que foi incorporado pelo Brasil com a característica de possuir limitada autonomia dos seus estados membros, diferente do que apregoava os Estados Unidos. No Brasil, as Constituições estaduais são, em sua essência cópias da Constituição Federal, sendo pouquíssimo usadas, ocasionando a ocorrência de um “desvirtuamento do federalismo”, que aborda a existência de equilíbrio entre o Poder Federal e os Poderes Estaduais.

Celso Furtado (1999, p. 50) afirma que “O federalismo precoce teria possivelmente inviabilizado o projeto de nação que justificou entre nós a permanência da Coroa portuguesa”. No mesmo sentido, Santin *et al.* (2006) afirmam que não foram os estados que criaram a federação, mas o governo federal que passou a reconhecer a soberania, individualidade de cada província, pois o federalismo só existia na teoria. Observa-se, portanto, a partir do apresentado

---

<sup>7</sup> As demais Cartas Magnas brasileiras mantiveram o federalismo como forma de governo, até mesmo o Estado Novo em 1937; e em todas estas Constituições existiu a proibição expressa a qualquer tipo de vedação à forma federativa de estado.

pelos autores acima expostos, que, na prática, a União concentrou o poder decisório nas suas mãos, transformando os estados em repetidores de normas da União e coadjuvantes no estado federal. Bonavides (2004, p. 324) afirma que:

Triste condição, essa, do sistema federal em nosso País: ele já nasceu enfermo e cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguraram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitaristas geradoras de injustiças e ressentimentos. (BONAVIDES, 2004, p. 324).

Campos; et al (2012) sobre o contexto histórico em que foi inserido o federalismo brasileiro relata que tal como os norte-americanos, os federalistas no Brasil eram contrários à existência de uma Monarquia, pois com o controle da Metrópole, não poderia existir qualquer autonomia política das Províncias. Deste modo, começam a emergir movimentos de resistência, em Pernambuco, em 1824, na Bahia, em 1837, movimentos como a Inconfidência Mineira (1789) também foram importantes, pois visavam a formação de um país livre, utilizando-se de ideais iluministas.

Vê-se que o estado brasileiro é marcado por uma centralização de poder, enfraquecendo até mesmo o estado democrático, que necessita de maior proximidade com o povo para ter seus preceitos efetivados. A década de 1920 foi o palco da desagregação desse pacto político, visando reforçar o presidencialismo e fazendo do princípio federativo algo sem efetividade. Vivia-se a política do café com leite, em que os mais poderosos, que estavam situados no eixo São Paulo – Minas Gerais, eram aqueles que alternadamente se elegiam Presidentes da República.

Bonavides *et al.* (2006) questiona a existência de uma democracia liberal de alternância de poder, visto que um único partido de âmbito regional, durante quatro décadas, em um estado membro, elegeu 14 governadores e, em âmbito nacional, no mesmo lapso temporal, foi o responsável por eleger quatro Presidentes da República. Concluem os autores que “o federalismo no regime republicano da Carta Constitucional de 1891 era um federalismo verbal, com a igualdade dos entes federados existindo só no texto da Constituição” (BONAVIDES *et al.*, 2006, p. 264).

Vê-se a grande discrepância entre o federalismo nos Estados Unidos e o federalismo brasileiro, desde a sua origem, até mesmo as constantes modificações em decorrência do momento político vivenciado. Nessa linha, Campos *et al.* (2012) elencam algumas dessas diferenças, tais como: no modelo americano, os estados eram dotados de soberania e autonomia política, enquanto que os estados membros brasileiros, com a política do café-com-leite, carregavam o caráter autocrático, com o revezamento do poder político apenas entre Minas Gerais e São Paulo.

Em 1934 promulga-se a Constituição que visa fortalecer a autonomia dos estados membros e possui planos de descentralização administrativa, que se voltavam à valorização do município, mas havia nesse período forte apelo socialista dos mentores da Constituição, ocorrendo, na prática, a centralização e o engrandecimento dos poderes da União (NEME; *et al.*, 2011, p. 131).

Traz Bonavides *et al.* (2006) que no Estado Novo, em 1937, a federação foi aniquilada. Os governos estaduais funcionaram como interventorias federais, com a presença forte da centralização e unitarismo da União. Ferreira (2003, p. 221) afirma que:

Desde que em 1930 desapareceu a Constituição de 1891, instituindo-se a ditadura, desfez-se o federalismo. Mantiveram-se geograficamente os Estados. Politicamente, conservaram este nome, mas perderam os seus poderes de administração autônoma, que passaram a exercer-se por delegados de confiança do presidente da República, sem a colaboração de câmaras ou assembleias (FERREIRA, 2003, p. 221).

Nesse período, o Estado Federal existia apenas no papel, pois na prática, as unidades territoriais (estados e municípios) antes descentralizadas, tiveram que se submeter ao poder fiscalizatório da União governada por Getúlio Vargas, com o poder político e econômico nas mãos dos coronéis e das famílias oligárquicas. Segundo Santos; Andrade (2012) com as modificações implantadas restabelecia-se o Estado Unitário em termos materiais.

Na década de 1940, as atenções do mundo voltaram-se para a II Guerra Mundial, em que segundo Santos e Andrade (2012) tratou-se de uma disputa pela ideologia política que iria predominar, se a do grupo dos Aliados, composta por Estados regidos pelo regime republicano democrático, ou do grupo do Eixo, composto por países (Alemanha, Itália e Japão) em que predominavam regimes totalitários. Dessa forma, com a queda dos países totalitários, o Brasil e o mundo tiveram que se adaptar à nova realidade. Com a Constituição de 1946 houve o necessário avanço em relação aos retrocessos do Estado Novo, com um estado social estruturado no bicameralismo clássico, com o sistema federativo restaurado, valorização dos estados membros, garantia de sua descentralização política, administrativa e capacidade tributária e restabelecimento da autonomia dos municípios (NEME *et al.*, 2011).

Santos e Andrade (2012) citam como uma grande inovação trazida pela Constituição de 1946, o restabelecimento de uma cooperação financeira a fim de contribuir com o crescimento econômico de áreas mais subdesenvolvidas em nosso país através da criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e SPEVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) que eram descentralizações administrativas que recebiam incentivos financeiros para essa finalidade de crescimento econômico. Por conta da instituição dessas unidades houve no período da Constituição de 1946 a mudança do dualismo clássico para o cooperativo, pois se passou a dar maior importância ao

desenvolvimento de áreas que possuíam problemas socioeconômicos e ecológicos e a instituir incentivos com capital proveniente das receitas da União, o que, posteriormente veio a interferir negativamente na autonomia dos Estados que recebiam tais incentivos.

Segundo Almeida (1987, p. 6) há uma boa base de ceticismo em relação ao futuro da Federação desde a Constituição de 1967, visto que é vivido, mais uma vez, o Estado unitário, apesar de mantido nominalmente o regime federativo.

Com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em 1968, foram conferidos ao Presidente da República muitos poderes, o que contribuiu para maior centralização de poderes políticos no âmbito da União. Com a Constituição de 1969, há grandes restrições aos planos e diretivas econômicos, com a superioridade da União frente aos demais entes do Estado (NEME, 2011). De acordo com Santos; Andrade (2012, p. 21) “o nome federalismo de integração, que recebeu essa forma federalista, representava a obsessão pela segurança nacional como forma de se institucionalizar uma maneira legítima de se centralizar o poder nas mãos de poucos”.

Esse resgate perdura até a Constituição de 1988, onde é regulamentada a união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, a forma federativa de estado, a capacidade de auto-organização, autoadministração e autogoverno, que a Constituição possui um guardião (o Supremo Tribunal Federal - STF), enfim, são positivadas as diversas características do sistema federativo.

Porém, na prática, como traz Rocha (1997, p. 227), existe uma forma federativa muito distante do modelo norte-americano, há um federalismo tupiniquim, com a presença de “fenômenos políticos caboclos, intercalado, ou mesmo, impedido de se aperfeiçoar pelo coronelismo, da política de governadores e ditaduras militares”. Acrescenta-se ao cenário, a crescente corrupção, a criação de municípios por conveniência política, de forma que não se pode forjar um estado federativo no molde norte-americano, visto que se vivenciou no Brasil outra realidade histórica e desde a sua implantação, com tipificações diferentes adotadas, pode ser visualizada discrepâncias entre os dois modelos de federalismo.

No item seguinte pretende-se esclarecer o modo como o Brasil implanta o modelo federal no contexto atual.

## **2. Os municípios como entes federativos dotados de autonomia**

O Brasil apresenta uma variante ao federalismo, que são os Municípios, com competências e recursos assegurados pela Constituição. Apresentam características como a autonomia, conforme visualiza-se a partir da leitura do artigo 30 da Constituição<sup>8</sup>, podem,

---

<sup>8</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

portanto, se auto organizar (visto que elaboram sua Lei Orgânica); possuem autonomia executiva, visto que elegem os prefeitos; e possuem ainda autonomia legislativa, pois legislam sobre matérias de interesse local, sobre arrecadação de tributos. Vê-se que eles coexistem lado a lado com a União Federal, os estados membros e as competências de ambos.

Por conta da presença desse ente federado, diz-se que a federação brasileira é *sui generis*, destoa de todos os demais estados federados (PIRES, 2005). Para Meirelles (1992, p. 26-27):

1 O Município, como unidade política administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de certos princípios privados (*jus connubii, jus commercii* etc.) até o privilegio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam do Direito vigente (*jus italicum*). (MEIRELLES, 1992, p. 25).

2. O Município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências de nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local. O inegável é que, na atualidade, o Município assume enormes responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações. (MEIRELLES, 1992, p. 26-27).

Sobre o significado da palavra, Tavares (1997, p.169) afirma que a palavra é formada por duas partículas, sendo a primeira *munus* ou *munia*, que significa muro, jurisdição, cercada, encargo, ofício e a segunda partícula o verbo *cipio*, que possui o sentido de tomar. Dessa forma, conclui o autor que município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo.

Manifestações de existência de uma divisão administrativa em âmbito local, existiu desde a Roma Antiga, porém o município, tal como disposto na Constituição de 1988 foi uma criação nacional. Ferreira (2010) narra que na Roma Antiga, ser um cidadão do município ou municípe não era um direito de nascimento (diferentemente do que ocorria na Grécia), mas um

---

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

direito para poder desempenhar funções públicas locais.

Com o fim do feudalismo e surgimento dos estados absolutistas, Ferreira (2010, p. 35), utilizando em especial o exemplo de Portugal, afirma que o século XII foi um século de transformações, surgindo, em Portugal, o primeiro reino da Europa. No século VIII, a Península Ibérica foi invadida pelos árabes, houve guerras entre senhores feudais portugueses e invasores, de forma que muitas vilas ficaram sem seus senhores feudais, e os servos e vassalos começaram a se organizar em concelhos, dando origem à organização municipal portuguesa.

Vê-se, conforme assevera Ferreira (2010) que o surgimento do município em Portugal não ocorreu em decorrência de uma luta entre burgueses e nobreza, mas nasceu da necessidade do povo se organizar para reconquistar o seu território, que estava sendo invadido por árabes. Porém, uma padronização dos municípios só veio a ocorrer no século XV quando foram introduzidas diversas mudanças, como por exemplo, a criação do cargo de vereador, o direito de votar, dentre outras. De forma mais concisa, sobre esse momento histórico, relata Tavares (1997, p. 169):

Com a insurreição da burguesia, começaram a aparecer as primeiras cidades livres na Europa. Na Inglaterra, desenvolveu-se o municipalismo desde 1450. Na Espanha, surgiram os ayuntamientos e, em Portugal, os Concelhos de Homens Bons, assembleias eletivas que governavam as cidades. A instituição das municipalidades portuguesas aparece já nas Ordenações Afonsinas (anteriores a 1512) e nas Manuelinas (de 1512). (TAVARES, 1997, p. 169).

O Brasil não possuía organização política durante os primeiros anos em que foi colônia de Portugal, pois interessava à Metrópole apenas a exploração do pau-brasil. Existiam, nesse momento histórico, as vilas de São Paulo e Piratininga, de acordo com Ferreira (2010). Mas, em meados do século XVI, após os espanhóis terem encontrado ouro em solo brasileiro, dividiu-se o território em quatorze capitâncias hereditárias, entregando-as a particulares para que povoassem e explorassem as terras. Para tanto, foram criadas vilas, as quais deviam seguir as Ordenações Manuelinas, mas possuíam alguma autonomia para gerir suas finanças.

Santin *et al.* (2006, p. 62) afirmam, que “embora houvesse a divisão do território em capitâncias, a centralização predominava na Colônia, de forma com que a expansão municipalista foi restringida”. Porém, Ferreira (2010) traz que com o início do ciclo do ouro no século XVII, com as Ordenações Filipinas regendo as vilas da Colônia, a Coroa Portuguesa passou a impor e cobrar mais das câmaras locais tomando assim uma função mais centralizadora.

Em 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, o país passa a ter uma nova configuração administrativa, deixando de ser simplesmente uma colônia e passando a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve. Com a independência do Brasil em 1822, e com a Constituição outorgada de 1824, o papel das câmaras municipais seria de administrar as vilas imperiais. Castro (2014) afirma que com a criação de Câmaras em todas as cidades e vilas

existentes, bem como as que viessem a ser criadas, se denota uma preocupação com um poder local, que pudesse atender as demandas daquela população. Tavares (1997, p. 171) fala da posição dos futuros municípios:

A primeira referência constitucional do Brasil independente ao que futuramente se chamará Município está implícita no art. 22 daquela Constituição: ‘O seu território é dividido em Províncias, as quais poderão ser subdivididas como o pedir o bem do Estado’ - de que se pode inferir um processo de subdivisão administrativa como convinha ao estado unitário que então se estabelecia (...). Os poderes locais se constituíam em ameaça à unidade do Império, mas eram, reconhecidamente, os fulcros do desenvolvimento. Assim: o Imperador tinha, em cada Província, um Presidente nomeado e que podia remover, quando entender que assim convém ao bem do Estado (TAVARES, 1997, p. 171).

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição da República, a qual em seu artigo 68 diz que os estados deveriam se organizar de forma que pudessem assegurar a autonomia dos municípios, sendo dever da União intervir nos estados somente em casos de invasões estrangeiras, ameaça à ordem federativa e para assegurar a execução das leis e recolhimento dos impostos federais. Porém, conforme aborda Rios (2014, p. 169) a palavra “município” é utilizada na Constituição Federal de 1891 apenas três vezes, para atribuir aos municípios uma relativa autonomia aplicável ao atendimento do peculiar interesse municipal. Atenta-se também para o fato de a Constituição não ter esclarecido o significado de “peculiar interesse”, trazido em seu dispositivo, o que teria contribuído para que a autonomia local se tratasse de um mero dispositivo constitucional contribuindo para o fortalecimento do pacto Central.

A Constituição Federal de 1934 evidencia o enfraquecimento dos poderes regionais, pois havia descontentamento com a prática do coronelismo em âmbito regional e a população desejava exercer sua participação na vida política do país. Dessa forma, nesse período ocorre o fortalecimento do poder local, pois, conforme relata Rios (2014, p. 169): “o jogo político se materializa na arena municipal”.

Porém, com o golpe de Getúlio Vargas e a instalação do Estado Novo, foi outorgada a Constituição de 1937, uma constituição autoritária, retirando dos estados e municípios sua autonomia, de modo que os prefeitos passaram a ser nomeados pelos interventores estatais que consequentemente eram nomeados pelo presidente.

Santin *et al.* (2006) relatam que a Constituição implantada em 1937 afetou gravemente a autonomia municipal nesse período, tendo em vista a centralização do poder nas mãos de Getúlio Vargas e a existência do sistema de interventorias em âmbito estadual e municipal.

No mesmo sentido, Rios (2014, p. 170) comenta que a “Carta de 1937 suspende os direitos atribuídos aos municípios, restringindo sua capacidade administrativa e centralizando o poder na figura do presidente. Inicia um período de nove anos, de um regime extremamente centralizador e intervencionista”.

Em 1946, após II Grande Guerra Mundial, é promulgada outra Constituição. Com ela, retomam-se as políticas e ideias descentralizadoras e democráticas, propiciando a autonomia dos municípios, de forma que passa a ter eleições para seus prefeitos e vereadores<sup>9</sup> e que os estados somente poderiam intervir nos municípios para lhes regular as finanças<sup>10</sup>.

Sobre o tema, Rios (2014) diz que tanto os estados quanto os municípios passaram a ter um maior poder de organização de seus sistemas tributários, com a capacidade de gerenciar alíquotas e orçamentos. Porém, não se pode caracterizar a existência de uma autonomia financeira, pois não foram garantidos recursos tributários suficientes para seu autogoverno.

Em 1967, fruto dos ideais trazidos pelo golpe de 1964, surge uma nova Constituição, a qual, conforme aborda Ferreira (2010), teve um caráter extremamente autoritarista, ampliando o poder de intervenção da União nos estados e municípios.

Para Rios (2014), a Constituição Federal de 1967 surge em um dos períodos mais duros e conturbados da história do Brasil, possui medidas que caracterizam a centralização política em volta do Executivo Federal e, no que se refere aos estados e municípios, impõe severas restrições de autonomia. Sobre o período, Santin *et al.* (2006, p. 64). relatam:

Todas as conquistas até então alcançadas pelos Municípios estavam sucumbindo, perdendo, assim, a autonomia anteriormente conquistada em tríplice aspecto: administrativo, financeiro e político com o ato institucional nº 5 e todos os demais que o seguiram. Assim, até a chegada da Constituição Cidadã de 1988, o Município teve reduzida e até extinta sua autonomia e autogovernabilidade em razão de inúmeros fatores históricos e governamentais. Todavia, a partir de 1988, conferiu-se ao Município sua característica maior: a autonomia e, no caso do federalismo brasileiro, faz o Município parte integrante da Federação, o que não ocorre nos demais Estados federados. (SANTIN *et al.*, 2006, p. 64)

No que diz respeito à Emenda Constitucional n. 1, de 1969, Castro (2014) afirma que ela não trouxe grandes modificações para os Municípios, aumentando apenas a centralização do poder nas mãos do Chefe do Executivo Federal e modificando o controle externo que era exercido apenas pela Câmara, e passou a ser exercido também pelo Tribunal de Contas do Estado ou de outro órgão estadual.

Em 1988, foi promulgada uma das mais avançadas Constituições já existentes no Brasil, no que se refere à solidificação da autonomia entre as esferas de governo e à participação popular. Por meio desta Constituição, reconhece-se a importância da esfera municipal na vida política do Brasil e institui-se a federação formada pelos entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>11</sup>. Rios (2014, p. 171) considera que entre as principais características da CF/88

---

<sup>9</sup> Artigo 28 da Constituição de 1946.

<sup>10</sup> Artigo 23 da Constituição de 1946.

<sup>11</sup> Assim versa o artigo 1º da Constituição de 1988: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. (...) e, no mesmo sentido, o artigo 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o

encontra-se a ampliação do poder municipal no que tange ao processo de organização político-administrativa<sup>12</sup>. Dessa forma, o município passou a ser uma importante divisão federal com um alto grau de autonomia dotado de responsabilidades específicas e recursos próprios, possuindo também a prerrogativa de autogoverno.

Como exemplo, aborda-se que cabe à Câmara Municipal o poder de legislar, por meio da Lei Orgânica, sobre assuntos de interesses locais, como: tributação, organização dos serviços públicos, planejamento administrativo, infraestrutura, dentre outros.

Essa divisão deve-se, de acordo com Guerra (2015), à própria configuração em regime federativo, em que a descentralização objetiva o fortalecimento das capacidades de cada ente governamental em executar novas funções e interagir com as funções executadas pelas demais esferas, de modo que a descentralização permite melhor canalização das demandas sociais da população, mas é importante ressaltar que isso só ocorre em comunidades que estão mobilizadas na defesa de seus interesses.

Levcovitz *et al.* (2001), afirmam que a descentralização, por si, é insuficiente para a concretização dos princípios do SUS, como exemplo de serviço público prestado pelo Estado, soma-se à descentralização outros aspectos relevantes, como o adequado aporte financeiro, o fortalecimento da capacidade gestora nas três esferas de governo, a permeabilidade das instituições aos valores democráticos e apresentam como dificuldades, a imprecisão do papel do gestor estadual, com riscos de fragmentação do sistema e a acentuação de conflitos nas relações entre os gestores das esferas federal, estadual e municipal. A partir da Constituição de 1988 depreende-se que os municípios possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação, autoadministração.

Nesse ponto, discute-se a autonomia dos municípios no caso específico do federalismo brasileiro, de forma a trazer opiniões sobre o caráter meramente formal da autonomia no âmbito dos municípios, ou, pelo contrário, a existência de efetiva autonomia.

Santos e Andrade (2012) acreditam que o Município enquanto ente federativo é a maior proposição do modelo cooperativo e democrático de federalismo. O ente é o mais próximo do real titular do poder, devendo, portanto, ser capaz de atos políticos pensando em seus interesses locais<sup>13</sup>. O autor firma, ainda, que a previsão dos Municípios como entes

---

Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

<sup>12</sup> Ferreira (2010, p. 43) afirma que: “Com certeza uma das grandes inovações da Constituição de 1988, foi a elevação do município para o status de ente federativo, sendo considerado por vários pensadores do mundo jurídico como um caso único e raro, sendo o Brasil o único país a adotar tal situação”.

<sup>13</sup> Sobre o sentido do município: “É na comuna que reside a força dos povos livre. As instituições comunitárias são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunitárias, pode uma nação ter um governo livre, mas sem possuir o espírito da liberdade. Paixões passageiras, interesse de um momento, o acaso das circunstâncias, podem dar-lhe as formas exteriores da independência, mas o despotismo encerrado no interior do corpo social cedo ou tarde aparece de novo à superfície” (Tocqueville, 2000, p. 54).

federativos, aliados a ampliação das competências da União, fez com que os Estados se enfraquecessem e conseqüentemente perdessem gradativamente suas competências, tanto que atualmente os Estados são dotados de competências residuais, encobertas pelo vasto rol de competências da União e dos Municípios.

Mas alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva (2000), não acolhem o entendimento de Município como ente federativo. Sustentam que o Município não é ente federativo ou mesmo que há absoluta inconsistência da tese de sua figuração na estrutura da federação, e outros, por outro lado, acreditam na integração da entidade local naquela estrutura. Aduz José Afonso da Silva (2000), argumentos como o de que o federalismo não possui o Município como elemento essencial; o da não-participação do município na formação da vontade e das decisões do Senado e na prestação jurisdicional; o da ausência de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República; a vinculação direta dos Municípios à entidade regional ou intermediária, devido à existência de possibilidade de intervenção do Estado nos Municípios, o afastamento da vinculação dos entes locais à unidade federativa central, que é a União.

Em posição mitigada, coloca-se Ferrari (1993) o qual sustenta que a Federação brasileira passou por um processo diferente, relativo ao modelo federal dominante no mundo. Esse processo congrega a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os estados membros. Ferrari (1993, p. 62) vê no modelo brasileiro um arranjo peculiar:

[...] na Federação brasileira, conforme determina a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles das Constituições Estaduais. (FERRARI, 1993, p. 62).

Nesse sentido, conclui-se que os municípios possuem competências presentes na própria Constituição, mas ainda assim, pode-se visualizar sujeição desse ente ao estado membro e à União quanto a princípios existentes na Constituição, por exemplo, trazidos pelo artigo 29<sup>14</sup>. Há ainda, dependência de outros fatores e entes para a criação, fusão e incorporação de municípios<sup>15</sup>.

Por outro lado, é inegável a necessidade de sua autonomia para possibilitar a gestão financeira dos recursos destinados ao município, visto que, conforme preleciona Souza (2005, p. 173) “esta é a esfera de poder em que o povo se encontra mais próximo, devendo possibilitar

---

<sup>14</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>15</sup> Art. 18 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

aos governantes o contato direto com os problemas locais da comunidade, o que facilita soluções”.

Conforme assevera Rabat (2002, p. 12): “Os municípios brasileiros tradicionalmente estão pouco dotados, tanto de aparelhamento administrativo, como de recursos financeiros”.

Reverbel (2012) apresenta um pensamento que associa fortalecimento do Município, com aproximação de Estado Unitário e o fortalecimento dos estados membros como aproximação do Estado Federal, de forma a justificar que o Brasil está mais próximo de um Estado Unitário Centralizado ou mesmo de um Estado Unitário com pouca Descentralização ao poder local, Veja-se:

A vida prática, a democracia, as políticas públicas são aplicadas nos governos locais. É o município que gera renda, circula mercadorias, administra e executa as políticas públicas. A vida existe no Município, nas famílias, nas comunidades locais. Assim, não existe governo central sem governo local, ao passo que todo governo local necessita de um mínimo de governo central. Os Estados Federativos vêm a ser a chave de toda a questão organizacional dos Estados. Ele na verdade é o justo meio, o meio-termo entre o governo central e o governo local [...]. O federalismo será mais fortemente descentralizado quando tirar competências da União, e mais fortemente centralizado quando tirar competências do Município em uma perspectiva de comparação entre estas duas forças [...]. Município forte está sinalizando um Estado Unitário. O federalismo acaba tirando a força do município, tendo ingerência, regulação, influência sobre ele. Por que não dizer, a federação de certa forma, anula as competências e os poderes do Município (REVERBEL, 2012, p. 126).

Ainda sobre o caráter meramente formal da autonomia dos Municípios, traz Almeida (1987) que a autonomia municipal carece de efetividade, faz-se necessário recursos financeiros para se tornar real. Nesse sentido, Ramos (2012, p. 60) afirma que o sistema federativo brasileiro possui como obstáculos para que seu federalismo seja referência mundial, grandes disparidades regionais, que tornam muitos entes dependentes da União, o que contribui para a ampliação do poder da União sobre os demais entes federativos, além disso, acrescenta-se a inexistência de uma cultura federalista no país, devido à falta de responsabilidade de muitos gestores públicos, com destaque para prefeitos de estados membros mais pobres, que muitas vezes se apropriam dos recursos públicos. Continua Ramos (2012) afirmando que a própria Constituição prevê uma alternativa, que consiste na regulamentação de matérias que a princípio pertencem ao poder central, mas que podem ser repassadas aos estados membros, quando necessário. Prevê ainda que Lei Complementar discipline o processo de cooperação entre o poder central e os estados membros e destes entre si, visando diminuir as desigualdades regionais.

Após todo o exposto, não resta dúvida quanto à intenção da Constituição de garantir o princípio federativo da descentralização, com vistas a fortalecer o poder local. No entanto, a decisão geral dos constituintes só se tornará praticamente efetiva na medida em que for

acompanhada de uma preocupação de longo prazo com o fortalecimento do poder local.

Acontece que os municípios brasileiros não possuem muitos recursos financeiros próprios e, sem instrumentos concretos, “dificilmente alguma autonomia formal pode tornar-se substantiva” (RABAT, 2002, p. 12).

Silva (2000) afirma que seria impossível os municípios se tornarem entes federativos, vez que o conceito de federação seria a união de diversos estados sob o vínculo do pacto federativo, abrindo mão da soberania em favor de um Estado maior, de forma que teriam autonomia. Considera o caso brasileiro, um federalismo atípico, que surgiu de um caso raro de desagregação, imposto por uma Constituição, ao se realizar a mudança de Império para República.

Devido à instabilidade política, visualizada ao longo da história nacional, percebe-se que a União continuou centralizadora por muito tempo. Surge por parte de Ferreira (2010) um questionamento: o município tem condições de ser um ente federado? A resposta atribuída por Ferreira (2010) consiste no fato de que, tomando-se como exemplo o artigo 23, (que trata das competências comuns entre todos os entes federativos, em que todos têm a obrigação de cuidar e zelar pela saúde pública, por exemplo), quando o cidadão necessita de atendimento, irá recorrer ao ente federado mais próximo, ou seja, ao município, em desfavor de quem, em regra, irá litigar, em caso da não prestação do serviço. Soma-se ao cuidar e prestar a saúde, as outras diversas competências comuns e ainda as competências exclusivas que possuem. Assim, muitos municípios não têm condições de arcarem com todas as demandas utilizando-se de seus próprios recursos, de forma que a tendência é a existência de serviços cada vez mais deficientes.

No mesmo sentido Santin *et al.* (2006) tratam sobre o tema afirmando que deve existir a preocupação em melhorar o que está mais próximo de determinada comunidade, lugar onde realmente vivem os cidadãos e onde são sentidos efetivamente os problemas na prestação dos serviços públicos.

Mesmo com sua capacidade para tributar e arrecadar recursos, ocorre que a maioria dos recursos que sustentam os municípios são verbas oriundas da União e dos estados membros. Mesmo as grandes metrópoles brasileiras como São Paulo, por mais que arrecadem com seus tributos, é obvio que só estes não têm como sustentar a máquina pública, sendo, portanto necessária a complementação por meio de recursos federais e estaduais.

Outras problemáticas visualizadas no federalismo brasileiro se referem ao fato de que a gestão das rendas dos municípios modifica de acordo com o pensamento do legislador e ainda que “a maior parte do bolo das receitas tributárias” cabe à União. Sobre esse tema, preleciona Fabriz (2010, p. 89):

No Brasil, apesar dos avanços que a Constituição de 1988 buscou imprimir ao tema, observa-se com facilidade a exaltação da unidade que, na maioria das vezes, não corresponde ao reforço da pluralidade. Não é de hoje que o poder central busca ser onipresente, expandindo suas forças de influência por todas as esferas de poder, sob o manto de guardião do desenvolvimento nacional. O Governo Federal com sua semissacralidade utiliza os meios de comunicação de massa para fixar uma imagem de proximidade, enquanto, na verdade, está distante quando a carência do povo exige medidas emergenciais (FABRIZ, 2010, p. 89).

Ferreira (2010) acredita que o desejo do legislador constituinte ao pensar a Constituição de 1988, seria o de inovar o conceito de federação criando-se um novo ente federativo, mas infelizmente o que acabou acontecendo foi a criação de uma anomalia jurídica.

Guerra (2015) complementa o entendimento trazido por Ferreira, ao afirmar que em municípios com menos de 20 mil habitantes (correspondente ao percentual de cerca de 75% dos municípios brasileiros), é difícil implantar um sistema de base municipal para serviços públicos, como a saúde, sem aumentar a fragmentação do sistema de atenção à saúde, o que propicia a ocorrência de ineficiências sistêmicas e problemas de má qualidade dos serviços.

É inegável que os municípios no Brasil dependem financeiramente dos Estados e da União. Acontecem, assim, jogadas políticas, de acordo com Ferreira (2010) em que os prefeitos, muitas vezes se tornam reféns de deputados, senadores, dentre outras figuras políticas, para a obtenção de recursos para suas respectivas administrações.

Pretende-se agora esclarecer de que forma ocorre a obtenção de recursos dos municípios. Primeiramente, insta realizar distinção de conceitos, como capacidade tributária, competência tributária, para finalmente tratar sobre a forma que ocorre a repartição de receitas.

A Constituição possibilitou aos municípios possuírem competência tributária, assim como capacidade tributária ativa. Insta não confundir os conceitos. Carvalho (2011, p. 270) define competência tributária como “uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para produção de normas jurídicas sobre tributos”, ou seja, é possibilidade que possuem os entes federados de editar leis que criem tributos. Por outro lado, a capacidade tributária ativa significa a investidura do poder de arrecadar, exigir determinado tributo. Vê-se que a capacidade tributária ativa para ocorrer precisa que o tributo tenha sido criado, ou seja, que o ente federado tenha exercido sua competência tributária.

Não bastava apenas dar aos entes federativos a possibilidade de criar seus tributos, por meio de lei, deve-se regulamentar a forma de efetivar a repartição de receitas. Pereira (2015) afirma que a repartição das fontes de receita figura como um recurso através do qual são estabelecidas normas de concessão de fontes de renda aos entes federativos. O Brasil adotou o critério de repartição de fontes de receitas através de competências privativas, em que apenas cada unidade federativa institui e cobra tributos a ela vinculados constitucionalmente.

No caso dos municípios, eles podem instituir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana; imposto de transmissão "inter vivos"; e o imposto sobre serviço de qualquer natureza. Podem também instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição e ainda contribuições de melhoria, decorrente de obra pública que proporciona valorização do imóvel a ser tributado.

Além dessa fonte de recursos, os municípios também participam da distribuição de parcela do produto dos tributos auferidos. Essa fonte de recursos se refere ao repasse de receita tributária através de participação na arrecadação do tributo ou participação direta na arrecadação, a qual ocorre quando é previsto que determinada parcela do produto de uma unidade federativa pertence a outra. A Constituição determina que setenta e cinco por cento do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários cobrados sobre o ouro quando este é definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial<sup>16</sup>; que cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural instituído pela União pertence ao município em que a propriedade se encontra<sup>17</sup> e ainda o que delimita o artigo 158 da Constituição Federal<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

[...]

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para **o Estado, o Distrito Federal ou o Território**, conforme a origem;

II - setenta por cento para o **Município de origem**.

<sup>17</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;44.

<sup>18</sup> Art. 158. Pertencem aos **Municípios**:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º,

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso

IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Ao lado da repartição direta, tem-se a repartição indireta, que é a distribuição de receitas por meio da participação em fundos. A Constituição Federal de 1988, instituiu o fundo de Participação do Município - FPM<sup>19</sup>.

Nota-se, destarte, que a Constituição brasileira adotou um sistema misto de repartição de receitas, posto que as unidades federativas captam receitas tributárias por meio de fontes próprias, de participação direta na arrecadação de tributos e de participação indireta, por meio de fundos. Horta (1999) vê na repartição de competências, o centro de gravidade do poder federal. Vê-se que os Municípios recebem recursos oriundos da União, dos Estados e oriundos dos Fundos criados.

Siqueira (2015) aborda a existência de um desequilíbrio federativo, ocasionado pela dependência dos repasses e onerosidades da União, ente que acaba por pagar duas vezes pelo mesmo serviço, sendo uma vez quando repassa o recurso ao ente dependente e novamente quando, devido a não ocorrência da prestação do serviço de competência comum e concorrente, se vê obrigada a prestá-lo.

A problemática surge, porquanto, muitos municípios não instituem os tributos cabíveis, de forma que se tornam dependentes dos recursos a eles repassados. Sobre o tema, Ferreira (2010) afirma que o que se vê é um país no qual existem municípios que dependem dos recursos a eles repassados, um país no qual existe um ente federativo – o município –, que não tem representantes nas casas legislativas da União.

De acordo com Siqueira (2015), além da não ocorrência de instituição de tributos próprios pelos municípios, de forma a tornar os municípios dependentes de repasses diretos e indiretos, exige-se da União a prestação de serviços relativos às competências comuns e concorrentes. Considera o autor, portanto (SIQUEIRA, 2015) que os repasses legitimados pelo federalismo cooperativo brasileiro, acabam prejudicando a organização político-orçamentária do país, visto que estimulam a criação de municípios sem condições efetivas de sustentabilidade e que não criam tributos próprios, devido ao custo do processo de arrecadação.

Rabat (2002) considera que um problema a se destacar é que as rendas dos municípios ficam sujeitas às mudanças de perspectiva do legislador constituinte, seja do poder originário ou derivado.

Santos e Andrade (2012) se posicionam afirmando que o município é o primo pobre do federalismo brasileiro, tendo em vista a sua posição de inferioridade político-orçamentária que reveste sua contribuição ao Estado. O conceito trazido por Santos e Andrade é generalizador, uma vez que o federalismo brasileiro não é composto meramente por municípios pobres e dependentes. Conforme afirma Siqueira (2015), existem municípios dependentes de

---

<sup>19</sup> Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios**;

recursos os quais, por conseguinte, provocam uma indevida onerosidade a muitos municípios vizinhos, que acabam por prestar serviços públicos que o município dependente não possui, o que ocasiona utilização de recursos próprios e das transferências recebidas de repasses da União e do Estado. Conclui Siqueira (2015, p. 111) que “estabelece-se uma verdadeira cadeia de entes dependentes, que se retroalimenta continuamente e compromete de maneira quase irreversível o equilíbrio do pacto federativo”. Continua o autor, afirmando que ocorre no Brasil uma descentralização dependente, visto que os entes descentralizados não possuem capacidade de exercer a autonomia em sua plenitude, ocasionando a existência de uma federação centralizada (SIQUEIRA, 2015).

Siqueira (2015) utiliza o termo descentralização da legislação tributária e considera que ela ocasiona desequilíbrio na federação, por exemplo, devido à ocorrência de disputas de interesses entre os Estados e Municípios que, visando atrair investimentos e obter maior arrecadação, concedem incentivos fiscais que não atendem ao preceito da lealdade federativa, ocasionando o que se denomina “guerra fiscal”.

Vê-se, de acordo com o que afirma Fabriz (2010), que técnicas de equilíbrio constitucional podem ser relacionadas às atividades financeiras existentes entre os membros do corpo federativo, pois quando ausentes as condições financeiras, estará o sentimento federativo como algo vazio, e o modelo federativo não passará de simples forma sem conteúdo.

## **Conclusão**

Ao analisar o município, depreende-se que a Constituição de 1988 atribuiu a ele a capacidade de se auto organizar, autogovernar, criar suas próprias leis e se auto administrar, todavia, ainda assim, é possível visualizar sujeição desse ente ao Estado e à União, a por exemplo da criação de novos municípios, a ser feito por lei estadual, após consulta prévia, mediante plebiscito às populações dos municípios envolvidos. Porém, considera-se que essa previsão constitucional é uma espécie de proteção dada ao estado federal para que não haja criação de municípios que visem favorecer interesses políticos e de uma classe, que não possuam capacidade de criar e gerir seus tributos, transformando-se em meros municípios sanguessugas, autônomos apenas formalmente e de fato dependentes dos repasses dos demais entes, com serviços cada vez mais deficientes e com a Federação cada vez mais centralizada (RABAT, 2012).

Deveria ser o município o local em que cidadãos pudessem perceber efetivamente o funcionamento dos serviços públicos, porquanto, ele é o ente mais próximo do cidadão, local primeiro a que recorrem às pessoas que buscam cuidados em saúde, educação efetivação de políticas públicas, sendo também o local em que são primeiramente sentidos os problemas na prestação dos serviços públicos.

Porém, mesmo com a sua capacidade para arrecadar tributos, a maioria dos recursos que sustentam os municípios brasileiros são provenientes da União e dos estados-membros, o que se deve à própria estrutura do federalismo brasileiro. Conclui-se dessa forma que, se a União concentra a maior parte das receitas, devido à forma como foi estruturado o federalismo brasileiro, retira-se dos municípios e até mesmo dos estados, a capacidade de racionalidade na execução dos serviços e políticas públicas que devam ser desenvolvidas nesses espaços.

Desse modo, faz-se necessária a realização de repasses de recursos para utilizar, manter e implantar as políticas sociais, sob pena de ocorrência de completo caos no âmbito das políticas públicas sociais.

Após toda a abordagem, observa-se que o federalismo brasileiro não é de fato uma anomalia, tal como afirmou Ferreira (2010). Acredita-se que o município, por ser o ente mais próximo da população, por ter para si competências próprias e ainda partilhar de competências comuns, deveria arrecadar maiores recursos para utilizar em prol do povo, devendo essa arrecadação ocorrer respeitando-se os preceitos do federalismo cooperativo, que apregoa a ajuda mútua dos entes federados.

Preza-se pela existência de proporcionalidade entre os deveres e prestação efetiva de serviços públicos pelos entes federados, além disso, é importante a existência de fiscalização efetiva e adequada arrecadação de tributos para que o federalismo cooperativo brasileiro prospere.

## Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 24, n. 96, p. 57-64, out./ dez. 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 20 de mar. 2017.

CAMPOS, Mariano Henrique Maurício de; OLIVEIRA, Issac Antônio de. **Federalismo de cooperação como cláusula pétrea**: a relação entre a fragmentação do poder constituinte e o princípio democrático. Biblioteca Virtual do Ministério Público do estado de Minas Gerais, Repositório Institucional, 2012. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1201/FEDERALISMO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20COMO%20CL%C3%81USULA%20P%C3%89TREA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 de fev. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8 ed. Brasília: OAB Editora, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de Lei e ato normativo Municipal**: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2014.

FABRIZ, Dauray Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 77, n. 04, ano XXVIII, out./nov./dez. 2010.

FEIJÓ, Alessandro Rahbani Aragão. **A Constituição brasileira de 1981 e o federalismo norte-americano**. In: CONPEDI. (Org.). Sistema Jurídico e Direitos fundamentais individuais e coletivos. 1ªed.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 1, p. 11256-11274. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e00da03b685a0dd1>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Patrésio Camilo. **Federalismo brasileiro**: considerações sobre a evolução e desenvolvimento do município no Brasil. 2010. 51f. Monografia. Curso de Direito. Universidade Vale do Rio Doce – Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas – FADE, Governador Valadares, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Federalismobrasileiroconsideracoessobreaevolucaoedesenvolvimentodomunicipionobrasil.pdf>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. Brasília: Senado Federal Conselho Editorial, 2003.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GUERRA, Daniele Marie. **Descentralização e regionalização da assistência à saúde no estado de São Paulo**: Uma análise do índice de dependência. 2015. 209 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-16112015-112549/pt-br.php>. Acesso em: 02 de jun. 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HONORIO, Antônio Gonçalves. **Concretização do direito internacional tributário por meio da aplicação do federalismo como princípio estruturante da nova ordem internacional**. 2012. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico). Pontifícia Universidade Católica de Brasília. Brasília/ DF, 2012. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/3679-concretizacao-do-direito-internacional-tributario-por-meio-da-aplicacao-do-federalismo-como-principio-estruturante-da-nova-ordem-internacional>. Acesso em: 10 de jun. 2017.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, n.25, jan./mar., p.14-24,1999. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/25/raul25.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/25/raul25.pdf). Acesso em: 02 de dez. 2016.

LEVCOVITZ, E. & LIMA, L. D. & MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.6, n.2, p. 269-291, 2001.

LAKATOS, Eva Maria. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008  
LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

NEME, Eliana Franco; ARAUJO, Luiz Alberto David. O Federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 127-141.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Tributação indutora e ICMS: impactos da fiscal no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/14912/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20VF%20\\_%20Fabiana%20Augusta%20de%20Ara%C3%BAjo%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/14912/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20VF%20_%20Fabiana%20Augusta%20de%20Ara%C3%BAjo%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 de jan. 2017.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

RABAT, Márcio Nuno. **A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Estudo. Ago./2002. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1460>. Acesso em: 22 de jan. 2017.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada: Os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162-172, dez. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais**. XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI, p. 8-14794. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em 30 de jan. 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 20, n. 1, Passo Fundo, 2006, p. 56-69. Disponível em: <http://www.seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176/1407>.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Francisco Ayala. 1. ed. 1. reimp. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SIQUEIRA, Luiza Noronha. **Estado Federal, Tributação e Autonomia dos entes federados: possibilidade de fortalecimento do federalismo pela centralização**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6863>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros: 2000.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz. A mecânica do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, jan./ mar., p.169-176, 2005.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 169-187, jul./set. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47050>.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun.2005, p. 123-141. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802409>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

Artigo recebido em: 2019-08-06

Artigo reapresentado em: 2020-03-04

Artigo aceito para publicação em: 2020-03-10



## MANDATO DIGITAL: UMA EXPERIÊNCIA COM UTILIZAÇÃO DE APLICATIVO

### DIGITAL MANDATE: AN EXPERIENCE WITH THE USE OF APP

### MANDATO DIGITAL: UNA EXPERIENCIA CON USO DE APLICACIONES

André Rehbein Sathler\*  
Henrique Fernandes Ferreira\*\*

**Resumo:** A pesquisa se insere no campo de estudos da democracia digital, com ênfase na análise sobre os modos transformativos das tecnologias de informação e comunicação em relação ao sistema democrático. O objetivo é identificar como se dá a utilização de um aplicativo para o acompanhamento e a gestão do mandato parlamentar. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, com uso da técnica de estudo de caso. Os resultados indicam que o uso do aplicativo gera níveis expressivos de engajamento, aumentados quando da discussão de temas controversos. Conclui-se que a utilização de aplicativos para interação com os representados soma-se às tecnologias de informação e comunicação já existentes, com potencial para gerar mais engajamento, por conta de suas características próprias.

**Palavras-chave:** Democracia Digital; Representação; Responsividade; Mandato Digital; Aplicativo.

**Abstract:** It's a research in the domain of Digital Democracy, with an emphasis on the analysis of the transformative modes of information and communication Technologies on democracy and the democratic system. The main goal is to identify how the use of an app works to monitor and manage a parliamentary mandate. There is a qualitative and exploratory research, with a case study development. Results indicate that the use of the app can generate significant levels of engagement, even larger when there are sensitive topics on discussion. It is concluded that the use of the app to interact with citizens adds another level to the existing information and communication technologies, with the potential to generate more engagement, due to their own characteristics.

**Keywords:** Digital Democracy; Representation; Responsiveness; Digital Mandate; App.

**Resumen:** La investigación se enmarca en el campo de los estudios de Democracia Digital, con énfasis en el análisis de los modos transformadores de las tecnologías de información y comunicación en relación con el sistema democrático. El objetivo es identificar cómo se utiliza una aplicación para monitorear y administrar el mandato parlamentario. Es una investigación exploratoria cualitativa, que utiliza la técnica de estudio de caso. Los resultados indican que el uso de la aplicación genera niveles interesantes de compromiso, que aumentan cuando se discuten temas delicados. Se concluye que el uso de aplicaciones para interactuar con los representados se suma a las tecnologías de información y comunicación existentes, con el potencial de generar más compromiso, debido a sus propias características.

**Palabras clave:** Democracia digital; Representación; Capacidad de respuesta; Mandato digital; Aplicación

---

\* Graduado em Ciências Econômicas, Mestre em Comunicação, Mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação e Doutor em Filosofia (Inteligência Artificial) pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação/Cefor da Câmara dos Deputados. E-mail: [andre.sathler@camara.gov.br](mailto:andre.sathler@camara.gov.br). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1856-9839>.

\*\* Assessor Técnico da Câmara dos Deputados. E-mail: [henrique.ferreira@camara.leg.br](mailto:henrique.ferreira@camara.leg.br).

## Introdução

O presente artigo insere-se no campo de estudos da Democracia Digital, que trata, de uma forma abrangente, dos modos como as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) afetam e transformam a democracia e o sistema democrático. Particularmente, a pesquisa se volta para a análise de uma experiência de utilização de um aplicativo (app), instalado em *smartphones*, para acompanhamento e participação em um mandato de deputado federal, na 56<sup>a</sup> Legislatura.

São enfocados o uso tanto por parte do parlamentar quanto por parte dos usuários, contemplando os dados quantitativos gerados pela própria utilização do aplicativo e elementos qualitativos, oriundos da experiência do usuário, do parlamentar e de sua equipe. Por seu caráter recente (até onde se sabe, no nível federal, é a primeira Legislatura na qual há registro de utilização efetiva de um aplicativo com essa finalidade, ainda assim por um percentual ínfimo de parlamentares – cerca de 1%), a pesquisa é exploratória, de perfil mais qualitativo do que quantitativo, embora faça parte a apresentação e análise dos dados quantitativos gerados.

O objetivo geral da pesquisa é identificar como se dá a utilização do aplicativo, tanto pelo parlamentar e sua equipe quanto pelos usuários. A partir dos dados e dos relatos da experiência, espera-se vislumbrar potencialidades, restrições, oportunidades e ameaças, de modo a ir construindo um referencial científico para análise desse tipo de experiência, bem como registrar elementos factuais que venham a propiciar futuras análises comparativas.

A democracia digital tornou-se um tema presente e urgente, dadas suas possibilidades como elemento minimizador da crise ou déficit de representação espreitada pelo mundo, pela via da valorização da participação popular nas decisões. Segundo Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, um dos atributos pouco explorados da democracia é a sua capacidade de “enriquecer o debate fundamentado através das melhorias de disponibilidade informacional e da factibilidade de discussões interativas” (SEN, 2011, p. 15). Os instrumentos da democracia digital justamente aprofundam de forma exponencial a disponibilidade informacional – a despeito de toda assimetria de oferta e da qualidade das informações - e tornaram tecnicamente factíveis – o que não significa que sempre aconteçam - discussões interativas abrangendo grandes massas geograficamente dispersas. Portanto, segundo o marco teórico enfatizado por Sen (2011), o elemento digital agrega capacidades à democracia, enriquecendo-a e fazendo com que sua vivência, por parte dos cidadãos, seja mais ampla.

A inquietação subjacente ao presente artigo é a percepção da necessidade de adequação das instituições da democracia representativa a uma realidade em transformação a partir do acelerado progresso técnico e da erosão dos padrões de relações políticas até agora prevalentes. Ainda não é possível se ter clareza quanto a qual será o ponto de chegada das transformações tecnológicas, das inovações institucionais e, portanto, das condições de

sociabilidade e de coesão social que advirão, o que contribui para a sensação de angústia.

O presente estudo também se justifica pelo crescimento exponencial da utilização das NTIC. Em junho de 2018, apenas a *App Store* superou a marca de 170 bilhões de *downloads*<sup>1</sup>. Em 2010, a palavra *app* se tornou tão popular que foi assinalada como “palavra do ano” pela *American Dialect Society*.

A partir de sua perspectiva, o presente artigo dialoga com os trabalhos de Simon *et al.* (2017); Guimarães, Faria e Sathler (2016); Faria (2012); Sampaio (2010); Noveck (2009); Coleman e Blumer (2009); Marques (2008); Gomes e Maia (2008), Leston-Bandeira (2007); ao enfatizar as possibilidades mais amplas de conformação do processo participativo, propiciado pelas NTIC. Por certo que isso não significa menosprezar os problemas já apontados nessa chamada Democracia Digital ou simplesmente no uso da *internet* para formação e informação política, tais como informação política pouco qualificada, desigualdade de acesso, cultura política, predomínio de atuação dos meios de comunicação de massa como autoridades no ambiente virtual, excesso de controle e ciber-ameaças, além de uma redução da política à estética do espectador.

## 1. Tecnologia, mandato e responsividade

A contemporaneidade está marcada pelo choque de duas macroestruturas políticas e a solução requer novidade em termos de instituições. As macroestruturas políticas são propícias para lidar com uma espécie de problema e dada uma determinada configuração social. As monarquias absolutistas (um tipo de macroestrutura política) fracassaram com o advento da modernidade e foram substituídas. As instituições modernas, cujos fundamentos remontam há 300 anos, eram primitivas e subdesenvolvidas para dar conta das mudanças e da aceleração do ritmo das mesmas que sobrevieram com a Revolução Industrial. Correm o risco de fracassar, no presente, por suas insuficiências basilares, em um fenômeno que vem sendo compreendido genericamente como crise da democracia representativa.

Na pós-modernidade fala-se em vertigem e ansiedade, refletindo o fato de que as macroestruturas políticas da modernidade cambaleiam, abaladas pela Revolução Informacional. As discussões sobre democracia digital necessitam levar em conta essa dimensão ampliada, que transcende o uso instrumental das NTIC para novas práticas políticas. Mister compreender as transformações no humano e suas expressões políticas provocadas pela apropriação de novas realidades técnicas, para além da mera associação do uso da rede a alguns instrumentos de democracia participativa.

As pessoas contribuem por serem parte e não para serem parte, desenvolvendo um senso de propósito, por meio do sentimento de coletividade e das relações sociais que se

---

<sup>1</sup> Dado extraído de AppAnnie. Site: <https://www.appannie.com/en/insights/market-data/data-behind-10-years-ios-app-store/#download>

densificam em torno de empreitadas comuns. O verdadeiro potencial das NTIC está no fato de que forçam uma confrontação com questões mais profundas: qual democracia? E democracia para quem? Na verdade, os mesmos questionamentos que estão na base da crise da democracia representativa.

Na democracia digital, a disponibilidade de informações e dados livremente tratáveis (dados abertos) são matéria-prima para o desenvolvimento de processos de compreensão da ação estatal em um nível superior. Aplicações criadas de forma participativa e colaborativa ampla, com a participação de parlamentares, de funcionários do Legislativo, cientistas políticos, hackers e cidadãos de forma geral, aproveitam melhor o potencial de utilização dos dados legislativos, disponibilizando novas visualizações, amigáveis ao usuário, que facilitam a compreensão do processo político. Outros aplicativos, com o uso de robôs que rodam em cima dos dados abertos, propiciam a realização de auditorias permanentes, tornando o processo de *accountability* dinâmico e interativo. Essa tendência deve ampliar-se, à medida que órgãos públicos de várias partes do mundo têm viabilizado iniciativas cívicas para fomentar o desenvolvimento colaborativo com vistas a gerar mais eficiência no resultado final de aplicações de transparência (EYLER-WERVE; CARLSON, 2012; SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016). Tais iniciativas são realizadas em diferentes formatos, a exemplo de maratonas *hackers*, *hackathons*, concurso de ideias e aplicativos e outras similares.

Uma premissa chave no campo de estudos da democracia digital é a de que as NTIC favorecem o exercício da representação dialógica, contínua, superando o conceito da democracia liberal de uma *accountability* executável apenas nos momentos de renovação dos mandatos. Tratamos aqui do que Urbinati (2005) chamou de ‘representação negociada’, baseada no constante julgamento realizado pelos cidadãos de cada decisão tomada pelo parlamentar. Esta conexão constante entre representados e representantes potencializa a capacidade de transformação, além de gerar um maior engajamento na participação. Em sintonia com essa perspectiva, trabalhamos com o conceito de democracia digital postulado por Gomes (2011, p.123):

É nesse contexto que podemos situar a chamada democracia digital. Conceito guarda-chuva, democracia digital é amplo o suficiente para acolher ‘qualquer’ forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, ipads), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, mídias, mídias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação (GOMES, 2011, p. 123)

O que se compreende como democracia digital, portanto, é que essa é uma forma contemporânea de democracia participativa, alavancada pela ascendência das NTIC. Os meios digitais chegaram com o intuito de possibilitar que o cidadão tenha mais acesso à informação das atividades do Estado, ou seja, maior disponibilidade informacional (transparência); mas também para permitir uma interação mais densa entre representantes e representados, colimando

em uma maior efetividade na participação.

No caso específico – utilização de um aplicativo para acompanhamento do mandato – a perspectiva é ampliar a dimensão da responsividade, ou seja, utilizar uma tecnologia com o objetivo específico de superar dificuldades apontadas como sintomas da crise da democracia representativa. Particularmente, pretende-se ampliar a comunicação entre o parlamentar e o eleitorado (representante e representados) com a utilização dessa ferramenta específica. Existem vários estudos que tratam da utilização de ferramentas como as redes sociais (*Facebook*, *Twitter*), porém ainda não há estudos dedicados especificamente ao uso de app.

Panhoca e Bonini (2014, p. 208) estudam o termo responsividade e chegaram à conclusão de que:

O termo responsividade vem sendo usado com frequência na avaliação das políticas públicas, podendo ser entendido [...] tanto como uma resposta apropriada dos governos às demandas dos cidadãos, quanto como uma convergência de ações: do Estado que responde diante de cidadãos que demandam (PANHOCA e BONINI, 2014, p. 208).

Essas autoras, portanto, ressaltam a característica dialógica da responsividade, envolvendo um conjunto de perguntas sociais (demandas dos representados) e respostas governamentais (ações dos representantes). Essa perspectiva contribui para que a responsividade seja também compreendida nos termos do pensamento de Bakhtin, que assumia o conceito de ‘resposta responsável’, compreendendo o diálogo entre o eu e o outro, no espaço configurado na e pela díade cidadãos-governantes (BAKHTIN, 2010). Considera-se a percepção de Bakhtin como inaugural, no campo da comunicação, da noção de legitimidade via consentimento esclarecido, construído pela via do diálogo responsável.

Já Morlino (2011) oferece a compreensão da responsividade como uma das dimensões do conceito de qualidade da democracia. Ele oferece talvez uma das conceptualizações mais amplas sobre o assunto, relacionando-o à temática da qualidade da democracia, de modo que seja compreendida como de procedimento, conteúdo e resultado, os quais se desdobram em oito dimensões. Essa perspectiva implica tomar como critério de análise as dimensões estado de direito (*rule of law*), *accountability* (eleitoral e interinstitucional), competição e participação. Já a qualidade em termos de conteúdo implica considerar as dimensões da liberdade e da igualdade. Por fim, o foco nos resultados determina a oitava das dimensões, qual seja a responsividade.

Pogrebinschi e Ventura (2017, p. 267) afirmam que:

Os mecanismos participativos e deliberativos certamente constituem um desses meios (para que os cidadãos possam formular suas preferências), e seu potencial para aumentar a responsividade de governos e parlamentos é uma das principais razões pelas quais, ao contrário do que alguns (ainda) pensam, a ampliação da participação vem a fortalecer a representação, sem estabelecer com ela nenhum tipo de antagonismo (POGREBINSCHI e VENTURA, 2017, p. 267)

Aqui os autores apontam para uma questão importante no campo da democracia digital. Para além de uma utópica (e ilusória) substituição da democracia representativa pela democracia direta, pela via do uso de NTIC, trata-se, na verdade, de se buscar ‘democratizar a democracia representativa’, com a viabilidade de mais efetividade da participação, com a abertura da própria estrutura de tomada de decisão, dando fim de vez à ideia de mandato independente. É um movimento também de desmonopolização dos representantes e sua especialização e informalização da jurisdição.

Reflete-se, ainda, na proposta uma superação da dimensão do mero relacionamento (privado), presente em muitos dos instrumentos dito participativos, e instauração da participação em seu caráter genuinamente público. Partindo-se de melhorias na disponibilidade informacional e presumindo-se a factibilidade de discussões interativas, caminha-se para fortalecer três pontos chaves da democracia: a participação política, o diálogo e a interação pública (SEN, 2011).

Algumas propostas que associam de forma ingênua as possibilidades abertas pelas novas tecnologias às possibilidades de exercício da democracia direta, todavia, não contribuem para o debate. A democracia representativa, para lembrarmos os dizeres de Winston Churchill, ainda é o menos pior dos regimes políticos. A complexificação do mundo e a vasta diversidade de pautas a serem enfrentadas pelos corpos políticos reafirma a necessidade dos políticos profissionais, dedicados em tempo integral ao estudo e deliberação das matérias. Os Parlamentos, nessa acepção, são como sistemas especialistas imaginados por Giddens (2012), uma instituição com competências e capacidades únicas, com objetivos específicos, sem a qual as sociedades na modernidade são incapazes de se desenvolver adequadamente.

Não se trata, portanto, de desafiar a democracia representativa. Antes, busca-se seu aperfeiçoamento, com a criação de outros instrumentos de democracia direta, ou, em outros termos, adicionar democracia a democracia representativa, como forma de mitigar a crise da democracia representativa e o sentimento de orfandade da sociedade. O que há é a expectativa de que as NTIC sejam capazes de contribuir efetivamente para a superação de algumas dificuldades técnicas, antes consideradas intransponíveis, além de possibilitarem a ampliação do espaço de deliberação para além do âmbito interno das casas parlamentares.

A perspectiva da presente pesquisa, portanto, é a de assumir que o uso das NTIC, particularmente o de um app para *smartphone*, favorece a responsividade ao propiciar a ampliação da capacidade do representante de transformar as demandas dos representados em atitude política.

Estudos de sites especializados em mídias digitais e redes sociais, como o *mLabs*, por exemplo, indicam que nas redes sociais há um nível de engajamento para cada ação dos usuários. No *Facebook*, por exemplo, há uma gradação entre visualizar, curtir, curtir com distinção de uma emoção, comentar e compartilhar. As duas últimas ações (comentar e compartilhar) pressupõe maior engajamento dos usuários. No *Twitter*, também se diferencia a curtida do ato de retuitar, que implica maior engajamento.

No caso de um app, por essa lógica, engendra-se um engajamento maior, pois o usuário tem que, ativamente, pesquisar o app na loja online, baixá-lo, instalá-lo e então efetivamente utilizá-lo. Por essa razão, mesmo em se tratando de uma participação remota, considera-se a participação via aplicativo mais densa do que a participação via demais redes sociais ou outros instrumentos tradicionais de contato. Canais como o 0800 da Câmara dos Deputados ou o e-mail institucional de cada deputado (divulgado amplamente) até geram expressivo movimento de demandas (perguntas sociais), mas baixíssima taxa de resposta (ações dos representantes), também conforme informado pelo próprio gabinete do deputado utilizado na pesquisa nesta pesquisa.

Com a adoção de NTIC, como os apps, espera-se que surja a figura do mandato digital – um mandato realmente conectado, que propicie aos representados uma experiência bastante aprimorada em termos de acompanhamento da atuação parlamentar. O app permite interações digitais personalizadas entre o representante e os representados, bem como que o representante perceba as necessidades de seus representantes no momento em que surgem – e às vezes até preemptivamente. A representação contínua vislumbrada por Urbinati (2005) toma forma em tempo real.

Com o app, o representante está continuamente interagindo com os representados, 24h por dia, sete dias por semana, em um modelo diferenciado em relação ao da democracia liberal, no qual os parlamentares concentram seus esforços de comunicação com o público no período eleitoral, administrando, a posteriori, os seus mandatos com base no pressuposto de que o envolvimento com os eleitores é limitado e breve. Nesse modelo da representação na democracia liberal, o parlamentar trabalhar com a proposta “receba o que temos”, ou seja, suas iniciativas de promoção de políticas públicas ou deliberações legislativas segue seu próprio tirocínio, quase que independentemente do que pensa o seu eleitorado<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Não é escopo do presente artigo discutir mandato vinculado e mandato independente, contudo assume-se as premissas usualmente atribuídas a ambos os casos como verdadeiras.

A utilização do app não pressupõe a materialização de um tipo diferenciado de mandato vinculado, entretanto, permite que o representante exerça uma espécie de curadoria do representado – identificando e antecipando suas necessidades e já sinalizando o que fará ou buscará fazer para atender a essa necessidade. Note-se que a prática de curadoria não implica em uma visão tutelar, ou paternalista, do mandato, por parte do parlamentar. Ainda mais considerando-se que o app instaura uma comunicação bidirecional custo-efetiva, dinâmica e confiável entre o parlamentar e os representados, produzindo efeitos positivos de *feedback* – quanto melhor o representante compreende os seus representados, mais ele pode adaptar sua atuação para satisfazer as necessidades desses. Essa perspectiva de representação aproxima-se da dinâmica de responsividade e interação representante e representado vislumbrada por Miller e Stokes (1963).

## 2. Metodologia

Foram utilizados métodos denominados de qualitativos ou não estruturados, por se adaptarem melhor ao problema proposto. Conforme Godoy (1995, p. 74), quando o que se deseja é a compreensão do fenômeno, em sua complexidade, de uma forma ampla, a análise qualitativa é a mais indicada. Realizou-se, então, pesquisa exploratória, conforme definida por Gil (1987), como modalidade de pesquisa mais apropriada para proporcionar uma visão geral e do tipo aproximativo sobre a questão de estudo.

A técnica utilizada foi um estudo de caso de uma experiência, abordando o mandato de um parlamentar específico, que desde o início de sua atuação, optou por utilizar o app como ferramenta de acompanhamento e gestão do seu mandato. Como técnica de levantamento de dados foram entrevistados o parlamentar e a pessoa de sua equipe mais diretamente responsável pelas questões operacionais do app (*elite interviewing*). Também foram levantados dados quantitativos produzidos pela utilização do app até o presente. Não foram entrevistados ou ouvidos por qualquer outro meio os usuários diretamente.

O parlamentar escolhido é o Deputado Federal Felipe Rigoni, do Espírito Santo, 27 anos, eleito pela primeira vez para a 56ª Legislatura, com 84.405 votos. Jovem e entusiasta da aplicação de novas tecnologias ao serviço público, o parlamentar tem sua origem política em movimentos sociais e não tem qualquer conexão familiar com outros políticos. Filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) montou seu gabinete com 15 servidores, 8 em Brasília (DF) e 7 em Vitória (ES).

O app em questão chama-se “Nosso Mandato” e foi criado pela empresa de programação “Transformando Tecnologia LTDA”, no mês de abril de 2018, por sugestão de um vereador da cidade de Belo Horizonte, que o utilizou em seu próprio mandato. Atualmente, está disponível nas versões Android e IOS, podendo ser baixado e utilizado gratuitamente. Segundo os administradores do app, o principal objetivo desse é “aproximar e aprimorar as relações entre

detentores de mandatos legislativos e seus eleitores”, ou, de forma mais específica, “para que parlamentares de todo o país possam estabelecer um canal direto com seus eleitores”<sup>3</sup>. Segundo os criadores (o vereador que participou de sua criação faz parte do Conselho da empresa), foram seguidas sugestões de políticos, de modo a configurar o app para o acompanhamento de qualquer tipo de mandato parlamentar. O app é disponibilizado para o público em geral, por meio de mensalidade paga pelo parlamentar cadastrado, conforme o seu cargo (Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital, Deputado Federal e Senador).

### 3. Resultados

#### 3.1. Aspectos descritivos

Segundo dados da empresa proprietária do app há, no presente, pouco mais de 15 mil usuários registrados, sendo 5.036 direcionados especificamente para o acompanhamento do Deputado Felipe Rigoni. O app permite que o usuário acompanhe os mandatos de um vereador, um deputado estadual ou distrital, um deputado federal e três senadores – quando faz o *download* do app, o usuário já indica o/s parlamentar/es que pretende acompanhar. Em 6 de junho de 2019 havia quatro deputados federais cadastrados, dois senadores, cinco deputados estaduais e dez vereadores.

O Deputado Federal Felipe Rigoni relatou que teve contato com o app por meio do movimento RenovaBR, que se define como “uma iniciativa de formação de lideranças e de engajamento cívico”<sup>4</sup>. Ainda segundo ele, o movimento RenovaBR incentivou às lideranças políticas de seus quadros que utilizassem o aplicativo. O Quadro 1 indica o número de usuários que indicaram o parlamentar Felipe Rigoni para acompanhamento ao longo dos seis primeiros meses de seu mandato.

**Quadro 1** - Novos usuários do app ‘Nosso Mandato’ que acompanham o Dep. Felipe Rigoni

	Fevereiro	Março	Abril	Maiο	Junho
Usuários	459	181	3.627	597	192

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em dados disponibilizados pela assessoria do Deputado Filipe Rigoni.

Ao se cadastrar no app, o usuário informa os seus dados pessoais, qual parlamentar gostaria de acompanhar e se é ou não eleitor desse parlamentar. Essa informação não tem qualquer função de critério para aceitação ou não do usuário, antes tem o condão de possibilitar que o parlamentar diferencie as preferências de sua base eleitoral e dos demais representados. A solicitação de informações pessoais busca dar um caráter personalíssimo e evitar a participação de robôs, como é comum nas demais redes sociais. A Figura 1 apresenta a tela inicial e a tela de

<sup>3</sup> Afirmações sobre o app, site: <https://www.nossomandato.com.br>.

<sup>4</sup> Site: <https://renovabr.org/quemsomos>.

votações do app.

**Figura 1** - Imagem ilustrativa da tela inicial e da tela de votações do app ‘Nosso Mandato’



Fonte: Gerada pelos próprios autores, a partir do uso do aplicativo ‘Nosso Mandato’.

O app oferece nove funcionalidades aos usuários. A primeira delas, “Votação”, é o acompanhamento dos projetos de lei em votação e a possibilidade de o usuário ‘votar’ nos projetos, expressando como gostariam que o parlamentar votasse naquela determinada matéria. Conforme anteriormente discutido, o parlamentar toma esses resultados como uma referência a mais para balizar suas decisões, não necessariamente assumindo automaticamente o posicionamento adotado pela maioria dos usuários (o mandato continua sendo um mandato independente).

Para que essa funcionalidade opere adequadamente, a equipe do gabinete do parlamentar cadastra as matérias a serem deliberadas no dia, no Plenário ou em comissões, disponibilizando em seguida um resumo dos projetos para os usuários. Há as opções de voto “sim”, “não” e “abstenção”, que mimetizam as opções do próprio parlamentar. O parlamentar tem a possibilidade de ver os resultados totais ou discriminados entre usuários que se declararam seus eleitores e usuários que não o fizeram.

A segunda funcionalidade é a “Notificação de Problemas”. Ela possibilita que o usuário compartilhe com o parlamentar problemas que identifica em sua cidade, permitindo que o parlamentar possa atuar sobre o assunto, solicitando providências aos órgãos responsáveis, por

exemplo. A terceira funcionalidade “Agendar Reunião” tem o objetivo de facilitar o contato pessoal dos usuários com o representante, facilitando o agendamento de reuniões presenciais com o próprio ou com algum membro de sua equipe.

Há uma funcionalidade destinada a permitir que os usuários acompanhem a tramitação de projetos de lei apresentados pelo próprio parlamentar (“Meus projetos de lei”). Outra permite que o usuário envie sugestões próprias de projetos de lei, a serem encampadas ou não pelo parlamentar. Outra funcionalidade é a “Transparência”, que permite que o usuário acompanhe os gastos do gabinete parlamentar. Também é possível aos usuários apresentarem suas opiniões sobre o orçamento público (“Orçamento”).

Do ponto de vista de conhecimento pessoal do parlamentar, há as funcionalidades “Perfil”, reunindo informações biográficas do representante; e a “Propostas”, que disponibiliza as propostas de campanha do representante enquanto candidato, de modo que o usuário possa aferir a atuação do parlamentar com relação àquilo que assumiu como compromisso no período eleitoral. A Figura 2 apresenta a tela de funcionalidades do app.

**Figura 2** - Tela com as funcionalidades do app



**Fonte:** Gerada pelos próprios autores, a partir da utilização do app ‘Nosso Mandato’

O Quadro 2 traz os dados de utilização do app:

**Quadro 2** - Utilização do app ‘Nosso Mandato’, por usuários que acompanham o Deputado Federal Felipe Rigoni, por funcionalidade.

	Fevereiro	Março	Abril	Maiο	Junho
Votos em projetos	906	641	7560	306	330
Notificação de problemas	22	6	12	10	2
Agendamento de reuniões	15	20	7	21	0
Sugestões de projetos	38	41	33	45	17
Sugestões em Orçamento	0	0	0	0	0

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em dados disponibilizados pela assessoria do Deputado Filipe Rigoni.

Desde a concepção do gabinete e sua estrutura, o parlamentar buscou contemplar a questão da interação com o app. Há uma servidora dedicada exclusivamente às questões operacionais do app, contudo, todos os servidores do gabinete são responsáveis por conjuntamente receber e buscar atender às demandas que surgem via aplicativo. Para tanto, o parlamentar buscou adequar todas as práticas internas do gabinete, a logística de trabalho e as rotinas cotidianas a fim de fazer funcionar bem seu modelo de mandato digital. O chefe de gabinete no estado, por exemplo, se prepara para agendar as reuniões solicitadas pelos usuários; a servidora responsável pela área de produção legislativa estuda as sugestões de projetos de lei, contribuindo com o parlamentar para filtrar aqueles que não têm condições de serem viabilizados<sup>5</sup> ou que não têm aderência com o perfil do mandato do parlamentar, e, dentre os que passam por essa peneira, adapta para o formato legislativo necessário para o protocolo do projeto. O assessor de processo legislativo, ao receber a pauta da semana, cria textos acessíveis, curtos e objetivos, para explicar os projetos e disponibilizar para votação dos usuários, ficando também responsável por acompanhar o resultado das votações e atualizar o parlamentar sobre os mesmos.

### 3.2. Aspectos qualitativos

O parlamentar destacou que o app pode ser visto como uma forma de estruturar a participação popular, simplificando ao cidadão médio a possibilidade de participação efetiva no mandato. Para ele, os aspectos positivos não se restringem ao fato de o cidadão se sentir participando, mas também ao fato de que o app, ao permitir uma interlocução estruturada,

<sup>5</sup> Por exemplo, uma sugestão de projeto de lei para implantar a pena de morte é descartada por ser inviável (inconstitucional) e também por não ter aderência com o perfil do mandato do parlamentar.

contribui para gerar uma ‘inteligência coletiva’, que é passível de ser aproveitada pelo parlamentar para fortalecer o seu mandato.

Na visão do Deputado Federal Felipe Rigoni, essa inteligência coletiva é um ganho que transcende o aspecto eleitoral. Ainda segundo o deputado, existem muitas matérias de seu interesse, mas sobre as quais não têm conhecimento mais aprofundado. Com a participação dos usuários, no app, surgem sugestões e comentários importantes, que contribuem para a sua própria percepção e compreensão do assunto. Ainda sobre a influência do uso do app no mandato, o deputado observou que esse impõe uma disciplina ao gabinete e, conseqüentemente, ao mandato, tornando-o mais ativo e rigoroso com os processos internos e as práticas externas. A necessidade de explicar os projetos com antecedência, sinalizando uma tendência de voto, faz com que haja um autocompromisso de maior dedicação à análise de cada projeto.

No tocante à sua vinculação com relação aos insumos oriundos do app, o deputado manifesta ter clareza de que a natureza de seu mandato é independente, ou seja, não se sente obrigado a seguir os resultados obtidos via aplicativo (votar conforme a maioria dos votantes, por exemplo). Contudo, na perspectiva da inteligência coletiva, considera importantes as participações via app e, a partir delas, muitas vezes tem insights diferenciados sobre os diversos assuntos em comento. Segundo a assessora de relacionamento do deputado, que cuida especificamente do app, apesar da quantidade baixa de usuários, o engajamento está crescendo. Para ela, há um trabalho a ser feito em termos de ensinar a participação popular: “infelizmente, participação popular é uma coisa que precisamos ensinar. A população não está acostumada a acompanhar de perto, opinar, cobrar. É um trabalho de formiguinha mudar isso”.

A análise da assessora corresponde a uma visão do deputado concernente ao papel educativo do app. Ao divulgar sua agenda, como membro da Câmara dos Deputados, divulga também a agenda política nacional, em uma plataforma amigável e inteligível, permitindo que mesmo representados com pouco conhecimento formal sejam capazes de compreender e acompanhar. Para o deputado, esta é uma dimensão importante, dado o déficit da educação política no Brasil. Segundo ele, todo bom político deveria ser também um bom professor<sup>6</sup>.

Com relação às eleições, o deputado avaliou que o app antecede a resposta do eleitor, servindo como uma ‘régua diária’ para avaliar o seu próprio trabalho. Também cria, por parte dos representados, um desejo de participação, pois, quando algum usuário tem a experiência de ter seu pleito respondido, seja por uma justificativa de voto individualizada, seja pela proposição de alguma sugestão legislativa, ele se sente realizado, percebendo que sua participação pode ter resultados objetivos.

Finalmente, para o deputado, o app é tecnologia para viabilizar responsividade autêntica e em tempo real. Com ele, o parlamentar busca um profundo entendimento das condições,

---

<sup>6</sup> Em sua entrevista, o deputado atribuiu essa frase ao ex-Primeiro-Ministro britânico David Cameron.

situações e necessidades dos representados, esforçando-se para ver o mundo pelos olhos deles e capturar a essência de suas experiências.

#### 4. Discussão

A quantidade de usuários que acompanham o mandato do Dep. Felipe Rigoni (5.036) deve ser vista em perspectiva. Diante do total de usuários que fizeram o *download* do app, os usuários do deputado representam 1/3, o que, por si só, contribui para legitimar sua escolha para o estudo de caso. Porém, diante da quantidade de eleitores do próprio deputado e, ainda mais, diante do total do eleitorado no seu estado, o número é ainda muito pequeno. Entretanto, pode-se imaginar que esse número vá crescer à medida em que o app for sendo utilizado e produza resultados. Os próprios proprietários da empresa dona do app esperam que haja um incremento na sua disseminação a partir da visibilidade gerada por alguns casos de sucesso.

Em termos de projetos apresentados, trata-se de um número expressivo – 129 sugestões. Segundo o deputado, três foram protocoladas pelo próprio, três foram encaminhadas para um vereador e dois para deputados estaduais, dada a sua natureza em termos de competência legislativa. Onze foram considerados inviáveis, por questões técnicas e de perfil do parlamentar; outros foram encaminhados para a Consultoria Legislativa, para aprofundamento de estudos.

A expressividade desse resultado (apresentação de projetos de lei) ganha realce diante da complexidade constitucional para que uma proposta de iniciativa popular seja apresentada perante a Câmara dos Deputados. Segundo o §2º do art. 62 da Constituição Federal, um projeto de iniciativa popular necessita ser subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, [2016]). A possibilidade de o eleitor apresentar um projeto de lei, com a utilização do aplicativo, torna-se, portanto, muito mais facilitada.

Igualmente expressivo é o resultado da funcionalidade de agendamento de reuniões. Já foram solicitadas quarenta e duas reuniões, sendo que dezesseis já foram realizadas e as outras aguardam espaço na agenda do parlamentar. Trata-se de resultado não trivial. Tendo em vista as características geográficas do Brasil e a localização de Brasília, agendar uma reunião com um parlamentar pode ser uma tarefa muito difícil para um representado, sem o recurso à uma funcionalidade dessa natureza.

A funcionalidade de notificação de problemas apresentou quarenta e seis notificações. Nesse caso específico, há que se refletir sobre a atuação do parlamentar, uma vez que seu papel não é ser despachante ou síndico de seu eleitorado. Entretanto, há momentos em que sua atuação nessa dimensão pode representar iniciativas de política pública legítimas. De qualquer modo, a disponibilidade da tecnologia amplia as possibilidades de comunicação aos representados, que, de outra sorte, teriam que ter algum canal direto de contato com o parlamentar para apresentar suas reclamações.

A funcionalidade de votação nos projetos de lei é a que registrou maior participação no âmbito do app. No caso do Projeto de Lei 1.292, de 1995, por exemplo, 106 pessoas manifestaram sua opinião por meio do voto no projeto. Considerando que as pessoas tiveram que fazer todo o processo de adoção do app (busca, instalação, cadastro, utilização), bem como o fato de se disporem a registrarem o seu voto, demonstra um grande engajamento, sintoma de uma participação qualificada, que, com certeza, gera no eleitorado satisfação genuína em perceber sua voz sendo levada efetivamente em consideração, ainda que o parlamentar não vote em conformidade com o resultado apresentado pelo app. Percebe-se que o app reforça o vínculo dialógico do parlamentar com os representados, preservado o caráter não-vinculado do mandato.

No caso da funcionalidade de transparência, há uma redundância com outros tipos de sistemas, como os dados abertos disponibilizados pela própria Câmara dos Deputados. Entretanto, no ambiente do app, as informações ficam mais acessíveis ao usuário e acabam compondo, também, um elemento adicional nessa relação dialógica entre o parlamentar e os representados. Igualmente, podemos considerar a área de propostas como uma simplificação, por ser direta e clara, dos instrumentos de *accountability* vertical em relação ao parlamentar.

Muito interessante de registrar o pico de usuários e interações com o app, verificado no mês de abril de 2019 – 3.627 novos usuários cadastrados (ver Quadro 1) e 7.560 votos (ver Quadro 2). Estudos sobre representação mostram que a conexão eleitoral, ou, em outros termos, o interesse dos representados pela atuação dos representantes é incrementado significativamente quando estão em discussão temas sensíveis (EULAU; KARPS, 1977; EULAU *et al.*, 1959). Foi o caso do mês de abril de 2019, quando estava em deliberação a proposta de Reforma da Previdência. Salisbury (1984, p. 65) afirma que o “interesse é ativo, a preferência é passiva”, destacando como os interesses envolvem a percepção de efeitos antecipados da política – ação ou inação governamental, incluindo todas as suas formas simbólicas, bem como alocações mais tangíveis.

### **Considerações finais**

Inovações nas áreas de tecnologia e de mídia social provocaram um impacto significativo e global sobre a democracia nos últimos anos. As NTIC amplificaram as vozes dos cidadãos e facilitaram os processos de *accountability* das autoridades. Contudo, apesar do surgimento quase diário de diversas plataformas, aplicativos e ferramentas criadas para dar cabo do processo político ou adaptadas para ele, o seu aproveitamento por parte dos atores políticos segue aquém das demandas sociais.

A utilização de apps para acompanhamento de mandatos parlamentares, nesse contexto, é mais recente e inovadora ainda. Os dados levantados pelo presente artigo são ainda muito preliminares e tem o condão de gerar uma perspectiva exploratória sobre o assunto, conforme a proposta metodológica adotada. Pode-se perceber, desde já, que o app de fato gera um

engajamento mais ativo do que outras redes sociais, qualificando a participação cidadã e abrindo possibilidades de resultados efetivos e concretos para os representados.

As constrações do presente artigo (estudo de caso de uma experiência isolada, fenômeno recente) abrem possibilidades de estudos futuros, como a realização de estudos comparados, nacional e internacionalmente, para verificar o avanço do uso desse tipo específico de NTIC no acompanhamento do mandato parlamentar. Também se imagina a construção de variáveis operacionalizáveis que permitam mais clareza sobre essas novas práticas.

## Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jun. 2016.
- COLEMAN, S; BLUMLER, J.G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- EULAU, H.; KARPS, P. D. The Puzzle of representation: specifying components of responsiveness. **Legislative Studies Quarterly**, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 233-254, Aug. 1977. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/jwilker/353/puzzle.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- EULAU, H. *et al.* The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 53, n. 3, p. 742-756, Sep. 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1951941>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- EYLER-WERVE, K.; CARLSON, V. **The Civic Apps Competition**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2012.
- FARIA, C. F. S. **O Parlamento aberto na Era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.
- GIDDENS, A. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.
- GOMES, W; MAIA, R. **Comunicação e Democracia**. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; MARQUES, P. J. A. (org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-35.
- GUIMARÃES, A. S.; FARIA, C. F.; SATHLER, M. R. R. Netizen em ação: hackeando o parlamento a partir de dentro. In: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016. p. 393-417.
- LESTON-BANDEIRA, C. Are ICTs changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament? **The Journal of Legislative Studies**, [s.l.], v.13, n.3, p.403-421, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13572330701500870>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação Política e Internet:** meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11303/1/tese%20Francisco%20Marques.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MILLER, W. E.; STOKES, D. E. Constituency influence in Congress. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 57, n. 1, p. 45-56, Mar. 1963. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1952717>. Acesso em: 22 jun. 2016.

MORLINO, L. **Changes for Democracy:** Actors, Structures and Processes. Oxford: Oxford University Press, 2011.

NOVECK, B. S. **Wiki Government:** how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.

PANHOCA, I.; BONINI, L. M. M. Responsividade e consciência política: posicionamento de universitários brasileiros diante de temas como pagamento de impostos e obtenção de melhorias. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 205-215, jan./jul. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/2750/4245>. Acesso em: 22 jun. 2016.

PROGREBINSHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017113>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SALISBURY, R. H. Interest Representation: the dominance of institutions. **The American Political Science Association**, [s.l.], v. 78, n. 1, p. 64-76, Mar. 1984. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1961249>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SAMPAIO, R. Participação Política e os Potenciais Democráticos da Internet. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 29-53, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.12430>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. **Democracia digital, comunicação política e redes:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

SIMON, J. *et al.* **Digital democracy:** the tools transforming political engagement. London: Nesta, 2017.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. Tradução de Mauro Soares. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-268, set. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 24 jun. 2016.

Artigo recebido em: 2020-03-02

Artigo aceito para publicação em: 2020-04-21



**DESAPONTAMENTO É O DESTINO DAS MULHERES**  
**DISAPPOINTMENT IS THE LOT OF WOMEN**  
**EL DESENCANTO ES EL DESTINO DE LAS MUJERES**

Lucy Stone

**Resumo:** Trata-se de discurso político, em defesa dos direitos das mulheres, feito por Lucy Stone, na Convenção sobre os Direitos das Mulheres, em Seneca Falls, Nova Iorque, em 1848. Seu discurso repercutiria ao redor do mundo e influenciaria John Stuart Mill na sua defesa dos direitos das mulheres.

**Palavras-chave:** Direitos das mulheres. Discurso político. Gênero e política. Sufragismo.

**Abstract:** It is a political discourse advocating for the right of women, delivered by Lucy Stone, at the Women's Rights Convention in Seneca Falls, New York. The speech has crossed the Atlantic and would influence John Stuart Mill, another inspiration for the suffragist movement, in England.

**Keywords:** Women rights. Political discourse. Gender and politics. Suffragism.

**Resumen:** Este es un discurso político, en defensa de los derechos de las mujeres, realizado por Lucy Stone, en la Convención sobre los Derechos de las Mujeres, en Seneca Falls, Nueva York, en 1848. Su discurso reverberaría en todo el mundo e influiría en John Stuart Mill en su defensa de los derechos de las mujeres.

**Palabras clave:** Derechos de la mujer. Discurso político Género y política. Sufragismo

**Comentário do tradutor<sup>1</sup>**

Lucy Stone nasceu em 13 de Agosto de 1818 e faleceu em 18 de outubro de 1893. Foi a primeira mulher de Massachusetts a fazer o curso superior, também a primeira a manter o nome de nascimento após o casamento. Fundou um influente semanário – o *Woman's Journal*. Pioneira na reivindicação de isonomia salarial, a partir de uma revolta pessoal: quando substituiu o irmão como professora, mas recebeu menos do que ele, reclamou, ao que foi respondida que só poderia receber o “pagamento de uma mulher”. Defendeu mudanças nas vestimentas, o abolicionismo (tendo sido excomungada por conta disso), o direito ao divórcio.

---

<sup>1</sup> Traduzido por André Rehbein Sathler, professor do Mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Fonte original: “Disappointment Is the Lot of Women”, by Lucy Stone, reprinted in *History of Woman Suffrage*, v. 1, edited by Elizabeth Cady Stanton (New York: Fowler and Wells, 1922), p. 165–167. Texto em domínio público conforme legislação norteamericana vigente.

Mas seu legado mais importante é considerado a conquista do sufrágio feminino nos Estados Unidos.

Foi a primeira americana a se tornar palestrante em tempo integral em favor dos direitos das mulheres, em uma época em que poucas mulheres falavam em público, qualquer que fosse o assunto. Somente se casou quando encontrou um marido (Henry Browne Blackwell) que afirmou que poderiam ter um casamento de “iguais”, apesar das leis então vigentes. Chegaram a firmar um acordo privado com vistas a preservar e proteger a independência financeira de Stone, bem como sua liberdade pessoal.

Seu discurso na Convenção sobre os Direitos das Mulheres, em Seneca Falls, Nova Iorque, em 1848, aqui traduzido, cruzou o Atlântico e inspirou John Stuart Mill, um dos inspiradores do movimento sufragista na Inglaterra.

## **DESAPONTAMENTO É O DESTINO DAS MULHERES**

Lucy Stone

Desde os primeiros anos aos quais minha memória se estende, eu tenho sido uma mulher desapontada. Quando, com meus irmãos, eu busquei as fontes do conhecimento, eu fui reprovada com “Isso não é para você; isso não pertence às mulheres”. Então havia apenas uma Faculdade no mundo na qual as mulheres eram admitidas, e ela era no Brasil. Eu teria ido para lá, mas, por ocasião de minha preparação para ir, abriu-se uma no jovem estado de Ohio – o primeiro nos Estados Unidos onde mulheres e negros podiam desfrutar oportunidades junto com homens brancos. Eu fiquei desapontada quando eu fui buscar uma profissão digna de um ser imortal – todos os empregos estavam fechados para mim, exceto aqueles de professora, costureira e empregada doméstica. Na educação, no casamento, na religião, em tudo, o desapontamento é o destino da mulher. Tomo como a missão da minha vida aprofundar esse desapontamento no coração de cada mulher até que ela não mais se ajoelhe a ele. Eu desejo que as mulheres, ao invés de serem vitrines ambulantes, ao invés de implorarem aos seus pais e irmãos o último e mais vistoso modelo de chapéu, demandassem a eles sobre os seus direitos.

A questão dos direitos das mulheres é uma questão prática. A noção prevalecente era de que isso era uma ideia efêmera; que se tratava apenas de mulheres reivindicando o direito de fumar cigarros nas ruas e de frequentar bares sozinhas. Outros supuseram se tratar de uma questão de intelecto comparativo; outros, ainda, de esfera. Muito já foi dito e escrito sobre a esfera da mulher. Rastreie todas as doutrinas às suas fontes e será descoberto de que não há base para as mesmas, exceto nos usos e preconceitos de cada época. Isso é visto no fato que o que é tolerado na mulher em um país não é tolerado em outro. Neste país, mulheres podem realizar

reuniões de oração, etc., mas nos países maometanos está escrito sobre suas mesquitas, “não permitida a entrada de mulheres e cachorros, e outros animais impuros”. Wendell Phillips disse, “A melhor e maior coisa que alguém é capaz de fazer, isso é a sua esfera”. Eu confio no Pai para acreditar que quando Ele nos dá a capacidade de fazer qualquer coisa, Ele não comete um erro. Deixem as mulheres, então, encontrar a sua esfera. E não nos digam, até mesmo antes de termos nascido, que a nossa província é cozinhar jantares, cozer meias, e pregar botões.

A nós nos é dito que a mulher tem todos os direitos que ela quiser; e mesmo mulheres, eu me constranjo em dizer, nos dizem isso. Eles confundem a polidez dos homens com direitos – cortesias de assento. Nós queremos direitos. O comerciante de farinha, o construtor de casas, e o carteiro não nos cobram menos por conta de nosso sexo; mas quando nós nos esforçamos para ganhar dinheiro para pagar por tudo isso, então, nós descobrimos a diferença. O homem, se ele tiver energia, pode cortar para si um caminho que nenhum mortal jamais pisou, sem nada para segurá-lo, a não ser o que há em si próprio; o mundo está todo diante dele, o que escolher; e nós estamos felizes por vocês, irmãos, homens, que seja assim. Mas a mesma sociedade que impulsiona o jovem homem, mantém as mulheres em casa – uma dependente – trabalhando como pequenos gatos comovelos de lã, e pequenos cães no papel perfurado; mas se ela se dispõe, de coração e bravamente, a se dedicar a algum propósito digno, ela está fora de sua esfera e perde a classe. Mulheres trabalhando em alfaiatarias recebem um terço do que os homens recebem. Alguém na Filadélfia afirmou que as mulheres fazem camisas finas por doze cents e meio a peça; que nenhuma mulher pode fazer mais do que nove por semana, e que a soma que ganha então, após deduzidos o aluguel, o combustível, etc. a deixa com apenas três cents e meio por dia para comprar o pão. É alguma maravilha que as mulheres sejam levadas à prostituição? Professoras mulheres em Nova Iorque são pagas cinquenta dólares por ano, e podem-se encontrar quinhentos exemplos para cada situação como essa. Eu não sei o que você acredita com relação a Deus, mas eu creio que Ele distribuiu interesses e desejos a serem atendidos, e que Ele não quis dizer que todo o nosso tempo deve ser devotado a alimentar e vestir o corpo. A condição presente da mulher causa uma perversão horrível do casamento. É perguntado de uma dama, “Ela se casou bem?”, “Oh, sim, seu marido é rico”. A mulher precisa casar por uma casa, e vocês homens são os que sofrem por isso; porque mulheres que detestam vocês podem causar com vocês porque vocês têm os meios de ganhar dinheiro, o que elas não têm. Mas quando as mulheres podem entrar nas listas com vocês e ganhar dinheiro por si mesmas, elas vão se casar com você apenas pela mais profunda e séria afeição.

Eu estou gastando muito tempo de vocês, muitos de vocês em pé, devendo então me desculpar, mas as mulheres têm sido prejudicadas por tanto tempo que eu posso prejudicar vocês um pouco.... Eu vi uma mulher trabalhando manualmente transformando pernas de cadeira em armários, com um vestido curto o suficiente para não arrastar as aparas. Eu gostaria que outras mulheres a imitassem nisso. Isso torna as suas mãos mais duras e maiores, é verdade,

mas eu penso que uma mão com um dólar e um quarto por dia é melhor do que uma com os mesmos nove *pences* de sempre....

A ampliação da esfera da mulher é para melhorar o seu destino. Deixe-nos fazer isso, e se o mundo zombar disso, deixe que zombe – se ele escarnecer, deixe que escarneça.