

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

V. 13 N. 33 Set./Dez. 2020

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i33>

## Sumário

### *Editorial*

#### EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 4-7

### *Expediente*

#### EXPEDIENTE

8-12

### *Artigos*

#### NEOINSTITUCIONALISMO, COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

13-30

Livia dos Santos Sena

[O LOBBY DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: NOVAS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL](#)

31-53

Mariana Trindade Cruz, Eugênia Rosa Cabral

[PERFORMANCE ELEITORAL DOS PARLAMENTARES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS MUNICÍPIOS: EFEITO DOS DISTRITOS INFORMAIS](#)

54-84

Kelly Cristina Costa Soares, Allan Gustavo Freire da Silva, Palloma Farias do Nascimento, José João Correia de Oliveira Filho

[A CAPACIDADE DE ATUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA POLÍTICA EXTERNA DE 1990 A 2017](#)

85-110

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo

[PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS E AGENDA LEGISLATIVA DO PARTIDO NOVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2019](#)

111-131

Paulo Cesar Gregorio

[REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA BAHIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: AS ELITES DO PODER DURANTE O REGIME MILITAR](#)

132-149

Maurício Ferreira Silva, Ana Quele Passos

CORRUPÇÃO E SUCESSO  
LEGISLATIVO: POSSÍVEIS  
REFLEXOS DO MENSALÃO E DA  
LAVA JATO NA CONVERSÃO DE  
PROPOSIÇÕES EM NORMAS  
JURÍDICAS

150-  
181

Fabiano Peruzzo Schwartz,  
Gulherme Marques Veroneze,  
João Luiz Pereira Marciano

ANÁLISE DA REDE DE  
PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO  
SOBRE A INICIATIVA E-  
DEMOCRACIA

182-  
203

Christiana Freitas, Rafael  
Cardoso Sampaio, Henrique  
Machado, Ricardo Sampaio,  
Tiago Borges, Murilo Brum  
Alison, Djiovanni Jonas França  
Marioto

A DESINFORMAÇÃO NA AGENDA  
PÚBLICA DO PARLAMENTO: AS  
ESTRATÉGIAS DO SENADO  
FEDERAL CONTRA AS NOTÍCIAS  
FALSAS

204-  
225

Michel Carvalho da Silva

DEMOCRACIA, INTELIGÊNCIA  
ARTIFICIAL E DESAFIOS  
REGULATÓRIOS: DIREITOS,  
DILEMAS E PODER EM  
SOCIEDADES DATIFICADAS

226-  
248

Sivaldo Pereira da Silva

UNIÃO ESTÁVEL OU NAMORO  
QUALIFICADO?: UMA  
DIFERENCIAÇÃO NECESSÁRIA  
PARA A GARANTIA DA  
IMPOSIÇÃO ILEGÍTIMA DE  
DEVERES E ULTRAJE A DIREITOS

249-  
276

Weverton Fernandes Bento Alves

ANSWER TO FOUR QUESTIONS  
ON THE LEGISLATIVE AND  
EXECUTIVE POWERS

277-  
289

Thomas Paine



## EDITORIAL

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

Nesta edição, a revista E-Legis publica uma coletânea de 11 artigos de temas livres, contemplando estudos das áreas de Ciência Política, Comunicação e Direito. Além disso, a edição contempla ainda a tradução de um clássico texto de Thomas Paine.

O paper que abre a edição é de autoria de Livia dos Santos Sena, intitulado “Neoinstitucionalismo, Comportamento Parlamentar e Interpretação Constitucional”. O objetivo do texto é apresentar uma leitura interdisciplinar sobre o comportamento parlamentar, com base em abordagens da Ciência Política e do Direito. A proposta é estabelecer um paralelo entre a perspectiva neoinstitucionalista e a abordagem da interpretação constitucional legislativa.

O segundo texto tem como tema “O lobby da Confederação Nacional da Indústria na Câmara dos Deputados: novas regras para o licenciamento ambiental”, de autoria de Mariana Trindade Cruz e Eugênia Rosa Cabral. O objetivo é analisar o poder de influência do setor industrial na flexibilização das regras de licenciamento ambiental no Brasil. Os resultados apontam o sucesso do *lobby* empresarial, pois o grupo conseguiu intervir em arenas decisórias, arregimentar parlamentares aliados para a defesa de seus interesses e incorporar suas preferências no inteiro teor do projeto que previa regras ambientais mais flexíveis.

Na sequência, temos “Performance eleitoral dos parlamentares e alocação de recursos nos municípios: efeito dos distritos informais”, assinado por Kelly Cristina Costa Soares, Allan Gustavo Freire da Silva, Palloma Farias do Nascimento e José João Correia de Oliveira Filho. Trata-se de pesquisa que investiga o efeito produzido pela votação dos deputados federais eleitos nos estados da Paraíba e Pernambuco, e seu comportamento relativo à apresentação e execução de emendas. O estudo mostra um panorama do perfil dos deputados e suas atuações em relação à apresentação de

---

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

emendas. Tais análises consideram que a distinção entre emendas direcionadas a municípios e aos estados, em sua totalidade, pode estar associada ao padrão de distribuição de votos obtidos pelos deputados.

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo contribui com seu artigo “A Capacidade de Atuação da Câmara Dos Deputados na Política Externa: Análise dos Instrumentos de Atuação da Câmara Dos Deputados na Política Externa de 1990 a 2017”. O paper é guiado pela seguinte questão: Como a Câmara dos Deputados atua na Política Externa Brasileira dada a configuração institucional atual? As conclusões mostram que há uma crescente participação do Legislativo nas matérias internacionais, convergindo com a literatura, indicada pelas vertentes que admitem influência direta e indireta além da mera aprovação dos atos internacionais.

O estudo de Paulo Cesar Gregorio “Prioridades programáticas e agenda legislativa do partido Novo na Câmara dos Deputados em 2019”, apresenta um balanço sobre a atuação partidária da legenda em referência. O foco analítico está na congruência entre as prioridades temáticas, expressas nas cláusulas do Estatuto do partido Novo, e sua agenda legislativa subsequente, fornecendo elementos para compreensão do grau de representatividade entre o Congresso e o partido. As conclusões confirmam a hipótese de que o partido Novo revela congruência partidária significativa, uma vez que seus parlamentares apresentam proposições que refletem as diretrizes programáticas presentes em seu estatuto, expressas em temas como capacitação, transparência e empreendedorismo.

A sexta contribuição, assinada por Maurício Ferreira Silva e Ana Quele Passos, é intitulada “Representação política da Bahia na Câmara dos Deputados: as elites do poder durante o Regime Militar”. O texto aborda a representação política do estado da Bahia na Câmara dos Deputados durante o regime militar. O objetivo é identificar os segmentos sociais majoritários que se destacaram na casa legislativa em quatro categorias analíticas: sexo, nível educacional, atuação profissional e vinculação partidária. O trabalho traz como resultado a construção de uma radiografia política que, por sua vez, apresenta duas importantes conclusões acerca do perfil representativo: o viés elitista, em função da identificação com os grupos de privilégio da sociedade; e o atrelamento ideológico aos governos militares.

Fabiano Peruzzo Schwartz, Guilherme Marques Veroneze e João Luiz Pereira Marciano colaboram com o tema “Corrupção e sucesso legislativo: possíveis reflexos do Mensalão e da Lava-Jato na conversão de proposições em normas jurídicas”. Com

base em testes estatísticos os autores investigam se parlamentares envolvidos em casos de corrupção política apresentam maiores chances de sucesso na aprovação de proposições de sua autoria. Os dados obtidos mostram que a taxa de chance de transformação em norma, para esse conjunto, é 57,90% maior que para os demais casos.

Em seguida está “Análise da rede de produção de conhecimento sobre a iniciativa e-democracia”, de autoria de Christiana Freitas, Rafael Cardoso Sampaio, Henrique Machado, Ricardo Sampaio, Tiago Borges, Murilo Brum Alison e Djiovanni Jonas França Marioto. Em um exercício de meta-análise, o estudo examina produções acadêmicas que estudaram a iniciativa e-Democracia, da Câmara dos Deputados, de 2009 a 2017. Os resultados indicam que esse subcampo apresenta algumas diferenças em relação à área de internet e política no Brasil, especialmente no que tange a instituições e áreas de atuação, porém a rede de citações revela que autores-chave da área de internet e política também são centrais nos textos examinados.

Michel Carvalho da Silva nos apresenta o texto “A desinformação na agenda pública do parlamento: as estratégias do Senado Federal contra as notícias falsas”. O autor analisa o tratamento conferido pelo Senado Federal à questão da desinformação, discutindo como uma demanda social se torna um problema público, que exige ação do Estado. O trabalho mostra que as estratégias do Senado adotadas nas esferas institucional/comunicacional e legislativa buscam fortalecer a imagem do parlamento. No entanto, “verifica-se que um problema social, como o da desinformação, não pode ser resolvido com ações açodadas e meramente midiáticas. O combate às informações falsas exige medidas amplas e efetivas, que contem com a participação dos diferentes setores da sociedade civil”, explica o autor.

Na sequência temos “Democracia, inteligência artificial e desafios regulatórios: direitos, dilemas e poder em sociedades datificadas”, de autoria de Sivaldo Pereira da Silva. O objetivo é identificar questões-chaves que atravessam hoje a construção de políticas de inteligência artificial (IA), tendo como premissa o horizonte regulatório adequado para este campo em ascensão. Após sintetizar os aspectos mais proeminentes que configuram o modo de funcionamento de sistemas de IA, o trabalho elencou sete problemas-chaves de ênfase política que estão nos alicerces deste debate: (1) personificação e imputabilidade da máquina; (2) dilemas e julgamentos morais; (3) autoritarismo estatístico das métricas; (4) obscurantismo matemático nos processos; (5) pervasividade utilitarista dos sistemas-autônomos; (6) controle e fronteiras da eficiência; (7) diversidade e representatividade nos códigos.

Encerrando a sequência de artigos originais, contamos com a colaboração de Weverton Fernandes Bento Alves e Elza Maria Dias Vieira Costa, intitulada “União estável ou namoro qualificado? Uma diferenciação necessária para a garantia da imposição ilegítima de deveres e ultraje a direitos”. O texto apresenta o avanço da concepção do entendimento de entidade familiar pela sociedade e pelo Estado. A conclusão é que a atual legislação relacionada ao tema considera plenamente válido o reconhecimento da relação amorosa formada pelo namoro qualificado, de modo a salvaguardá-lo da imposição ilegítima de deveres e da infringência de direitos.

A edição é finalizada com a tradução de um clássico texto de Thomas Paine, pensador britânico que se envolveu no debate sobre as duas primeiras revoluções liberais do mundo: a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Paine exerceu forte influência sobre a opinião pública, escrevendo panfletos. O texto é intitulado “Resposta a quatro questões sobre os poderes legislativo e executivo”, no qual o autor discute temas como: divisão e equilíbrio entre os poderes; controle constitucional; organização institucional do Poder Legislativo; monarquia hereditária; poder constituinte e derivado; e reforma constitucional. A tradução é de André Sathler. O tradutor fez ainda uma relevante nota na qual contextualiza o pensamento de Paine, facilitando a leitura do artigo na atualidade.



## **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



**NEOINSTITUCIONALISMO, COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E  
INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL**

**NEOINSTITUTIONALISM, PARLIAMENTARY BEHAVIOR AND  
CONSTITUTIONAL INTERPRETATION**

**NEOINSTITUCIONALISMO, COMPORTAMIENTO PARLAMENTARIO E  
INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL**

Livia dos Santos Sena<sup>1</sup>

**Resumo:** O comportamento parlamentar é tema pouco explorado pelos juristas no Brasil. Comumente referido como objeto da Ciência Política, a teoria constitucional brasileira pouco se preocupou em analisar sua relação com a interpretação constitucional realizada no dia-a-dia da política ordinária. A partir de uma leitura interdisciplinar, com base no método exploratório, o estudo pretende expor o paradigma teórico do neoinstitucionalismo da escolha racional, que figura como aspecto central da teoria do comportamento parlamentar, valendo-se da sua contribuição para avaliar o impacto das instituições na interpretação constitucional legislativa. Conclui, ao final, que faltam estudos jurídicos que considerem as implicações institucionais na interpretação da Constituição.

**Palavra-chave:** Neoinstitucionalismo; Teorias de Organização Legislativa; Comportamento Parlamentar; Interpretação Constitucional Legislativa.

**Abstract:** Parliamentary behavior is a subject that is under explored by jurists in Brazil. Commonly referred to as the object of political science, Brazilian constitutional theory was little concerned with analyzing its relationship with the constitutional interpretation performed on the daily basis of ordinary politics. Based on an interdisciplinary reading, using the exploratory method, the study intends to expose the theoretical paradigm of neoinstitutionalism of rational choice, which appears as a central aspect of the theory of parliamentary behavior, using its contribution to evaluate the impact of institutions on legislative constitutional interpretation. It concludes, in the end, that legal studies are lacking to consider institutional implications in the interpretation of the Constitution.

**Keywords:** Neoinstitutionalism; Theories of Legislative Organization; Parliamentary Behavior; Legislative Constitutional Interpretation.

---

<sup>1</sup> Procuradora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Graduada em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestranda em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: [livia.s.sena@gmail.com](mailto:livia.s.sena@gmail.com)

**Resumen:** El comportamiento parlamentario es un tema poco explorado por los juristas en Brasil. Comúnmente conocida como el objeto de la ciencia política, la teoría constitucional brasileña estaba poco preocupada por analizar su relación con la interpretación constitucional realizada diariamente en la política ordinaria. Basado en una lectura interdisciplinaria, usando el método exploratorio, el estudio pretende exponer el paradigma teórico del neoinstitucionalismo de la elección racional, que aparece como un aspecto central de la teoría del comportamiento parlamentario, utilizando su contribución para la evaluación del impacto de las instituciones en la interpretación constitucional legislativa. Concluye, al final, que faltan estudios jurídicos que consideren las implicaciones institucionales en la interpretación de la Constitución.

**Palabras clave:** Neoinstitucionalismo; Teorías de la Organización Legislativa; Comportamiento Parlamentario; Interpretación Constitucional Legislativa.

## 1 Introdução

Neoinstitucionalismo é um rótulo que comporta versões bastante diversificadas. O movimento, que trouxe uma ressignificação do papel das instituições na vida política e social, se espalhou por diversos ramos das ciências humanas<sup>2</sup>. Em comum, as variadas correntes de pensamento que se autointitulam neoinstitucionalistas apresentam como traço de identidade a preocupação institucional com o comportamento humano, que ao mesmo tempo influencia e é influenciado pelo arranjo institucional vigente (TOSTA, 2019, p. 63).

Na Ciência Política, há três variantes claramente identificáveis entre os teóricos: o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo da escolha racional. Longe de configurar uma teoria unificada, os vários “neoinstitucionalismos” evoluíram de forma independente – o que se verifica pela ausência de referência cruzada entre os autores – e atribuíram ao objeto central de análise – as instituições – definições imprecisas, o que torna falha qualquer tentativa de teorizá-las em conjunto (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194).

Não obstante, embora sigam linhas interpretativas bastante divergentes entre si, há dois pontos de contato entre as três versões que permitem sua categorização sob mesmo rótulo: surgem como uma reação ao behaviorismo e buscam desvendar a influência das instituições nos resultados políticos e sociais (SANTOS, 2006, p. 40). São essas características centrais que inserem o estudo do neoinstitucionalismo na base de qualquer análise sobre o comportamento parlamentar dos agentes políticos.

Na teoria jurídica, essa “virada institucional” é mais recente, tendo como marco teórico o artigo *Interpretation and Institutions*, de Cass Sunstein e Adrian Vermeule, escrito em 2002 (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002).<sup>3</sup> O argumento das capacidades institucionais formulado pelos autores inspirou um giro pragmático na teoria da interpretação, que absorveu a

---

<sup>2</sup> “Há pelo menos três áreas das ciências humanas nas quais, nos últimos quarenta anos, ocorreu a retomada do viés institucional como premissa analítica – a Economia, a Sociologia e a Ciência Política” (PERES, 2008, p. 54).

<sup>3</sup> Embora não tenha sido o primeiro artigo a tratar sobre o tema no Direito, certamente foi o mais influente. (TOSTA, 2019, p. 67).

preocupação em considerar as instituições reais, não idealizadas, deslocando a discussão sobre “como” interpretar para “quem” deve interpretar (TOSTA, 2019, p. 68).

Partindo destas premissas, o objetivo do presente artigo é abordar a influência das instituições no comportamento parlamentar e como isso afeta a interpretação constitucional realizada pelo legislador. No debate estadunidense, a avaliação da responsabilidade constitucional do Congresso é permeada por argumentos institucionais que revelam os vícios e virtudes de uma interpretação constitucional fora das Cortes. A ideia, portanto, é trazer uma abordagem interdisciplinar que confira maior densidade ao estudo do papel do Poder Legislativo na persecução de fins constitucionais.

Este trabalho tem um viés eminentemente descritivo-exploratório. A primeira parte será dedicada a uma revisão sobre os diferentes tipos de neoinstitucionalismo e como a teoria foi desenvolvida pelos cientistas políticos estadunidenses. A segunda parte fará um breve retrospecto sobre as teorias de organização legislativa, que disputam entre si a melhor justificativa para a estabilidade do sistema político. A terceira parte, por fim, buscará contribuir para o desenvolvimento de uma teoria de interpretação constitucional legislativa à luz da Ciência Política, levando em consideração o impacto de elementos institucionais.

## **2 Neoinstitucionalismo na Ciência Política**

Há certo senso comum na literatura política estadunidense de que os congressistas priorizam sempre a reeleição (LIMONGI, 1994, p. 4). Deve-se a David Mayhew (MAYHEW, 2004) o conceito de conexão eleitoral, segundo o qual os parlamentares agem movidos pelo desejo de permanecer no poder, preferindo políticas que beneficiem diretamente seus eleitores, aumentando assim as chances de reeleição. Essa é a premissa básica de toda a discussão que se seguirá, já que é praticamente unânime dentre os cientistas políticos que a reeleição é a prioridade número um de qualquer político.

Nesse contexto, desenvolveu-se no início da década de 1960 entre os cientistas políticos a tese de que as leis seriam simplesmente decisões coletivas tomadas a partir do somatório de preferências individuais manifestadas a partir da possibilidade de maximização das chances de reeleição. Esse era o paradigma do comportamentalismo<sup>4</sup>, dominante antes do advento do neoinstitucionalismo, que teve sua origem nos estudos formulados por teóricos de escolha racional que começaram a questionar essa premissa.

---

<sup>4</sup> O comportamentalismo, por sua vez, surgiu em reação ao antigo institucionalismo. A propósito, esta a razão do termo “neoinstitucionalismo”, que surgiu como uma terceira via que mescla elementos do comportamentalismo e elementos do antigo institucionalismo (PERES, 2008, p. 54).

Assim, o neoinstitucionalismo surgiu como uma reação à “insuficiência de uma explicação voltada exclusivamente à ação dos indivíduos, em que se faz tábula rasa do contexto institucional da esfera estritamente política.” (PERES, 2008, p. 54). Os agentes políticos agem dentro de uma estrutura institucional que delimita suas possibilidades de atuação. Afinal, testada a hipótese empiricamente, qual seria o resultado de uma política escolhida pura e simplesmente a partir do somatório das preferências individuais de cada membro do Congresso?

Uma das respostas a essa pergunta que acabou alavancando o movimento neoinstitucionalista foi elaborada por Kenneth Arrow, e ficou conhecida como Teorema da Impossibilidade (ARROW, 1970). Segundo o autor, seria impossível antecipar o resultado do processo decisório coletivo exclusivamente por meio do conhecimento prévio das preferências individuais. Havendo pelo menos três indivíduos votantes e três opções de voto, toda decisão social fundada na regra da maioria seria intrinsecamente instável e indeterminável *a priori*. A teoria retrata, em verdade, uma versão mais sofisticada do paradoxo de Condorcet (ARROW, 1970, p. 93).

No século XVIII, o matemático francês Marquês de Condorcet identificou o seguinte paradoxo na regra da maioria: se há ao menos três agentes votantes (A, B e C), três opções de voto (X, Y e Z) e as preferências individuais dos agentes não coincidem, significa que, nas votações por pares, X pode ganhar de Y, Y pode ganhar de Z e Z pode ganhar de X. Assim, a escolha de uma política por meio da aplicação da regra da maioria poderia levar a resultados circulares e votações intermináveis, o que abriria espaço para decisões arbitrárias (ARROW, 1970, p. 94).

Esse cenário de indeterminação aplicado ao processo político revela que, mesmo que as preferências individuais de cada votante sejam bem delineadas, o resultado da decisão coletiva variará a depender da ordem de votação, não sendo possível estabelecer uma única decisão coletiva pela agregação das preferências individuais. Em síntese, os ciclos de votação vão definir o resultado, abrindo espaço para manipulação da decisão por quem detém o poder de agenda (LIMONGI, 1994, p. 5-6). Logo, o sistema majoritário não conduziria ao equilíbrio, não havendo uma preferência coletiva claramente identificável.

Observa-se, portanto, que o processo de retomada do viés institucional na análise política sofreu forte influência do comportamentalismo estudado pela economia, “assentado em premissas básicas acerca das motivações e das preferências dos indivíduos e de seu mecanismo racional – calculista e egoísta – de tomada de decisão diante de alternativas excludentes” (PERES, 2008, p. 62).<sup>5</sup> A análise econômica do comportamento humano acabou sendo

---

<sup>5</sup> “Em relação a isso, é importante destacar que alguns economistas – tais como Schumpeter (1942), Arrow (1951), Downs (1957) e Buchanan e Tullock (1962) – contribuíram enormemente para tal atração, na medida em que, desde os anos de 1940, já vinham utilizando modelos econômicos de pensamento na análise do comportamento político, e, desse modo, acabaram sendo o ponto de partida para a “revolução” neo-institucional na política.” (PERES, 2008, p. 62).

absorvida em parte pelos críticos do behaviorismo, que começaram a refutar a perspectiva individualista da teoria.

Com o resgate do paradoxo de Condorcet por Arrow, a Ciência Política começou a voltar os olhos para a tomada de decisões coletivas fundadas na agregação de preferências pessoais, evidenciando as falhas de uma análise puramente egoística da atuação dos parlamentares. Afinal, o Teorema da Impossibilidade aponta para a inexistência de um arranjo institucional fundado no princípio majoritário capaz de fornecer uma única solução e de promover estabilidade (SANTOS, 2006, p. 32).

A segunda tese que marcou a origem da teoria neoinstitucionalista foi o Teorema do Caos de Richard McKelvey (MCKELVEY, 1976). De acordo com o autor, se o somatório das preferências individuais puder gerar resultados potencialmente cíclicos quando confrontados em votação por maioria, o agente que tem o poder de agenda poderá conduzir o processo de escolha a qualquer resultado, bastando ordenar as alternativas de forma inteligente.<sup>6</sup> Partindo-se desta premissa, o arranjo dos ciclos de votação influencia de forma decisiva o resultado do processo decisório coletivo.

Assim, a depender da ordem de votação, qualquer resultado é possível, até mesmo a opção que ocupa o último lugar nas preferências de todos pode se sagrar vencedora, pois havendo um agente que exerce controle total sobre a agenda, em tese este indivíduo pode manipulá-la de modo a construir o cenário que lhe trouxer as maiores vantagens (MCKELVEY, 1976, p. 480). McKelvey colocou em evidência o problema da intransitividade das decisões sociais, onde quem controla a agenda pode assegurar qualquer resultado dentro das alternativas que ele mesmo estabelecer, independentemente das preferências individuais iniciais dos votantes.<sup>7</sup>

Essas duas formulações teóricas exerceram influência significativa no estudo do processo decisório no interior do Congresso estadunidense. A conclusão que se extrai dos teoremas é que as decisões tomadas por maioria são intrinsecamente instáveis. Portanto, esses autores colocam em xeque a perspectiva comportamentalista da Ciência Política que, até então, focava nas preferências individuais de cada agente político. Se tomada a ferro e fogo, a ótica behaviorista levaria a uma instabilidade nociva às instituições democráticas.

---

<sup>6</sup> “It follows from the above consideration that if any one voter, say the ‘Chairman’, has complete control over the agenda (in the sense that he can choose, at each stage of the voting, any proposal to be considered next) that he can construct an agenda which will arrive at any point in space, in particular at his ideal point.” (MCKELVEY, 1976, p. 481).

<sup>7</sup> “A conclusão a que chega McKelvey é de que pode não haver qualquer relação entre as preferências individuais e o resultado final. Um definidor de agenda astuto será capaz de obter qualquer resultado, independente da configuração inicial das preferências” (LIMONGI, 1994, p. 8).

Todavia, apesar do cenário desalentador descrito por Arrow e McKelvey, na prática as democracias contemporâneas são regidas pela regra da maioria e, ainda assim, apresentam elevado grau de estabilidade. Os famosos Teoremas da Impossibilidade e do Caos não se comprovam empiricamente. Consolida-se, então, o ambiente perfeito para a ascensão do neoinstitucionalismo, que aposta nas instituições como resposta para a estabilidade. As instituições não apenas induzem o equilíbrio, mas também exercem papel fundamental no resultado político substantivo (LIMONGI, 1994, p. 9).

Neste ponto, um breve aparte se faz necessário. Sem embargo da centralidade das instituições para a teoria neoinstitucionalista, não há uma definição unívoca do que se entende por instituição. Cada vertente a define a seu próprio modo, mas de forma genérica é possível considerar como tais procedimentos, leis, normas e estruturas organizacionais que condicionam o comportamento, conferindo uma explicação racional para os resultados tomados de maneira coletiva (LIMONGI, 1994, p. 9).

As três escolas da teoria neoinstitucionalista constituem, na verdade, três métodos de análise com enfoques diferentes sobre o impacto das instituições no comportamento político, que variam desde sua origem histórica até o conceito de instituição e o peso atribuído às preferências pessoais e à racionalidade individual. O objetivo, todavia, é comum a todas elas: buscar desvendar a real extensão da influência das instituições na tomada de decisões coletivas pelos parlamentares.

Começando pelo neoinstitucionalismo histórico, seus autores consideram que a estrutura organizacional das instituições sociais ou econômicas era a principal determinante do comportamento dos atores políticos e dos resultados dele advindos, dando especial destaque às assimetrias de poder relacionadas ao desenvolvimento das instituições. Os teóricos da vertente histórica situam as instituições “numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201), e definem o termo instituição como normas e convenções relativas à organização da comunidade ou da economia.

Por sua vez, o neoinstitucionalismo sociológico tem como categorias centrais os valores e hábitos, sendo o desempenho do indivíduo condicionado pelo entorno cultural e social e pelas próprias instituições, concebidas estas como marcos de referência cultural.<sup>8</sup> Segundo Hall e Taylor, as formas e procedimentos institucionais das organizações modernas deveriam ser consideradas como práticas culturais, que “seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

---

<sup>8</sup> O problema do neoinstitucionalismo sociológico é a dificuldade de se distinguir instituição e cultura ao considerar que instituições são construções sociais que regulam as interações dos indivíduos. (LEONE, 2015, p. 94).

Por fim, o neoinstitucionalismo da escolha racional merece análise mais detida. As duas vertentes anteriores, de caráter marcadamente determinista, não angariaram muitos adeptos, embora tenham contribuído para o desenvolvimento de uma abordagem mais realista e contextual. Hoje, a teoria neoinstitucionalista consolidou sua hegemonia na Ciência Política (PERES, 2008, p. 53), havendo relativo consenso em relação à adoção do paradigma da escolha racional (SANTOS, 2006, p. 25). A teoria da escolha racional surge no segundo pós-guerra para dar conta da complexidade dos fenômenos sociais, transpondo o raciocínio da abordagem econômica para a Ciência Política.

Assim, a escolha racional se caracteriza pela importação da “nova economia da organização” para a Ciência Política, que tem como eixo principal a análise dos custos de transação para o funcionamento das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203). Parte, portanto, da concepção de *homo economicus* para tentar oferecer uma resposta aos fundamentos das ações humanas diante de complexas relações sociais (SANTOS, 2006, p. 24). Não por acaso, a teoria apresenta como principais derivações a *public choice* e a *social choice* (SANTOS, 2006, p. 26).

De modo geral, os teóricos do neoinstitucionalismo da escolha racional enfatizam o sistema de comissões e as lideranças políticas dotadas de autoridade dentro do Congresso, buscando enfrentar o modo como as normas internas do Poder Legislativo estadunidense conformam o comportamento dos seus agentes. Partem do pressuposto de que os parlamentares compartilham algumas preferências e são guiados por um raciocínio utilitário para a maximização de seus próprios interesses, atuando quase sempre de forma estratégica e calculada (SANTOS, 2006, p. 204-205).

Nesse contexto, interessante a precisa análise de Peres (2008):

Na vertente da Ciência Política – em sua quase totalidade adepta ao “institucionalismo da escolha racional” –, o que prevalece é concepção de que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de “transição” destas em relação aos objetos, de acordo com uma “escala de utilidades”. Ou seja, as instituições, como formas de restrição das decisões em favor daquilo que ocuparia o primeiro lugar numa dada escala de preferências, provocaria o deslocamento dessa escolha para objetos outros que ocupariam ou o segundo, ou o terceiro, ou o quarto lugar de suas preferências, e assim por diante. Nesse caso, então, não se mostram relevantes nem o processo de socialização, nem a formação das preferências, uma vez que o problema é exclusivamente circunscrito ao processo da tomada de decisão num contexto em que as preferências já estão estruturadas e que são restringidas por certo tipo de arranjo institucional (PERES, 2008, p. 64).

O aprofundamento dos estudos dentro da teoria da escolha racional levou ao surgimento de três versões para a explicação da estabilidade no interior do Parlamento, que são as chamadas teorias de organização legislativa: distributivista, informacional e partidária (SANTOS, 2006, p. 48). As teorias sustentam que o funcionamento do Congresso estadunidense é mais bem compreendido à luz da ideia de custos de transação. Analisam, cada uma a seu modo, como as instituições induzem equilíbrio.<sup>9</sup> A elas será dedicada a próxima seção.

### 3 Teorias de organização legislativa

As teorias de organização legislativa partem do pressuposto de que a política no interior do Congresso reflete os ganhos advindos da cooperação entre os parlamentares, orquestrada com o intuito de amplificação de suas preferências individuais. Cada uma das teorias analisa sob uma perspectiva diferente como as instituições promovem a estabilidade do sistema político em um ambiente de interesses conflitantes, compartilhando da mesma premissa de que a prioridade de todos os agentes políticos é a reeleição.

Majoritariamente, os neoinstitucionalistas se dividem entre a teoria distributivista e a teoria partidária, com certa predominância da primeira. Em verdade, a versão distributivista era hegemônica até começar a ser questionada por autores que duvidaram da pertinência de uma teoria de caráter clientelista que enfatiza o papel das comissões. Do embate surgiram as correntes informacional e partidária, que deslocam o foco para o papel das informações e dos partidos políticos na definição da ação coletiva (LIMONGI, 1994, p. 3).

Resistente a críticas, a teoria distributivista ainda conserva sua prevalência dentre os teóricos da escolha racional. Nesse modelo, o Congresso é visto como um mercado de trocas onde preferências produzem equilíbrio (SANTOS, 2006, p. 50). A teoria enxerga as comissões parlamentares como ambientes favoráveis a ganhos de troca, onde as decisões políticas são tomadas em um contexto plural, formado por preferências heterogêneas, o que viabiliza a barganha (SHEPSLE; WEINGAST, 1994, p. 152). As comissões aproximam os parlamentares e evidenciam os conflitos de interesses, que demandam concessões recíprocas para que sejam satisfeitos na maior escala possível.

Nesse cenário, a troca surge como uma decorrência necessária da heterogeneidade de preferências. Dada a regra da maioria, se todos os agentes políticos forem intransigentes em relação às suas preferências, nenhum deles atingirá o resultado pretendido, posto que incompatíveis entre si. Porém se, ao contrário, os agentes políticos seguirem uma lógica

---

<sup>9</sup> “No geral, as teorias positivas da organização legislativa primam por tentar explicar como indivíduos presumivelmente individualistas e clientelistas podem estabelecer contratos (*logrolls*) suficientemente estáveis e capazes de superar a heterogeneidade de suas preferências em direção à consecução de um bem comum ou da ação coletiva” (NASCIMENTO, 2010, p. 366).

cooperativa, realizando trocas, todos podem ganhar em alguma medida (NASCIMENTO, 2010, p. 370). O ambiente, portanto, induz cooperação. Nas palavras de Limongi (1994),

Embora imersos em uma situação conflituosa, lutando por se apropriar de recursos escassos, os congressistas podem sair ganhando se cooperarem, posto que as políticas que interessam o representante do distrito A só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante do distrito B. De fato, pode-se dizer que existe um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa. Esta troca de votos é conhecida na literatura por *logroll* (LIMONGI, 1994, p. 12).

Assim, parte-se do pressuposto de que são as vantagens eleitorais que ditam o comportamento dos parlamentares, que agem guiados pelo objetivo de atender às demandas do seu eleitorado, com os olhos nas eleições vindouras. Nesse sistema, as comissões exercem papel fundamental ao permitirem ganhos de troca, já que gozam de poderes significativos na definição dos resultados políticos. As comissões são, portanto, o alicerce da organização legislativa no Congresso (SANTOS, 2006, p. 54).

Nessa conjuntura, o modelo distributivo enfatiza o modo de distribuição de recursos diante da infinidade de preferências individuais e encontra no sistema de comissões a chave para compreender essa dinâmica, pois elas tornam a barganha conveniente e garantem a observância dos acordos (NASCIMENTO, 2009, p. 375). Em suma, a teoria encontra as explicações sobre o funcionamento do Congresso Nacional no caráter centralizador das comissões, reconhecendo que a concentração de poderes que representa é determinante na tomada de decisão.

Em comum com a teoria distributivista, a teoria informacional tem o reconhecimento das comissões como o epicentro da organização legislativa no Congresso. Entretanto, a vertente informacional sustenta que o Congresso promove esforços para garantir que as decisões sejam tomadas após angariar o maior volume de informação possível, onde não são as preferências e sim as estruturas que induzem equilíbrio (SANTOS, 2006, p. 50). A ideia é que os parlamentares se organizam para diminuir a incerteza que se coloca diante de informações imperfeitas, e não para obter ganhos de troca.

Segundo a teoria, o papel das comissões é produzir e disseminar informação, com o objetivo de reduzir as assimetrias informacionais e, conseqüentemente, as incertezas acerca dos possíveis resultados de determinada política (SANTOS, 2006, p. 58). O cerne da teoria é que os agentes políticos agem com o fim de reduzir o *déficit* informacional para trazer maior previsibilidade quanto ao resultado. As instituições são vistas como instrumentos para promover a informação. Quanto mais bem informado o agente político, menores são os riscos decorrentes da incerteza.

Portanto, o arranjo institucional pode oferecer incentivos para que as comissões se especializem e adquiram mais poderes por meio da concentração de informação (NASCIMENTO, 2010, p. 380). Nesta teoria, o debate tem um valor instrumental de disseminar conhecimento. Conforme aduz Limongi, “congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão” (LIMONGI, 1994, p. 37).

Por sua vez, a teoria partidária promove uma mudança radical de perspectiva. Nesse modelo, os partidos políticos são o personagem principal da organização congressual, pois são eles que resolvem os problemas de ação transindividual. Em outras palavras, a versão partidária foca no papel dos partidos para a solução de dilemas coletivos, que são situações em que “o comportamento racional de uma parte dos indivíduos pode levar a resultados unanimemente não-preferidos” (SANTOS, 2006, p. 63) por meio da concentração de poderes em uma autoridade específica. No âmbito dos partidos, essas autoridades são os líderes partidários.

De acordo com esta vertente, os atores políticos mais influentes são os representantes do partido majoritário, que controlam o processo legislativo e as comissões. Assim, a influência das comissões só se verifica quando elas corporificam os interesses partidários. Nesse sistema, o segredo para a compreensão do comportamento parlamentar está nos partidos, que formam uma espécie de “cartel legislativo” (NASCIMENTO, 2010, p. 385), valendo-se de ferramentas institucionais para unir os parlamentares em torno de preferências comuns.

Nota-se, portanto, que as teorias positivas de organização legislativa tentam identificar a origem da estabilidade do sistema político no Congresso estadunidense. Independentemente da vertente que se adote, o objetivo é comum a todas elas: elucidar a questão de como indivíduos com motivações egoísticas e pretensões conflitantes alcançam o consenso e impedem a transitoriedade das decisões coletivas, gerando equilíbrio. Ora focando nas comissões, ora nas informações, ora nos partidos, cada teoria busca encontrar uma explicação institucional para o comportamento parlamentar.

A versão distributivista, majoritária no contexto estadunidense e importada por grande parte dos cientistas políticos brasileiros, encontra nas políticas clientelistas a estratégia eleitoral perfeita para garantir a reeleição. Em busca de benefícios particularizados, direcionados aos seus eleitores, e custos difusos, os legisladores encontram-se em uma situação de conflito constante, o que só pode ser resolvido por meio de um acordo que gere a troca de votos (LIMONGI, p. 1994, p. 12). A estabilidade, portanto, provém da ajuda mútua, que é proporcionada pela estruturação em comissões.

Esta construção teórica está na base dos estudos de muitos pesquisadores do Congresso estadunidense. É importante ter esta informação em mente quando o propósito é analisar o desempenho constitucional do legislador. Especialmente em razão do destaque que o modelo distributivo confere às comissões e ao arranjo institucional do Congresso, a academia

estadunidense oferece contribuições valiosas para a análise dos aspectos institucionais capazes de afetar o endereçamento de questões constitucionais pelo legislador. É do que se passará a tratar.

#### **4 Comportamento parlamentar e interpretação constitucional**

A teoria neoinstitucionalista e o paradigma da escolha racional estão por trás das mais relevantes produções acadêmicas sobre o Poder Legislativo nos Estados Unidos. Ainda quando não reconhecido expressamente, o neoinstitucionalismo da escolha racional remanesce como pano de fundo das análises políticas do Congresso estadunidense. Não por acaso, os estudos sobre a relação entre o Congresso e a Constituição naquele país muitas das vezes partem de uma ótica institucional, buscando lançar luzes sobre a dimensão institucional da interpretação da Constituição pelo legislador.

Como não poderia ser diferente, a premissa da busca pela reeleição que está subjacente a todas as teorias positivas de organização legislativa contribui de forma significativa para a interpretação constitucional. Nos anos 2000, pesquisas indicaram que os legisladores tendem a enfrentar discussões constitucionais nas áreas políticas mais próximas das preocupações de seus eleitores (PEABODY, 2005, p. 59). Desse modo, a *accountability* eleitoral exerce papel determinante na interpretação constitucional, tendo em vista que os eleitores podem preferir um representante que leve a sério considerações de ordem constitucional na votação de projetos (GARRET e VERMEULE, 2005, p. 246).

Atualmente, não há dúvidas de que a capacidade do legislador de atuar como intérprete constitucional é moldada pela opinião de seus eleitores, o que impacta diretamente na posição constitucional que será defendida no Congresso. Por exemplo, a base eleitoral de um agente político que foi eleito por levantar uma bandeira em favor de grupos LGBTQI+ espera que ele adote posições firmes em relação à liberdade sexual e de gênero. Dificilmente esse parlamentar será reeleito se desconsiderar tais aspectos nas deliberações de que vier a participar.

Ainda na década de 1980, Abner Mikva e Louis Fisher travaram intenso debate sobre a capacidade institucional de o Poder Legislativo realizar interpretação constitucional de forma responsável e efetiva. Tendo profissionalmente transitado entre o Congresso e o Poder Judiciário, Mikva era totalmente cético quanto a esta possibilidade e um dos argumentos era que, na maior parte dos casos, os votos são determinados pelos líderes partidários ou compromissos políticos fruto de barganha (MIKVA, 1983, p. 609). Essa visão, em particular, encontra amparo nas teorias distributivista e partidária, que inserem a negociação e a posição do partido no centro da tomada de decisão coletiva.

Em resposta, Fisher argumentou que o desenho constitucional jamais permitiu que o Congresso se esquivasse do dever de interpretar a Constituição, destacando o papel das comissões parlamentares justamente no sentido oposto. De acordo com o autor, nos Estados Unidos o *Joint Committee* foi criado com competência para tratar especificamente de assuntos de interesse vital para o Congresso e dos efeitos das decisões judiciais nas suas prerrogativas institucionais, revelando a importância das comissões na avaliação da constitucionalidade das medidas propostas (FISHER, 1985, p. 728).

O embate entre os autores evidencia a posição central que a perspectiva distributivista ocupa na discussão acerca da capacidade de interpretação constitucional do legislador. De fato, as comissões desempenham papel fundamental na deliberação sobre questões constitucionais. No Brasil, as Comissões de Constituição e Justiça são um exemplo da relevância da concentração e especialização de funções no interior do Parlamento. Não seria exagero afirmar que as comissões são a instituição de maior destaque na interpretação constitucional realizada pelo Congresso Nacional.

Ao menos é o que sugere a leitura dos relatórios das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Veja-se, por exemplo, os pareceres apresentados durante a tramitação da proposta de emenda à Constituição para a Reforma da Previdência. Concorde-se ou não com o juízo de constitucionalidade das comissões, os relatórios enfrentaram adequadamente diversos pontos sensíveis em mais de 50 páginas de fundamentação cada um. É de se reconhecer que o Congresso Nacional vem levando a interpretação constitucional a sério.

Poder-se-ia argumentar que uma análise distributivista das comissões incumbidas do controle da constitucionalidade de atos normativos inseriria a Constituição no conjunto das moedas de troca existentes entre os legisladores. Se A pretende aprovar a lei X em benefício de seus eleitores e B pretende aprovar a lei Y em benefício dos seus, bastaria que negociassem os votos pela constitucionalidade das leis. Todavia, há dois outros aspectos institucionais a se considerar nessa equação – a possibilidade de controle de constitucionalidade judicial e a necessidade de fundamentação da decisão da própria comissão.

Começando pelo último, a fundamentação da decisão da comissão está relacionada à necessidade de deliberação parlamentar no âmbito das comissões. A própria deliberação, por si só, traz benefícios institucionais e processuais concretos no incremento da capacidade interpretativa do Congresso.<sup>10</sup> No Brasil, as discussões da CCJ não se dão a portas fechadas. Pelo contrário, é elaborado um parecer pelo relator, que deverá ser votado pelos membros da

---

<sup>10</sup> Dentre os benefícios se destacam os incentivos à revelação de informações privadas, à exposição de visões extremas ao efeito moderador de diversos contra-argumentos, ao incremento da legitimidade das decisões tomadas por meio da apresentação de razões e à apresentação de justificativas públicas para as proposições (GARRET e VERMEULE, 2005, p. 248).

comissão. Opinando pela inconstitucionalidade, o projeto é arquivado, cabendo recurso ao plenário. Opinando pela constitucionalidade, o projeto seguirá o trâmite regular.

Portanto, ainda que haja troca de votos pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada proposição, as razões constitucionais devem ser exteriorizadas e serão submetidas a controle pelos demais membros da Casa. Mesmo que a motivação oculta do voto seja a barganha, deverão ser apresentados argumentos suficientes para sustentar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da medida. Desse modo, a necessidade de fundamentação constitucional do projeto constitui um limite importante para a negociação política.

Em segundo lugar, a mera possibilidade de controle judicial de constitucionalidade exige que a opção escolhida pelos congressistas possa ser reconduzida a fundamentos constitucionais. Em outras palavras, um projeto de lei claramente inconstitucional terá grandes chances de ser derrubado no Supremo. Se os legisladores dependem da efetividade daquela medida para sua reeleição, no mínimo se preocuparão em evitar editar uma lei inconstitucional. Não importa se o resultado é fruto de barganha, mas sim se é constitucionalmente adequado.

Esta circunstância ganha maior relevância ainda em um cenário de expansão da jurisdição constitucional, em que a Corte define grande parte da agenda política do país. Nesse contexto, é natural que os atores políticos levem em consideração precedentes da Suprema Corte ou tentem antecipar eventual posicionamento para evitar uma derrota no futuro - é a chamada “obediência antecipada” à jurisprudência da Corte Constitucional (TUSHNET, 2005, p. 271). Essa atuação estratégica é explicada em grande parte pela teoria da escolha racional, segundo a qual

É plausível que o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

Nesse sentido, é interessante a perspectiva estratégica empregada pela Teoria dos Jogos para explicar o comportamento político. Originalmente desenvolvida pelos economistas Oskar Morgenstern e John Von Neumann para a explicação do uso de estratégias racionais no estudo da matemática aplicada (NEUMANN; MORGENSTERN, 1972), a Teoria dos Jogos logo se

disseminou pelos demais ramos da ciência. Centrada na análise do comportamento estratégico dos indivíduos em um cenário de custo-benefício incerto, fortemente dependente das escolhas de outros agentes, a formulação também deixou sua marca na Ciência Política.

Segundo a teoria, os agentes políticos, vistos como jogadores, buscam elaborar uma matriz de ganhos onde identificam as preferências de cada oponente e os ganhos delas decorrentes para ao final definir qual o resultado mais vantajoso. Desse modo, quando o número de rodadas é indefinido, os agentes costumam adotar posições cooperativas de modo a induzir a cooperação futura dos demais. São os típicos “jogos de compromisso”, cujo raciocínio vale tanto para as negociações puramente políticas quanto para as interações entre o Congresso e a Suprema Corte na interpretação constitucional (DERBLI, 2015, p. 180-181).

Portanto, o instrumental teórico do neoinstitucionalismo da escolha racional mais contribui para a consideração de argumentos constitucionais que para sua negação. O jogo político não é incompatível com a seriedade de que a discussão sobre temas constitucionais deve se revestir. Ao contrário, o protagonismo da Suprema Corte é capaz de provocar o efeito inverso ao do *judicial overhang*<sup>11</sup> temido por Tushnet e fazer com que os legisladores passem a atuar de forma mais séria e crítica a respeito da constitucionalidade das medidas, além de estimular a continuidade do debate interinstitucional, fomentando uma cultura de diálogo.<sup>12</sup>

Nesse cenário, vê-se que a interpretação constitucional realizada no interior do Congresso Nacional sofre forte impacto do arranjo institucional. Seja em relação a aspectos institucionais internos relativos ao próprio funcionamento do Poder Legislativo, seja em relação a aspectos institucionais externos relativos ao relacionamento entre os poderes, fato é que as instituições exercem papel fundamental na *performance* constitucional do legislador. Muitas das vezes, orientam a atuação política no sentido de levar a sério a constitucionalidade das propostas.

---

<sup>11</sup> Entendido como o efeito de encorajar certa irresponsabilidade dos membros do Congresso na interpretação constitucional, já que sempre haverá alguém para supervisioná-lo. É descrita pelo autor na seguinte passagem: “Consider a situation in which members of Congress have a choice: They can enact a splashy statute that directly attacks a problem, albeit in a way that the courts will find unconstitutional, or they can enact a boring one, full of obscure details, that might be a bit less effective in achieving Congress’s policy goals but that would be unquestionably constitutional. Presumably enacting a statute that advances policy goals is politically attractive, but sometimes enacting the splashy but unconstitutional statute may be even more politically attractive. Members then can take credit for trying to do something and blame the courts for their failure even though the other statute might have been both constitutional and nearly as effective in achieving Congress’s policy goals” (TUSHNET, 2005, p. 271).

<sup>12</sup> “Sob essa perspectiva, há espaço para que se analisem as interações entre os Poderes à luz da Teoria dos Jogos e, assim, identificar o equilíbrio de Nash ao longo das sucessivas rodadas: para o Poder Legislativo, estará, de forma geral, na edição de lei que, considerado o controle judicial de constitucionalidade, terá maiores possibilidades de ser preservada; simetricamente, para o Poder Judiciário, será verificada, em regra, na decisão judicial que, considerada a atividade legislativa voltada à superação dos precedentes judiciais (por exemplo, por intermédio de emenda constitucional), terá maiores possibilidades de se manter hígida.” (DERBLI, 2015, p. 183).

Assim, não é difícil perceber que a dinâmica do comportamento parlamentar tem muito a oferecer para a teoria constitucional, em especial para a interpretação legislativa. A bem da verdade, faltam estudos que considerem o desenho institucional do Congresso na análise do desempenho dos agentes políticos como intérpretes constitucionais. A ausência de trabalhos interdisciplinares gera um vácuo na teoria da interpretação constitucional que não caberia nos estreitos limites deste artigo. Espera-se apenas, ter sinalizado um horizonte a ser descortinado.

## 5 Conclusão

Desde o final do século XX, o neoinstitucionalismo da escolha racional tem sido o ponto referencial dos estudos legislativos nos EUA. Embora nosso Poder Legislativo tenha peculiaridades que tornam inviável uma importação integral da produção estadunidense, a investigação do comportamento parlamentar brasileiro tem muito a aprender com aquele que é considerado o maior Congresso do mundo. O avançado estágio da Ciência Política estadunidense contribui de forma significativa para o desenvolvimento de qualquer formulação teórica própria.

No Brasil, as abordagens trazidas pelas três versões do neoinstitucionalismo da escolha racional influenciaram em grande medida os estudos sobre o Congresso Nacional realizados a partir da Constituição de 1988 (PERES, 2008, p. 67). Por aqui, os cientistas políticos se dividem entre a teoria distributivista e a teoria partidária, que disputam qual a melhor resposta para estabilidade do nosso sistema político. Em verdade, os autores brasileiros trabalham com um certo hibridismo entre as duas formas, proveniente de uma adaptação às particularidades do nosso sistema político, o que torna tormentosa a tarefa de identificar qual versão prevalece (SANTOS, 2006, p. 96-99).

Entretanto, mais relevante que tentar encaixar os cientistas políticos brasileiros nas diferentes vertentes construídas pela doutrina estadunidense – após anos de estudos sobre um Congresso que conta com mais de dois séculos de história, diga-se de passagem –, é voltar os olhos para o impacto que a teoria neoinstitucionalista provocou nas pesquisas sobre o comportamento parlamentar no Brasil: deslocou o debate sobre sistema de governo e forma de governo para o debate sobre instituições conformadoras da atuação política coletiva.

Nesse contexto, o propósito de estudar a interpretação constitucional que é levada a efeito pelo legislador não prescinde de uma análise sobre os fatores que influenciam o comportamento parlamentar. Em busca desse arcabouço, mais político que jurídico, a pesquisa se deparou com uma vasta produção acadêmica no campo da Ciência Política que busca compreender o que está por trás do processo de elaboração das leis brasileiras. Não se pode deixar de notar como o Direito negligencia a Ciência Política no Brasil, como se dela pudesse se dissociar completamente.

Talvez seja esse o legado mais importante dos estudos legislativos sobre o Congresso estadunidense: o caráter interdisciplinar. Naquele país, a fecunda produção acadêmica sobre a atuação do Poder Legislativo enquanto intérprete da Constituição está repleta de argumentos institucionais e políticos, revelando que a interpretação constitucional legislativa se situa no limiar entre Direito e Política. Não é improvável que no Brasil a evolução independente dos dois ramos seja a grande responsável pela ausência de trabalhos sobre a relação entre o Poder Legislativo brasileiro e a Constituição. É hora de rever esta relação.

Entre nós, o estudo do impacto das instituições no Direito Público é recente e caminha a passos lentos. O tema nunca havia despertado muita atenção até a disseminação da obra de Sunstein e Vermeule (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002), que levantou a necessidade de se considerar o desenho institucional dos órgãos estatais responsáveis pela interpretação do Direito. A partir de então, começou-se a questionar as capacidades institucionais de intérpretes reais, inseridos em um complexo sistema de incentivos e limitações, onde as condições de atuação estão longe daquelas consideradas ideais.

Nessa ordem de ideias, transpor para a teoria jurídica o contexto institucional da atividade parlamentar implica esmiuçar a estrutura de incentivos inerente ao processo político decisório. Uma teoria que se preste a discorrer sobre as relações entre a Constituição e o legislador sem considerar o modo como o processo legislativo se desenvolve e quais os principais fatores que influenciam a tomada de decisão no Parlamento seria completamente descolada da realidade. Se o objetivo é enxergar a Constituição pelas lentes do legislador, não se pode fazer tábula rasa da esfera institucional.

Ao debruçar-se sobre a interpretação constitucional realizada no bojo do processo legislativo, o jurista encontrará um arsenal de instituições que condicionam a atuação dos agentes políticos e moldam sua relação com a Constituição. Portanto, integrar ao Direito a variada gama de pesquisa da Ciência Política soa como um caminho promissor para a compreensão da responsabilidade constitucional do legislador. Afinal, a chave para uma abordagem realista da interpretação da Constituição pelo Congresso Nacional está na raiz dos estudos legislativos: as instituições.

## Referências

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University. 2<sup>nd</sup> ed. New Haven: Yale University, 1970.

DERBLI, Felipe. Interações estratégicas entre os poderes no controle de constitucionalidade: aplicações da teoria dos jogos nos diálogos constitucionais. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia. (Org.). **Direito público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 177-204. v. 1.

FISHER, Louis. Constitutional Interpretation by Members of Congress. **North Carolina Law Review**, v. 63, p. 707-747, 1985.

GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. Institutional Design of a Thayerian Congress. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.). **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005. p. 241-265.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

LEONE, José Antonio Rivas. Institucionalismo - neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. **Provincia**, n. 33, p. 87-127, enero/junio 2015.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico de Informação em Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. **Journal of Economic Theory**, v. 12, n. 3, p. 472-482, 1976.

MIKVA, Abner. How Well Does Congress Support and Defend the Constitution. **North Carolina Law Review**, v. 61, n. 4, p. 587-611, 1983.

NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of Games and Economic Behaviour**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 366, n. 2, p. 365-397, 2010.

PEABODY, Bruce. G. Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 38-61.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. 2006. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, v.19, n. 2, p. 149-179, 1994.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Public Law and Legal Theory Working Paper**, n. 28, p.1-55, 2002.

TOSTA, André Ribeiro. **Instituições e o direito público**: empirismo, inovação e um roteiro de análise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TUSHNET, Mark. Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: some criteria and two informal case studies. *In*: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.). **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005. p. 269-289.

Artigo submetido em: 2020-03-14

Reapresentado em: 2020-05-04

Aceito em: 2020-05-11



**O LOBBY DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: NOVAS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**THE LOBBY OF THE NATIONAL CONFEDERATION OF INDUSTRY IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES: NEW RULES FOR ENVIRONMENTAL LICENSING**

**EL LOBBY DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIA EN LA CASA DE LOS REPRESENTANTES: NUEVAS NORMAS PARA LAS LICENCIAS AMBIENTALES**

Mariana Trindade Cruz\*

Eugênia Rosa Cabral\*\*

**Resumo:** O Projeto de Lei intitulado “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” (PL 3729/2004), de autoria do Deputado Luciano Zica (PT), tramita na Câmara dos Deputados brasileira e levanta polêmicas entre grupos a favor e contra a flexibilização das regras ambientais. Por considerar a Confederação Nacional da Indústria (CNI) um grupo responsável por atividades de pressão, o nosso objetivo foi identificar as estratégias utilizadas pela CNI para influenciar na formulação do referido PL. Utilizamos como metodologia a análise documental, por meio do levantamento de dados no site *online* da Câmara dos Deputados, além de documentos produzidos pela CNI. Os resultados apontam para o sucesso do *lobby* empresarial, pois o grupo conseguiu intervir em arenas decisórias, arregimentar parlamentares aliados para a defesa de seus interesses e incorporar suas preferências no inteiro teor do PL, o substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em 2017.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental; Lobby; Poder Legislativo.

**Abstract:** The Bill entitled "General Law on Environmental Licensing" (PL 3729/2004) authored by Deputy Luciano Zica (PT) is being processed in the Brazilian House of Representatives and raises controversies among groups in favor of and against the flexibilization of environmental rules. For considering the National Confederation of Industry (CNI) a group responsible for pressure activities, our objective was to identify the strategies used by CNI to influence the formulation of PL. We use documentary analysis as methodology, through data collection on the online website of the House of Representatives, as well as documents produced by CNI. The results point to the success of the business lobby, because the group was able to intervene in decision-making arenas, regiment allied parliamentarians to defend their interests and incorporate their preferences in the entire content of the PL, the substitute approved by the Finance and Taxation Committee (CFT).

**Keywords:** Environmental Licensing; Lobby; Legislature.

---

\*Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, na Linha de Pesquisa Instituições Políticas e Políticas Públicas. E-mail: [marianatrindadec@gmail.com](mailto:marianatrindadec@gmail.com). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9655-5243>.

\*\*Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [ercabral@ufpa.br](mailto:ercabral@ufpa.br). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

**Resumen:** El proyecto de ley titulado "Ley General de Licencias Ambientales" (PL 3729/2004) escrito por el Diputado Luciano Zica (PT) está siendo tramitado en la Cámara de Representantes brasileña y plantea controversias entre grupos a favor y en contra de la flexibilización de las normas ambientales. La Confederación Nacional de la Industria (CNI) es un grupo responsable de las actividades de presión, nuestro objetivo era identificar las estrategias utilizadas por CNI para influir en la formulación de PL. Utilizamos el análisis documental como metodología, a través de la recopilación de datos en el sitio web en línea de la Cámara de Representantes, así como documentos producidos por CNI. Los resultados apuntan al éxito del *lobby* empresarial, porque el grupo fue capaz de intervenir en los ámbitos de toma de decisiones, regimiento a parlamentarios aliados para defender sus intereses e incorporar sus preferencias en todo el contenido del PL, el sustituto aprobado por el Comité de Finanzas y Impuestos (CFT).

**Palabras clave:** Licencias ambientales. Lobby. Legislatura

## 1 Introdução

Em nível mundial, os últimos 40 anos do século XX foram marcados por tragédias ambientais<sup>1</sup>, conflitos e debates sobre os limites da natureza e, conseqüentemente, os limites da vida na terra. O tema “meio ambiente” passou a ser discutido em conferências internacionais e no centro do debate estava o modelo de desenvolvimento pautado na produção industrial, em grande escala, e suas conseqüências - a exemplo da poluição do ar e dos mares -, o que desencadeou uma polarização entre desenvolvimentistas e ecologistas. Tal polarização foi parcialmente resolvida com a formalização de uma nova visão, publicada no Relatório Brundtland<sup>2</sup>, em 1987, que trouxe como proposta de consenso: o conceito de desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o principal discurso ambiental vigente, após a década de 1970, está direcionado para o avanço de políticas na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, o que pressupõe uma nova forma de relação do homem com a natureza. Representantes do governo brasileiro estiveram presentes na Conferência de Estocolmo, em 1972, o primeiro encontro das Nações Unidas que teve como debate central as questões ambientais, ocasião em que a ideia da inegotabilidade dos recursos naturais foi abandonada.

---

<sup>1</sup> Entre os fatos que motivaram o debate mundial acerca dos limites da natureza frente à intervenção humana, destacam-se: a contaminação da baía de Minamata, no Japão (1956), causada por mercúrio proveniente de uma indústria química, que atingiu a cadeia alimentar e contaminou cerca de 17 mil moradores de áreas vizinhas; em 1962, a publicação do livro "Primavera Silenciosa", de Rachel Carson, mostrou que o uso indiscriminado do diclorodifeniltricloroetano (DDT) poderia causar a redução populacional de diversas aves e o desequilíbrio nos ecossistemas (DIAS, 2011).

<sup>2</sup> Documento intitulado Relatório Brundtland ou *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado em 1987. Neste documento o “desenvolvimento sustentável” é concebido como: desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Este relatório faz parte de iniciativas da ONU que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas; aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes (Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”: definição e princípios. Disponível em: <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91>).

Entre a Conferência de Estocolmo, em 1972; ECO-92 e a Rio+20, em 2012 (sediadas no Brasil) e a 21ª Conferência das Partes (COP 21, em Paris), em 2015, vive-se um cenário de conflitos e debates internacionais em torno da construção de uma agenda de compromissos com o meio ambiente. Vê-se que países signatários dos acordos ou tratados internacionais sobre o tema meio ambiente<sup>3</sup>, a exemplo do Brasil, passaram a investir na criação de regras para regular o uso dos recursos naturais, bem como diminuir o uso de produtos tóxicos e a emissão de poluentes. Trata-se de um cenário de intenso conflito de interesses entre representantes dos governos; setores empresariais; movimentos ambientalistas e sociais. A equação a ser resolvida implica em buscar o equilíbrio, em um contexto de economia de mercado, entre: produção econômica, sustentabilidade ambiental e equidade social.

A despeito de o Brasil participar de todas as Conferências e de ser signatário dos Tratados Internacionais sobre o meio ambiente, nesse mesmo contexto, os governos brasileiros preocuparam-se em atingir objetivos de crescimento econômico, em integrar o mercado nacional ao mercado global, em equilibrar a balança de pagamento, o que significa a utilização desenfreada dos recursos naturais, maior pressão sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, desequilíbrios nos ecossistemas, sem promover justiça e equidade social<sup>4</sup>.

A pressão de organizações internacionais, o contexto interno de crises ambientais e a emergência de movimentos ambientalistas organizados contribuiu para modificar a correlação de forças no contexto legislativo brasileiro, a questão ambiental passou a constar na agenda governamental. Ressalte-se que, embora o Brasil se destaque, internacionalmente, por dispor de uma legislação ambiental bastante consolidada, diversas regras ambientais passaram por modificações nas últimas décadas, especialmente para atender a pressões políticas por menos rigidez da legislação ambiental (TAGLIALEGNA, 2006; CABRAL, 2007; GARCIA, 2012).

São “mudanças necessárias, pois a proteção ambiental engessa a economia”, conforme argumentam representantes de empresários brasileiros, a exemplo de membros da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), para quem a adequação às normas ambientais pode significar aumento no custo de empreendimentos, o que implica em diminuição da competitividade no mercado internacional. É essa lógica que os

---

<sup>3</sup> Tratados sobre Mudanças Climáticas (Protocolo de Kyoto e, posteriormente, do Acordo de Paris); Declaração sobre as Florestas; Convenção sobre a Diversidade Biológica; Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

<sup>4</sup> São dados que evidenciam essa dinâmica: em 2017, o Brasil encontrava-se entre as 10 maiores economias do mundo, com um PIB da ordem de 2,14 trilhões de reais; liderava o ranking de países com a maior concentração de renda do mundo, entre 2001 e 2015; em 2018, 1% dos cidadãos detém 27,8% de todo o dinheiro do país (Pesquisa Desigualdade Mundial, 2018); em 2018, o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (PNUD, 2018); em termos ambientais, problemas relacionados à erosão do solo e assoreamento de cursos d'água devido a desmatamento e manejo inadequado do solo na agricultura e pecuária; poluição das águas e solos devido à falta de saneamento básico e uso de poluentes, nas áreas urbanas e rurais; ineficiência da política de gerenciamento de resíduos sólidos nas áreas urbanas e rurais; poluição do ar por fontes fixas (indústria) e móveis (veículos automotivos); destruição de ecossistemas decorrente da construção de barragens; poluição de recursos hídricos devido ao rompimento de bacias de contenção de rejeitos químicos da indústria mineral.

impulsiona à pressão política nas arenas decisórias, como estratégia para minimizar o impacto da questão ambiental sobre os investimentos produtivos (CABRAL, 2007). Além de o capítulo especial na Constituição Federal de 1988 (IV) destinado ao tema meio ambiente, nos últimos 30 anos foram produzidos importantes marcos regulatórios, por iniciativa do executivo federal e do legislativo. Como exemplo, temos a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Um tema importante da agenda ambiental que ainda carece de atenção por parte dos legisladores é o processo de Licenciamento Ambiental (LA). O art. 225 da CF foi um importante avanço para fundamentar marcos regulatórios mais consistentes para o processo. Fica explícito no seguinte parágrafo e inciso de que fala o texto constitucional: “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Com os dispositivos acima:

O Legislador Constituinte assegurou berço constitucional ao EIA e, por consequência, ao licenciamento ambiental. O dispositivo acima transcrito norteia-se por dois princípios básicos, o princípio da significância e o princípio da publicidade. Para que um empreendimento imponha a elaboração de EIA, o impacto potencial a ele associado deve ser significativo, por disposição expressa da Constituição. Se não for, enfatize-se, o licenciamento ambiental ocorrerá, mas não será exigido o EIA. Além disso, a publicidade é elemento essencial do EIA. A não observância dessa diretriz gera a nulidade da licença ambiental eventualmente concedida (ARAÚJO, 2002, p. 7).

Apesar da importância do LA no marco regulatório brasileiro e de sua adoção em outros países como Estados Unidos, o pioneiro, e a China, o trabalho de Piagentini e Favareto (2014) apontam para a necessidade de aperfeiçoar esse instrumento tendo como exemplo experiências internacionais. A hipótese confirmada pelas autoras é que:

O ritual de licenciamento é meramente autorizativo e apresenta sérios limites como instrumento de debate público sobre os impactos ambientais e sobre os custos envolvidos na opção por realizar os empreendimentos em questão (PIAGENTINI; FAVARETO, 2014, p. 33).

Duas conclusões apontadas pelas autoras interessam à argumentação desenvolvida aqui: a) A legitimidade do EIA é prejudicada, pois o estudo é responsabilidade e realizado pelas partes interessadas e; b) Os canais de participação pública são insuficientes, e não estão de acordo com a complexidade das questões que giram em torno de um processo de LA.

Os complicadores gerados pelas deficiências supracitadas podem ser vistos no processo de LA da Usina de Belo Monte, localizada em Altamira, estado do Pará. O projeto, datado de 1980, foi embargado diversas vezes, pela sua complexidade, tendo muitos atores envolvidos e a

necessidade de amplo debate, principalmente com as comunidades impactadas. Já em 2009, após a entrega do EIA ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) questionou a descon sideração dos interesses e posicionamentos de povos indígenas. Assim, novas audiências públicas foram programadas, mas persistiram os problemas, conforme destaca Fainguelernt (2016, p. 255):

Ainda de acordo com o MPF (2009/2010), as audiências realizadas apresentaram problemas de condução e na maneira de assegurar a participação e os direitos da população atingida pelo empreendimento. Pesquisadores de diferentes Universidades do país engajaram-se no processo e, elaboraram o “Painel de Especialistas”, que realizou uma análise crítica do EIA de Belo Monte. Este documento questionou, através de diversas dimensões de impacto a viabilidade do empreendimento. (FAINGUELERNT, 2016, p. 255).

A CNI é um exemplo de *lobby* que atuou no processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e continua influenciando os processos decisórios sobre o tema meio ambiente. Incorporou o desenvolvimento sustentável em sua agenda política e passou a prestar serviços de consultoria a seus filiados, além de realizar encontros para orientá-los ao caminho do desenvolvimento sustentável, a exemplo do “Encontro da Indústria para a Sustentabilidade”, com primeira edição realizada em 2012, concomitante à realização da Rio+20.

No entanto, observa-se a partir da análise de materiais técnicos, como a Agenda Legislativa da Indústria (ALIN)<sup>5</sup>, que o discurso da CNI não condiz com as recomendações feitas a legisladores durante a produção de regras ambientais. Na ALIN de 2019, a proposição que consta como prioritária sobre a temática é o Projeto de Lei 3729/2004, que busca estabelecer normas gerais para o processo de LA. Este projeto, em tramitação na Câmara dos Deputados junto com 23 projetos apensados, trata de uma política pública regulatória, que em essência desperta muitos conflitos, pois envolve diversos grupos com interesses antagônicos ligados ao empresariado, em geral, ao agronegócio e aos movimentos ambientalistas.

Nosso objetivo neste trabalho é analisar como a CNI, por meio da defesa de seus interesses (prática de *lobby*), influenciou na tramitação do referido projeto no interior das comissões parlamentares, que se constituem durante o processo legislativo como importantes arenas decisórias para grupos de pressão (RICCI; LEMOS, 2004), conforme argumentam:

---

<sup>5</sup> O Conselho de Assuntos Legislativos da CNI é uma expressão formal do *lobby* empreendido, que por meio dessa estrutura monitora as proposições, faz recomendações e formula a Agenda Legislativa da Indústria (ALIN). Nas Agendas Legislativas, editadas desde 1996, são expressos os posicionamentos da indústria sobre os temas que possui interesse; consiste no monitoramento das proposições em tramitação no Congresso Nacional, a análise e a adequação das proposições ao que representa a vontade da indústria. Os posicionamentos são classificados como: Convergente, quando a proposição está adequada; convergente com ressalvas, quando precisa de ajustes; Divergente com ressalvas, quando não está adequada, mas pode ser modificada e Divergente, quando não representa os interesses do setor. Quando os projetos de lei são classificados “com ressalvas” a CNI expõe seu ponto de vista e argumenta com recomendações para os parlamentares, para que as modificações sejam feitas e atendam aos anseios do setor (CABRAL, 2007).

Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, sejam sua própria reeleição (RICCI; LEMOS, 2004, p. 1).

De acordo com Fonseca et al (2017) é necessário o avanço de pesquisas científicas que colaborem e produzam informações sobre o tema “licenciamento ambiental”, com vistas a garantir aperfeiçoamento a esse instrumento de política pública e a sua consolidação. O presente estudo busca se encaixar nessa agenda e responder ao seguinte questionamento: Qual a influência da CNI na tramitação do PL 3729/2004? Para responder a pergunta o caminho metodológico foi a análise documental desenvolvida com base em dados secundários disponíveis no site da Câmara dos Deputados e no levantamento da bibliografia que relaciona a atuação de grupos de pressão e processos decisórios de políticas públicas (LABRA, 1999; ROCHA, 2005; ZAMPIERI, 2013).

Foram analisados os seguintes materiais: inteiro teor do PL 3729/2004, notas taquigráficas, documentos das comissões e do grupo de trabalho. Nossos objetivos específicos são: a) identificar atores políticos relevantes; b) identificar as estratégias utilizadas pelo *lobby* da indústria e c) identificar relação entre a posição do grupo de pressão e o resultado da proposição.

## 2 O Instrumento de Licenciamento Ambiental

Licenciamento Ambiental (LA) é um instrumento administrativo concedido pelo Poder Público para pessoa física ou jurídica, que fornece autorização prévia para a realização de atividades, instalações de empreendimentos, operações modificadoras e potencialmente poluidoras ou ofensivas ao meio ambiente. O licenciamento é um processo com fases, que preveem o estudo do impacto causado pela ação pretendida e suas consequências<sup>6</sup>. É um tema conflituoso, visto que impõe uma série de regras para a utilização do meio e atribui responsabilidade aos causadores de degradação ambiental.

A legislação sobre o LA é alvo de visões contraditórias. De um lado encontram-se grupos de interesse que buscam flexibilização e simplificação das regras e procedimentos – visão vocalizada por grupos ligados às atividades industriais e ao agronegócio; de outro lado,

---

<sup>6</sup> O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em sua Resolução 237/97 define licenciamento ambiental, como: “Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.” (Resolução 237/97. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 20 nov. 2018).

aqueles que prezam pela importância de manter todos os procedimentos previstos e uma forte regulação sobre as atividades potencialmente degradadoras – grupo representado principalmente por cientistas, biólogos, ambientalistas e movimentos sociais ligados à preservação do meio ambiente. Essa disputa fica evidente nos argumentos de Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) no estudo sobre o processo de LA para a construção da hidrelétrica PCH de Aiuruoca, localizada no Sul de Minas:

O processo de licenciamento ambiental das hidrelétricas, portanto, não ocorre em um meio institucional marcado pela interação entre atores que, por meio de negociações, decidem consensualmente acerca da apropriação e do uso do meio ambiente. Trata-se, como vimos discutindo, de um *locus* institucional no qual são travados embates entre segmentos sociais que representam projetos distintos de sociedade. Assim, leis e normas são frequentemente reinterpretadas ou ‘adequadas’ de forma a não impossibilitar projetos econômicos particulares que, geralmente, são anunciados como de interesse público. Ou seja, a legislação tem sido reinterpretada casuisticamente, em especial quando entendida como obstáculo ou quando se apresenta contrária ao modelo desenvolvimentista e aos interesses vorazes do mercado (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 99).

O tema licenciamento ambiental foi introduzido no arcabouço legislativo brasileiro com a aprovação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei estabelece o processo de LA como um instrumento da PNMA, declarando-a responsável pelo licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9, parágrafo IV). Nos seguintes dispositivos, elenca as ações sobre o meio ambiente que necessitam de licenciamento prévio e estabelece como responsáveis por esse processo o IBAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA):

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011);  
Art. 11. Compete à IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Expressão “SEMA” alterada pela Lei nº 7.804, de 18/7/1989).

A PNMA já sofreu significativas alterações com a aprovação de novas legislações, à exemplo a Lei Complementar 140/2011<sup>7</sup>. Além disso, outras legislações anteriores à Constituição foram realizadas pelo CONAMA, para o qual é atribuída a responsabilidade de regulamentar o processo de licenciamento ambiental. Conforme bibliografia examinada (ARAÚJO, 2002) encontram-se vinte e oito Resoluções do CONAMA sobre o tema

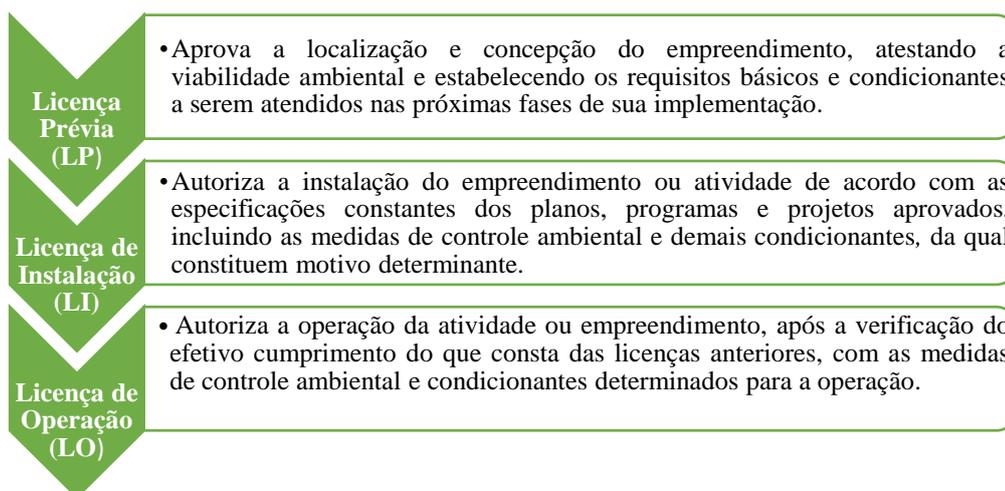
<sup>7</sup> A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, fixa normas baseadas nos incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, que definem a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o intuito de proteger, defender e conservar o meio ambiente, promover a gestão descentralizada democrática e eficiente, para evitar a sobreposição de atuação; estabelece que pode haver atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos e define ações administrativas distintas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 17 dez. 2018.

Licenciamento Ambiental, sendo a maioria voltada para um contexto específico de utilização de recursos ou implantação de determinada atividade de geração de energia, extração de minério, construção de barragens etc.

A Resolução 01/86 do CONAMA, em seu art.1º traz a definição de impacto ambiental; no art. 2º atribui a necessidade do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para o desenvolvimento de algumas atividades, além de precisar o conteúdo técnico e informacional que deve estar contidos nos documentos exigidos.

A Resolução 237/97 mantém a concessão de licença ambiental subordinada ao EIA/RIMA e define etapas do procedimento; atribui ao IBAMA a responsabilidade pela licença ambiental em caso de empreendimentos com potencial significativo de impacto ambiental; inova ao definir em três as tipologias de licença que constituem o LA e devem ser obtidas pelo requerente: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), além de definir prazos de validade para cada licença, conforme Figura 1, a seguir.

**Figura 1** – Descrição dos Tipos de Licença Ambiental no Brasil



**Fonte:** Elaborado pela autora com base no Art. 8 da Resolução 237/97 do CONAMA.

A existência de três tipologias de licença, cada uma com procedimentos específicos, significa para representantes de grupos econômicos específicos uma burocracia excessiva, custosa e que gera morosidade no processo de licenciamento. Não à toa, os projetos de lei para modificação do LA dão destaque especial para o desmonte desses três processos, simplificando e por vezes desconsiderando a necessidade de sua realização para alguns tipos de empreendimentos. Atores políticos que atuam como representantes diretos desses interesses

expressam esse posicionamento, como fica explícito no discurso do Senador Blairo Maggi (PR/MT)<sup>8</sup>

Com relação ao mérito, a proposição conferirá maior celeridade no licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura estratégicos e de interesse nacional. O moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no País.<sup>9</sup>

Em várias regiões do país, legislações estaduais garantem processos de licenciamento simplificados para empreendimentos com baixo impacto socioambiental. Estudo feito por Oliveira et al (2016) destaca que Estados do Sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais) possuem dispositivos legais que suprimem a necessidade da realização de estudos, agilizam e diminuem os custos do processo de licenciamento e, geralmente, determinam apenas uma ou duas fases (monofásico ou bifásico) para garantir a autorização do empreendimento. No entanto, os autores destacam que “os modelos simplificados de licenciamento podem diminuir o grau de precaução do processo decisório, aumentando os riscos de decisões equivocadas do Estado. Afinal, os modelos simplificados geram menos informação e estudos” (p. 473).

### **3 O Licenciamento Ambiental na perspectiva da Confederação Nacional da Indústria (CNI)**

Como afirmado anteriormente, a CNI se constitui em ator político relevante nas arenas decisórias, utilizando-se do *lobby*<sup>10</sup> como uma prática legal de representação de seus interesses junto aos decisores, especialmente no âmbito da Câmara dos Deputados. Como já vimos a preservação ambiental já foi considerada um entrave ao desenvolvimento e crescimento da nação e, apesar deste pensamento persistir em alguns setores da sociedade, o atual discurso formal é baseado na ideia de desenvolvimento sustentável, na tentativa de compatibilizar a produção, o consumo e a utilização do meio ambiente com o ideal de preservação, para essa e para as gerações futuras. Para a CNI:

---

<sup>8</sup> Blairo Maggi é integrante do Partido da República (PR), representando o Mato Grosso. Engenheiro agrônomo, empresário, grande proprietário de terras e político; Ministro da Agricultura do Governo Michel Temer (2016-2018), faz parte da Frente Parlamentar da Agropecuária e se posiciona no plenário com a Bancada Ruralista. É chamado pelos movimentos ambientalistas como “Rei da Soja” e responsabilizado pelo *Greenpeace* pelos altos níveis de desmatamento na Amazônia entre 2003 e 2004. É coautor da PEC 45/2013, que “Altera o artigo 231 da Constituição Federal, para vedar a demarcação de terras indígenas em áreas invadidas.”

<sup>9</sup> Parecer do Senador Blairo Maggi, relator da Comissão Especial Do Desenvolvimento Nacional; 09/11/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>10</sup> O conceito de *lobby* surgiu nos Estados Unidos e é utilizado para designar todo o trabalho investido por um determinado grupo de interesse para influenciar e fazer representar suas preferências no âmbito público, especialmente nas arenas decisórias e de formulação de políticas públicas. O *lobbying* pode ser feito por qualquer grupo de interesse que possua organização, capacidade de mobilizar recursos e *expertise*, a partir do momento em que a relação entre o grupo e o alvo é estabelecida, esse grupo passa a se configurar como de pressão. Um grupo que por meio dos mecanismos legais, busca influenciar nos processos decisórios (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O desenvolvimento de qualquer negócio depende, entre outros fatores, da sua conformidade com o ambiente regulatório. Dessa forma, as regras e incentivos estabelecidos pelo Estado induzem as atividades econômicas ao padrão de desenvolvimento por ele definido (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2017, p. 49).<sup>11</sup>

Nesse sentido, percebe-se que o setor empresarial-industrial incorpora tal discurso, investindo em publicidade e no *marketing-verde*<sup>12</sup> e adequando-se, por vezes, a novas regras e legislações que ditam sobre a relação das atividades produtivas com o meio ambiente. No entanto, essa adequação não se dá com base em consensos e os espaços decisórios são um *locus* de disputas de poder e visões distintas. Processos legislativos referentes a políticas públicas regulatórias refletem tais disputas, sendo que durante a tramitação das matérias são reveladas as preferências condicionadas por interesses de determinados grupos, que atuam de acordo com regras formais e informais para fazer com que seus interesses estejam presentes no resultado da proposição legislativa. Esta foi a hipótese que orientou o presente estudo.

Nesse contexto, para o presente trabalho foi relevante identificar qual é a visão da CNI sobre a temática, baseando-se nos documentos onde constam as recomendações feitas pelo grupo de interesse para que o sistema de Licenciamento Ambiental se adeque ao setor produtivo. Para delinear uma resposta a essa questão foram analisados dois documentos elaborados pela Confederação sobre a questão, conforme descrição a seguir.

O primeiro intitula-se “*Mapa Estratégico da Indústria: uma agenda para a competitividade 2013-2022*”. Esse mapa teve como objetivo elaborar propostas para as eleições de 2014, como bem aponta o capítulo intitulado “Licenciamento Ambiental: propostas para aperfeiçoamento”. O documento elenca os principais problemas enfrentados pelos empreendedores diante do procedimento de LA, com base em uma pesquisa realizada em janeiro de 2013 com as 27 federações filiadas, por meio da Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade (GEMAS).

O segundo documento chama-se “*Licenciamento Ambiental: propostas para a Modernização*”, o qual fez parte de um material que reuniu propostas da indústria para as eleições de 2018. O documento traz algumas inovações em relação ao anterior, pois além de elencar os entraves que o atual sistema de LA representa para o setor produtivo, faz uma breve análise comparativa com as legislações de outros países e analisa o projeto da “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, que tramita no Congresso Nacional como PL 3729/04.

---

<sup>11</sup>Gestão Corporativa da Sustentabilidade: Uma Nova Perspectiva. CNI, 2017. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/cni-sustentabilidade/edicao-2017/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>12</sup> O Marketing-Verde é um instrumento de adequação e divulgação da adoção dessa “nova visão” pelas empresas, visto que a partir da emergência da necessidade de resguardo dos recursos ambientais que passa a reger as políticas e a maneira de gestão do espaço, tem-se no mercado um novo tipo de cliente, mais exigente quanto à responsabilidade com a utilização do meio ambiente.

Em síntese, os documentos colocam como entraves: o grande número de instituições do Poder Público envolvidas, o que gera um alto nível de burocratização e a sobreposição de competências entre os entes federativos e o rigor a que estão submetidos os empreendimentos, sendo um processo que contém várias fases (LP, LI e LO), prazos extensos e a precisão de estudos complexos. As principais recomendações são: instituir e fortalecer os instrumentos de cooperação entre os entes federativos; garantir a autonomia do órgão licenciador; simplificar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de baixo impacto e usar instrumentos efetivos de planejamento que orientem, simplifiquem e agilizem o licenciamento ambiental.

Para este estudo o PL 3729/04 foi analisado em sua última versão, o substitutivo proposto pelo relator Mauro Pereira (MDB/RS) da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), apresentado no dia 29 de agosto de 2017 e aprovado com unanimidade pela comissão. A CNI exalta a proposição em dois aspectos: a preocupação do legislador em diminuir os custos e; os prazos do LA. No Quadro 1 é possível visualizar os aspectos positivos do projeto, ressaltados pelo setor:

**Quadro 1**– Inovações positivas na visão da CNI, incorporadas pela CFT

<b>INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO PL 3729/04</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Simplificação do número de Licenças	Mediante a adoção das seguintes modalidades: bifásica, única licença e por adesão e compromisso.
Simplificação de Procedimentos	Mediante a renovação da Licença de Operação (LO) por formulário específico; a integração da execução de condicionantes ambientais onde há atividades ou empreendimento com áreas de influência sobrepostas; a definição da tipologia de empreendimentos e atividades não sujeitos ao licenciamento; a redução do conteúdo dos estudos ambientais e das condicionantes; a não exigência de EIA/Rima somente pelo fato de o empreendimento se situar na Zona Costeira, entre outros.
Simplificação da Tramitação Perante as Autoridades Envolvidas	O processo de licenciamento e a expedição da licença ambiental não ficam prejudicados em razão da falta de manifestação dos órgãos intervenientes no prazo legalmente estabelecido, dado que a manifestação das autoridades envolvidas tornar-se-ia não vinculante. No caso de decurso dos prazos máximos legalmente previstos, sem que tenha sido emitida a Licença Ambiental, instaura-se a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar 140/2011.
Facilitação do Acesso à Informação:	O Poder Público deverá manter banco de dados com documentos referentes ao processo de licenciamento, disponibilizados na internet.
Estímulo à Regularização do Empreendimento ou Atividade	Mediante a assinatura do Termo de Compromisso, impedindo novas autuações fundamentadas na ausência de licenças ambientais.
Ampliação dos Espaços de Participação Social	Para a oitiva de atores que se encontram fora do ambiente dos colegiados e das audiências públicas: manifestação social pela internet; realização de reuniões participativas com especialistas e interessados; e reuniões técnicas presenciais ou via internet.
Exclusão da Modalidade Culposa do Funcionário Público	Tipificada no art. 67 da Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais referentes à concessão da licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais (com pena prevista de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa).

**Fonte:** Elaboração da Autora. Dados retirados do documento “Licenciamento Ambiental: Propostas para modernização”, CNI 2018.

Apesar de apontar os aspectos bons do PL, o setor ainda elenca pontos que chama de “Entraves à Atividade Econômica”, são eles: desvinculações dos instrumentos de governabilidade territorial (AAE e ZEE) do Projeto de Lei; processo administrativo fragmentado; alto custo e burocracia; desintegração dos entes federados; dependência do órgão gestor pertencente ao SNUC; complexidade no sistema de LA para médios e grandes empreendimentos e pouco incentivo à utilização de novas tecnologias e modernas formas de gestão do meio ambiente.

Os documentos analisados acima foram construídos pela CNI em contextos eleitorais, direcionados especificamente ao Poder Executivo, no entanto, tratam de uma matéria que envolve diretamente o Poder Legislativo, em especial o segundo documento, que traz análise sobre um PL que está em tramitação no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados. Podemos inferir nesse sentido, que há uma tentativa da CNI de criar uma coesão entre os posicionamentos do Poder Executivo e do Legislativo, apesar de o PL estar em poder do Legislativo, chamar a atenção do Executivo para a pauta é uma chance de que o mesmo seja apreciado com mais rapidez, e também, que atenda aos interesses da indústria. Segundo Resende (2018),

Santos mostra que existe uma influência do *lobbying* da CNI nos resultados do Poder Legislativo, sendo mais efetiva no âmbito das comissões e quando há uma sinergia entre Poder Executivo e setor produtivo. Dessa forma, a influência exercida pelos grupos de interesse é um aspecto central do presente debate, uma vez que os grupos articulam estratégias de atuação junto ao poder público com o objetivo de afetar suas decisões (SANTOS, 2014 *apud* RESENDE, 2018, p. 167).

Em busca de corroborar com a literatura que ressalta o poder do setor empresarial como ator político (DINIZ; BOSCHI, 1999; MANCUSO, 2007), no próximo tópico analisaremos como se deu a influência do empresariado industrial na tramitação do PL 3729/2004 chamado de “Lei Geral do Licenciamento”. De forma complementar buscaremos responder quais estratégias foram utilizadas pelo setor para alcançar seus objetivos.

#### **4 Tramitação do PL 3729/04 nas Comissões: posicionamento divergente ou convergente?**

O Projeto de Lei 3.729 de 2004 foi apresentado em 08 de junho pelo Deputado Luciano Zica (PT/SP) em coautoria com outros quatorze deputados do Partido dos Trabalhadores, representantes de várias regiões do país. O projeto é atualmente chamado de “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, e tem como objetivo primordial regulamentar o inciso IV do parágrafo 1º, do art. 255 da Constituição Federal (CF) de 1988. Segundo Cabral (2007),

O Artigo 225 da Constituição Federal, de 1988 (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) reforça o que está previsto na Lei 6.938/81 e na Resolução 001/86 do CONAMA, quando estabelece que a instalação de um empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente depende de estudo prévio de impacto ambiental, que subsidiará o processo de licenciamento. A obrigatoriedade do licenciamento ambiental para grandes empreendimentos econômicos tornou-se, desde a sua criação, um dos temas mais polêmicos da PNMA, entre representantes dos setores produtivos e do poder público (CABRAL, 2007, p. 22).

O sistema de licenciamento ambiental é regulado, atualmente, por meio das resoluções do CONAMA, da PNMA e dos decretos legislativos do Poder Executivo sobre o assunto. Entre os especialistas no assunto muito se fala da necessidade de uma lei federal que regule o processo como um todo e preencha lacunas que criam insegurança jurídica, ações inconstitucionais e inconsistências quanto às definições de competências da federação, estados e municípios.

O PL 3729/04 é visto pelos legisladores como uma oportunidade para vencer as limitações impostas pelos marcos regulatórios já vigentes. O projeto possui uma longa tramitação, foi arquivado e desarquivado e já passou por quatro comissões: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e, por último, foi criado pelo Presidente da Câmara Rodrigo Maia (Partido) um Grupo de Trabalho para debater o tema.

O projeto foi distribuído inicialmente à CMADS (de acordo com a temática), CFT e CCJC (de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD), em 20/12/2013 foi deferido o Requerimento nº 9.153/2013, apresentado pelo Deputado Valdir Collato (MDB/SC) para que a proposição fosse também distribuída à CAPADR, sob a justificativa de que o tema possui grande amplitude e interesse à Comissão, que segundo RICD, possui competência para discutir temas relativos à:

De acordo com o art. 32, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é competente para apreciar as proposições que disponham sobre os assuntos atinentes à agricultura, à pesca profissional, às condições sociais no meio rural, à política e ao planejamento agrícola e à política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária, à padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias, à comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura, e à política de eletrificação rural, entre outros campos temáticos (COLLATO, 2017, p. 03).<sup>13</sup>

Com o passar dos anos observa-se que, de acordo com a trajetória do PL nas Comissões Permanentes da Câmara, a CNI adequou seu parecer exposto nas Agendas Legislativa da Indústria. Tais mudanças de posicionamento demonstram que o grau de convergência ou divergência do grupo de interesse com os atores políticos se modificam em cada arena política,

<sup>13</sup>Requerimento nº 9.153/2013, apresentado em 28/11/2013 pelo Deputado Valdir Collato (MDB/SC). Disponível em: [https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_requerimentos;jsessionid=E691F78B6F1AC610F51D1417A304E45B.proposicoesWebExterno1?idProposicao=257161#marcao-conteudo-portal](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos;jsessionid=E691F78B6F1AC610F51D1417A304E45B.proposicoesWebExterno1?idProposicao=257161#marcao-conteudo-portal). Acesso em: 8 jan. 2019.

o que se deve principalmente à composição ideológica predominante na comissão e às oportunidades criadas para a atuação do grupo de pressão. Nesse caso é perceptível que recomendações feitas pela CNI foram aplicadas ao texto do substitutivo (SBT), apresentado pela CFT e mantidas pela subemenda ao SBT apresentada pela CCJC. A seguir veremos como se posicionou a CNI nas Agendas Legislativas da Indústria em paralelo à tramitação do projeto.

Nas Agendas Legislativas da Indústria, de 2005 a 2013<sup>14</sup>, a CNI se mostra divergente ou divergente com ressaltos ao projeto que tramitou na CMADS, inclusive em 2010 e 2011 a CNI aponta retrocessos no conteúdo do substitutivo<sup>15</sup> apresentado pelo relator André de Paula (DEM/PE) da Comissão de Meio Ambiente. Durante esses anos os argumentos divergentes foram: a fixação de um prazo de validade para o EIA/RIMA; previsão de revogação das licenças Prévia e de Instalação, deixadas ao arbítrio do administrador público; interferência excessiva de ONGs ou cidadãos em qualquer fase do licenciamento, impactando o planejamento e investimentos já realizados pelo empreendedor e permissão para que os órgãos ambientais intervenham nos processos produtivos – exigindo auditoria, seguro ambiental, balanço de emissões de gases de efeito estufa etc. –, medida que confere poder discricionário excessivo aos órgãos de meio ambiente e causa grave insegurança jurídica. Foram duas as preocupações primordiais nas divergências apresentadas: os prazos de licenças, estudos exigidos no processo e a intervenção excessiva de outros grupos opositores e do poder público como regulador.

As recomendações feitas nas agendas foram: contemplar a classificação do empreendimento de acordo com o porte/potencial poluidor; licenciamento simplificado para os casos de baixo impacto ou cujos empreendedores tenham suas práticas reconhecidas por certificação ambiental e prazos mais prolongados, ou até a dispensa da exigência de renovação, para os empreendimentos que cumpram regularmente as condicionantes (ALIN, 2013).

Em 2015 a ALIN faz referência ao substitutivo aprovado na CAPADR, de autoria do Deputado Moreira Mendes (PSD/RO) sendo convergente e apontando os aspectos positivos do projeto. O voto do relator Moreira Mendes (CAPADR, 2013, p. 5)<sup>16</sup>, destaca:

---

<sup>14</sup> Agenda Legislativa da Indústria 2015. CNI: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-legislativa-home/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

<sup>15</sup> Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei Nº 3.729, de 2004. CMADS, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464842>. Acesso em: 15 nov. 2018.

<sup>16</sup> Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. CAPADR, 29 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=613715>. Acesso em: 15 nov. 2018.

Estudo promovido pela CNI, junto a mais de 500 representantes empresariais apontou o licenciamento ambiental como um dos aspectos estratégicos a serem melhorados para conferir maior competitividade para a indústria nacional a ser equacionado até o ano de 2020. (CAPADR, 2013, p. 5). O Banco Mundial aponta que no setor elétrico o custo de “lidar” com as questões ambientais e sociais representam 12% do valor das obras de construção de usinas hidrelétricas.

O SBT do relator inclui ritos simplificados, prazos máximos e bem definidos para a emissão de licenças de acordo com a natureza, porte e potencial poluidor do empreendimento. Em 2017 a publicação da Agenda Legislativa da Indústria trouxe para foco o SBT adotado pela Comissão de Finanças e Tributação, ressaltando que o mesmo incorpora vários elementos positivos do texto adotado pela CAPADR e baseado no Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022, no qual problemas estruturais do sistema de LA foram identificados pela CNI, o texto da CFT foi:

Fruto de um amplo acordo de instituições representativas dos setores privado e público e contempla grande parte dos elementos previstos nos textos aprovados nas Comissões de Agricultura e de Meio Ambiente. O texto reduz a burocracia e confere maior transparência e padronização à tramitação administrativa dos processos de licenciamento, com a previsão de ritos diferenciados de acordo com o porte, a natureza e o potencial poluidor dos empreendimentos, conforme enquadramento a ser definido pelo órgão licenciador competente. Diversas outras medidas, previstas no texto, contribuem para o aprimoramento do processo, tais como: a) previsão de ritos simplificados; b) compartilhamento de estudos por empreendimentos da mesma natureza; c) estabelecimento de prazos para manifestação dos órgãos licenciadores e envolvidos; d) maior autonomia ao órgão licenciador em relação aos órgãos envolvidos; e) criação de mecanismos de incentivos à melhoria voluntária da gestão ambiental dos empreendimentos (ALIN, 2017).

A partir da análise descritiva feita sobre o posicionamento da indústria por meio da edição da Agenda Legislativa da Indústria, e os documentos complementares analisados direcionados ao Poder Executivo, é possível afirmar que o *locus* de atuação do lobby da CNI foram as comissões parlamentares no interior do Poder Legislativo e o próprio Executivo, a estratégia escolhida pela CNI em publicar materiais voltados para ambos os poderes pode ser explicada pelo desenho institucional vigente no sistema político brasileiro, Figueiredo e Limonge afirmam que apesar do forte poder de agenda do Executivo, a agenda proposta é uma produção conjunta com o Legislativo e a maioria das forças políticas que o compõe, conforme destacam:

Não é possível identificar uma agenda do Executivo, formulada isolada e independentemente do Legislativo. Não existe uma agenda previamente formulada e acabada para a qual, em um segundo momento, se busca obter apoio. A agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão de governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo. A agenda do governo é formada endogenamente (FIGUEIREDO; LIMONGE, 2001, p. 86).

Existindo uma disparidade de posicionamentos mencionados na ALIN, a cada passo que o projeto era reformulado por determinada comissão, é possível inferir que na CAPADR e na CFT o *lobby* da indústria teve mais receptividade e sucesso na medida em que ambas incorporaram as recomendações vocalizadas pelo setor nos seus SBT's apresentados, e a CMADS, apesar de ter sofrido a pressão do grupo, foi a que mais divergiu do posicionamento do setor. Além das Agendas Legislativas, identificamos quatro eventos promovidos pelas comissões em que a CNI participou como convidada para debater as regras de licenciamento ambiental e o PL 3729/04.

## **5 Atores-chave no processo de tramitação do PL 3729/2004**

Os grupos de interesse atuam analisando e escolhendo o momento certo para garantir melhor êxito “Isso significa identificar o exato momento, no decorrer do processo decisório do objeto de interesse, em que o grupo de pressão deve intervir a fim de fazer valer seus posicionamentos (ZAMPIERI, 2013, p. 128). Como já vimos as comissões ganham um caráter mais amplo e democrático, além de se tornarem mais permeáveis à influência de grupos de pressão. É importante ressaltar que evidentemente nem todos os grupos de interesse são chamados a participar ou possuem *expertise* para atuar nesses espaços de forma efetiva. Por isso a escolha de atores que serão alvo da pressão é importante, no espaço das comissões o principal alvo dos lobbies são os relatores.

O que levou o projeto a CAPADR foi o requerimento do deputado Valdir Collato (MDB/SC) para que o projeto fosse redistribuído contemplando a inserção da comissão, essa é uma estratégia de acesso utilizada pelo *lobby* com o objetivo de localizar o PL em um canal mais receptivo aos interesses defendidos pelo setor, de acordo com Cabral:

Em síntese, se existe a possibilidade de redistribuição de um projeto de lei de uma comissão menos receptiva aos interesses do grupo de pressão para outra, então a melhor estratégia a ser usada pelo grupo de pressão é solicitar a sua redistribuição à mesa diretora ou ao presidente daquela comissão que apresente maior grau de receptividade aos seus interesses, em vez de o grupo investir recursos em *lobbying* em ambientes políticos que sejam menos favoráveis aos seus interesses (CABRAL, 2007, p. 128).

No interior do Congresso Nacional o *lobby* busca apoio direto de parlamentares que possam viabilizar a incorporação de seus interesses no texto do projeto em questão, seja facilitando o acesso dos lobistas aos canais de acesso ou propondo substitutivos; emendas; requerimentos. O perfil sociopolítico desses deputados é aspecto decisivo para determinar a cooperação com o grupo de pressão, ou seja, características como: profissão; filiações; patrimônio declarado; bancada no plenário e projetos de autoria, são utilizadas como indicativo para que o *lobby* possa buscar aliados no parlamento. Sobre o assunto, estudiosos do tema destacam:

Outro fator relevante para o resultado decisório é o perfil do decisor. Esse perfil é composto por um conjunto de características subjetivas do tomador de decisão, tais como valores, preferências, ideologias, visões de mundo, convicções, opiniões e crenças. O perfil do decisor pode torná-lo mais ou menos receptivo aos *lobbies* específicos dos diversos segmentos sociais. Justamente por isso, muitas vezes o trabalho dos lobistas é antecedido por um estudo cuidadoso do perfil do decisor. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 74).

Nesse contexto é possível inferir que alguns atores foram aliados do *lobby* da indústria no interior do processo legislativo, um deles é o Deputado Federal Valdir Collato, empresário do agronegócio; engenheiro agrônomo e segundo a declaração feita à Justiça Eleitoral, possui patrimônio total declarado: R\$ 1.399.105,16 e área total em imóveis rurais: 2.187,0325 hectares. Collato também é conhecido no Congresso por ser autor de oito projetos contra a demarcação de terras indígenas, além de fazer parte da bancada ruralista<sup>17</sup> e coordenador de Meio Ambiente da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA).

Na CAPADR o *lobby* do setor produtivo ganhou outro aliado, o ex-Deputado Moreira Mendes (PSD/RO), nomeado relator da comissão pelo Presidente da Comissão Paulo Feijó (PR/RJ), ambos integrantes da bancada ruralista. Moreira Mendes foi integrante da FPA, dono de terras e conhecido pelo discurso crítico à demarcação de terras indígenas, além de ser autor do PL 3842/2012, que modifica o conceito de trabalho escravo. Assim como eles, Mauro Pereira (MDB/RS), relator da CFT e Marcos Rogério (DEM/RO), relator da CCJC, são parlamentares ligados à defesa do agronegócio.

Percebe-se uma grande articulação dos parlamentares ruralistas em torno da pauta em questão, além da capacidade de localizar atores em posições estratégicas que possam influenciar no processo de tramitação do projeto. Tal nível de organização pode ser explicado pela existência da FPA, uma forte frente parlamentar que aglutina 27 senadores e 234 deputados, tem como objetivo defender formalmente os interesses do agronegócio no âmbito do Congresso Nacional, e se postula como aliada do setor produtivo brasileiro. Um reflexo da importância da frente ficou evidente a partir da nomeação da presidente da FPA, Tereza Cristina (DEM/MS) para compor o governo de Jair Bolsonaro, à frente do Ministério da Agricultura. Em entrevista para a Agência Câmara Notícias, a nova ministra declarou que o PL 3729/2004 é uma prioridade, de acordo com a notícia:

Cristina disse que conversará com o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, para tentar aprovar ainda este ano a flexibilização no licenciamento ambiental, uma das pautas prioritárias da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária. Haverá uma conversa com o presidente para ver as pautas que o setor ainda pode votar este ano e, dentre essas, o licenciamento talvez seja a mais importante (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2018).

---

<sup>17</sup> O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) “classifica como integrante da bancada ruralista o parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou atuando na área do agronegócio, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários ou comissões, mas em entrevistas à imprensa e em outras manifestações públicas”. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28538-bancada-ruralista-diminui-na-camara-e-aumenta-no-senado>. Acesso em: 27 dez. 2018.

O relatório apresentado pela Presidente do IBAMA em 05 de maio de 2017<sup>18</sup>, Suely Araújo, analisa o parecer do Relator da CFT e faz um diagnóstico pessimista quanto à amplitude da lista de isenções proposta no texto, visto que várias dessas atividades ou empreendimentos podem ser alvo de licença simplificada e não, simplesmente, da isenção. Segundo o IBAMA, esse artigo reflete o não entendimento sobre o LA, que é tido como uma barreira e não como uma ferramenta para o uso correto do meio ambiente.

Araújo afirma que o texto elaborado pelo Deputado Mauro Pereira, relator da CFT, foi construído com base na proposta feita pela FPA e vinha sendo monitorado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) buscando gerar consenso e acordo entre as partes interessadas, muitas alterações foram feitas, mantendo-se o formato sugerido pela FPA e pela CNI, na opinião da Presidência do IBAMA é um texto que não deve ser aceito pelo MMA, por conter muitos retrocessos ambientais e aspectos que gerarão o efeito contrário do que se espera: insegurança jurídica, judicialização dos processos e riscos ao meio ambiente.

## **Conclusão**

A temática abordada neste artigo volta-se para a agenda legislativa do empresariado brasileiro, com foco em sua atuação política em processos deliberativos concernentes à produção de regras sobre licenciamento ambiental. Frente às tragédias ambientais envolvendo grandes empreendimentos de propriedade da empresa brasileira privada Vale S.A – rompimento de barragens de rejeitos tóxicos, em Mariana no ano de 2015 e em Brumadinho em 2019, em municípios do Estado de Minas Gerais, ambos investigados como crimes ambientais – a imprensa, o Ministério Público e Organizações Não-Governamentais apontaram erros no EIA e na fiscalização feita pelos órgãos ambientais. Tais acontecimentos são demonstrações de possíveis implicações socioambientais de uma legislação ambiental inadequada, de investimentos na estrutura dos órgãos responsáveis pelos procedimentos de licitação, fiscalização e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

A despeito das críticas à legislação em vigor, o que prevalece na configuração do projeto de lei em análise é a defesa de um marco regulatório flexível e o desmonte da estrutura dos ritos previstos anteriormente para o licenciamento ambiental. Tal preferência é perceptível no artigo 4º, que cria três novas tipologias de licença, objetivando simplificar e agilizar o processo, quais sejam: Licença ambiental única (LAU); Licença por adesão e compromisso (LAC); Licença de operação corretiva (LOC), além das já previstas anteriormente: Licença prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

---

<sup>18</sup> Parecer nº 001/2017 - PRESIDÊNCIA/IBAMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/3238-parecer-001-2017-presidencia-ibama-de-05-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

A LAU emite licença para instalação e operação de atividades ou empreendimentos, apenas em uma etapa, além de não obrigar a produção de EIA/RIMA; a LAC poderá ser emitida por meio eletrônico, apenas “mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor” alegando estar de acordo com os critérios ambientais e estruturais da área onde se deseja localizar o empreendimento ou atividade, também dispensa elaboração de EIA/RIMA; a LOC da maneira como está descrita no detalhamento de conceito (art. 2º, caput XV), representa uma aparente anistia para empreendedores que já mantinham atividades sem licença ambiental, deixando claro o objetivo de dar condições para que a atividade continue, porém adequada as normas ambientais.

Com base na análise dos dados, conclui-se que os objetivos específicos traçados do estudo foram alcançados. Identificamos que a CNI possui poder de articulação com parlamentares específicos e busca arregimentar aliados que tenham inserção e *expertise* em questões de seu interesse para defender suas preferências em relação à determinado formato da política pública, em discussão. Como exemplo de aliado do grupo, ou ator político relevante no processo em análise, destacaram-se os parlamentares Valdir Collato, Moreira Mendes e outros ligados à FPA. Em relação à estratégias adotadas, a CNI focou nas arenas políticas do Legislativo onde havia maior receptividade à preferência política do grupo, especialmente na CAPADR e na CFT, nas quais constatou-se que a pressão política dessa organização foi exitosa em seu *lobbying*, fazendo com que o atual texto do projeto refletisse suas recomendações, como demonstramos no Quadro 1.

As estratégias adotadas pela CNI lograram êxito pela sua capacidade de compatibilizar o tipo de ação e o tempo certo para atuar. Como exemplo temos os materiais publicados em contextos eleitorais e durante a tramitação da proposição em comissões específicas; além da participação em audiências públicas. Portanto, corroboramos com os estudos contemporâneos sobre a atuação de grupos de interesse no interior do processo legislativo, que destacam as comissões como espaços privilegiados para produção de informação e práticas de *lobby*.

O licenciamento ambiental é uma medida de controle ambiental prevista em lei, que representa para o setor produtivo ônus e restrições quanto ao uso de recursos naturais e territórios para fins de implantação de empreendimento e desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras e degradantes para o meio ambiente. Por isso as esferas do poder público que formulam e realizam tal medida de controle se tornam alvo dos *lobbies* empresariais, pois os mesmos buscam minimizar as possíveis restrições, custos e burocracia que prejudiquem suas atividades.

Os estudos sobre *lobby* no Brasil apresentam uma preocupação que se torna evidente no processo analisado, a assimetria de poder entre grupos de pressão. A CNI foi capaz de mobilizar recursos financeiros; quadros especializados na questão jurídica e ambiental para intervir nos espaços públicos; publicar documentos; ocupar os espaços decisórios e arregimentar parlamentares que são seus representantes diretos. Ou seja, destacou-se no *lobbying* lícito, diferente de outras organizações ambientalistas e étnicas, que também buscaram intervir no processo. Conforme a literatura mostra é desigual a capacidade dos diferentes grupos de interesse para levantar recursos e manter lobbies ativos. Essa assimetria de poder no sistema de representação de interesses pode acarretar conflitos e injustiças sociais e ambientais, visto que um grupo possui mais capacidade de intervenção, conforme argumenta Mancuso e Gozetto (2011).

Os conflitos e as disputas se perpetuam nas arenas decisórias, como evidencia a matéria da Agência Câmara Notícias intitulada “Deputados divergem sobre rumos da política ambiental brasileira - Frentes Parlamentares ambientalistas e da agropecuária apontam os desafios do setor na próxima legislatura”<sup>19</sup>. Na matéria, Giovani Cherini (PR/RS), integrante da FPA, declara:

O Brasil tem 50% de áreas indígenas e florestas preservadas. A balança comercial de R\$ 95 bilhões se equilibrou em função do agronegócio. É preciso tirar os exageros e diminuir o tempo das licenças ambientais. Não são os organismos internacionais que têm que dizer o que o Brasil tem que fazer.

Em 2019, o Projeto de Lei 3729/2004 foi retirado da pauta do plenário pelo Presidente da Câmara (Rodrigo Maia - DEM) para constituir uma Comissão Geral, com a justificativa de buscar a compatibilização do texto com os interesses envolvidos. Além disso, em 3 de junho do mesmo ano, foi criado por ato desse ator político um Grupo de Trabalho, com doze membros de diferentes partidos, sob a coordenação do Deputado Kim Kataguirí (DEM/SP) com o objetivo de discutir propostas para aperfeiçoar a matéria e escutar setores da sociedade. Isso mostra que as comissões parlamentares não tiveram poder terminativo e que o projeto ainda pode sofrer modificações.

Diante da atual composição de ministérios do governo Jair Bolsonaro (2019-2022), tendo como Ministra da Agricultura Tereza Cristina, ligada à FPA e como Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, que teve sua candidatura para o cargo defendida pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), é possível levantar a hipótese de que a agenda ambiental atenderá aos interesses empresariais, representados pela CNI, e dos ruralistas, representados pela FPA, visto que esses setores estão fortemente representados no Poder Executivo e Legislativo. A evidente assimetria entre grupos de pressão, que atuam em campos opostos nesse contexto, demonstra a

---

<sup>19</sup> Câmara dos Deputados/Notícias - Deputados divergem sobre rumos da política ambiental brasileira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550491-deputados-divergem-sobre-rumos-da-politica-ambiental-brasileira/>. Acesso em: 6 jan. 2019.

necessidade de que outros atores se apropriem das práticas de *lobby* lícito como representação de interesses, o que pode contribuir para a integração de pautas e comunidades políticas, tornando o processo decisório legítimo, dando visibilidade para diferentes visões sobre uma mesma demanda.

## Referências

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães de. **Licenciamento ambiental e legislação**. Consultoria Legislativa da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Câmara dos Deputados, Brasília, Setembro de 2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1029>. Acesso em: 1 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3729/2004**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 1 de out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004**. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CABRAL, Eugênia R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Agendas Legislativas da Indústria – 2005 a 2018**. Conselho de Assuntos Legislativos – CAL e Unidades de Assuntos Legislativos – COAL. CNI: Brasília.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento ambiental: propostas para a modernização / Confederação Nacional da Indústria**. Brasília: CNI, 2018. 64 p. (Propostas da indústria eleições 2018, v. 9).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022: Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento**. Brasília: CNI, 2013.

DIAS, R. **Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, E.; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus: Revista de História**, v. 5, n. 1, 1999.

FAINGUELERNT, Maíra B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 245-264, abr./jun. 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FONSECA, Alberto de Freitas Castro; MONTAÑO, Marcelo; MORETTO, Evandro Mateus. A importância do conhecimento científico para o aprimoramento do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 43, p. 01-05, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v43i0.56568>.

GARCIA, Yara M. O Código Florestal Brasileiro e suas Alterações no Congresso Nacional. **Revista Geografia em Atos**, n. 12, v. 1, p. 54-74, 2012.

IBAMA. Parecer nº 001/2017 – Presidência / IBAMA. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/3238-parecer-001-2017-presidencia-ibama-de-05-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma Revisão. **PHYSIS: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no congresso nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007. 228 p.

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andrea C. Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. 140p.

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andrea C. Oliveira Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, 1º sem., p. 33-41, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 26 abr. 2018.

OLIVEIRA, Francysmary S. Dias *et al.* Licenciamento ambiental simplificado na região sudeste brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 7, n. 38, p. 461-479, ago. 2016.

PIAGENTINI, Priscilla Melleiro; FAVARETO, Arilson da Silva. Instituições para regulação ambiental: o processo de licenciamento ambiental em quatro países produtores de hidreletricidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 14, n. 30, p. 31-43, jul. 2014.

RESENDE, C. Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro. **E-Legis**, v. 13, n. 26, p. 158-176, maio/ago. 2018.

RICCI, P.; LEMOS, L. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 19, n. 55, p. 107-129, jun. 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, jan.-jun., p.51-69, 2005

TAGLIALEGNA, Gustavo H. F.; CARVALHO, Paulo A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, n. 169, p. 52-71, jan./mar. 2006. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril\\_v43\\_n169\\_p161.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p161.pdf). Acesso em: 26 jan. 2019.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 6, n. 12, p. 122-136, set./dez. 2013.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. *In*: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (org.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 89-116.

Artigo submetido em: 2019-12-26

Reapresentado em: 2020-04-03

Aceito em: 2020-04-16



## PERFORMANCE ELEITORAL DOS PARLAMENTARES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS MUNICÍPIOS: EFEITO DOS DISTRITOS INFORMAIS

### ELECTORAL PERFORMANCE OF PARLIAMENTARIANS AND ALLOCATION OF RESOURCES IN MUNICIPALITIES: EFFECT OF INFORMAL DISTRICTS

### DESEMPEÑO ELECTORAL DE LOS PARLAMENTARIOS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LOS MUNICIPIOS: EFECTO DE LOS DISTRITOS INFORMALES

Kelly Cristina Costa Soares<sup>1</sup>  
Allan Gustavo Freire da Silva<sup>2</sup>  
Palloma Farias do Nascimento<sup>3</sup>  
José João Correia de Oliveira Filho<sup>4</sup>

**Resumo:** Esta pesquisa busca investigar qual o efeito produzido pela votação dos deputados federais eleitos nos estados da Paraíba e Pernambuco, e seu comportamento relativo à apresentação e execução de emendas. Os dados foram coletados nos bancos do Tribunal Superior Eleitoral - TSE (eleições gerais do Brasil de 2014) e a respectiva legislatura, utilizando dados das emendas apresentadas pelos referidos parlamentares nos anos de 2016, 2017 e 2018, dados disponíveis no banco Siga Brasil do Senado Federal. Por meio de estatística descritiva, o estudo possibilitou expor um panorama do perfil dos deputados e suas atuações em relação à apresentação de emendas. Tais análises consideram que a distinção entre emendas direcionadas a municípios e aos estados, em sua totalidade, pode estar associada ao padrão de distribuição de votos obtidos pelos deputados.

**Palavra-chave:** Emendas; Legislatura; Deputados; Votos.

**Abstract:** This research seeks to investigate the effect produced by the vote of federal deputies elected in the states of Paraíba and Pernambuco, and their behavior regarding the presentation and execution of amendments. The data were collected in the date base of the Superior Electoral Court – TSE - 2014 and the respective legislature, using data from the amendments submitted by the referred parliamentarians in the years 2016, 2017 and 2018, data available in the sata base *Siga Brasil* of the Federal Senate. Through descriptive statistics, the study made it possible to expose an overview of the *deputies'* profile and their actions in relation to the presentation of

---

<sup>1</sup> Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1997), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (2000) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2010). E-mail: [kelsoares2016@uol.com.br](mailto:kelsoares2016@uol.com.br). ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-3129-231X>.

<sup>2</sup> Doutorando em Administração (2019) pela Universidade Potiguar (UnP), Mestre em Desenvolvimento Regional (2016) pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Especialista em Gestão Pública (2015) pela Faculdade Internacional Signorelli (FISIG), Graduado em Gestão Pública (2014) pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). É professor efetivo na Universidade Federal de Campina Grande, área de Administração Pública, no campus de Sumé - PB. E-mail: [allangfs@hotmail.com](mailto:allangfs@hotmail.com). ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-1550-8061>.

<sup>3</sup> Possui graduação em Letras pela Universidade Estadual da Paraíba (2014). Graduada no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. E-mail: [pallomamyler@hotmail.com](mailto:pallomamyler@hotmail.com). ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-5048-5075>.

<sup>4</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Servidor Público da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB) no cargo de Analista Legislativo. Atua no Departamento de Assistência às Comissões aonde desenvolve trabalho de análise prévia de constitucionalidade, juridicidade e mérito das proposições legislativas. E-mail: [josejoaofilho@hotmail.com](mailto:josejoaofilho@hotmail.com). ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6787-4528>.

amendments. Such analyzes made it possible to consider that the distinction between amendments directed to municipalities and states, in their entirety, may be associated with the pattern of distribution of votes obtained by deputies.

**Keywords:** Amendments; Legislature; Deputies; Wishes.

**Resumen:** Esta investigación busca investigar el efecto producido por el voto de los diputados federales elegidos en los estados de Paraíba y Pernambuco, y su comportamiento con respecto a la presentación y ejecución de enmiendas. Los datos fueron recopilados en los bancos del Tribunal Superior Electoral – TSE - 2014 y la legislatura respectiva, utilizando datos de las enmiendas presentadas por los parlamentarios referidos en los años 2016, 2017 y 2018, datos disponibles en el banco *Siga Brasil* del Senado Federal. Mediante estadísticas descriptivas, el estudio permitió exponer una visión general del perfil de los diputados y sus acciones en relación con la presentación de enmiendas. Tales análisis permitieron considerar que la distinción entre enmiendas dirigidas a municipios y estados, en su totalidad, puede estar asociada con el patrón de distribución de votos obtenido por los diputados.

**Palabras clave:** Enmiendas; Legislatura Diputados; Votos.

## 1 Introdução

Há discussão consolidada na ciência política sobre a relação entre tipo de votação dos eleitos para o parlamento brasileiro e os incentivos criados para alocação de recursos aos estados e municípios através do dispositivo das emendas orçamentárias. Assim, é chamado o comportamento parlamentar e sua conexão eleitoral e no campo de análises das instituições políticas brasileiras considera a existência de distritos informais, como resultado da combinação entre sistema eleitoral de lista aberta e representação proporcional (AMES, 2003).

A referência que se tem usado para embasar explicações sobre esse fenômeno empírico chamado distritos informais é tida pela averiguação entre a dominância eleitoral dos deputados em determinados municípios contíguos e seus esforços em alocar recursos para essas localidades através dos dispositivos das emendas orçamentárias.

Tendo em vista os aspectos do sistema eleitoral do Brasil que desagua no multipartidarismo, o jogo político vai sendo configurado por governos minoritários. A alternativa, para dissuadir os possíveis entraves no processo decisório, advém do reconhecimento por parte do Executivo que deve ampliar sua base parlamentar. Para tanto, a formação de coalizão torna-se condição *sine qua non* para a estabilidade política. A partilha de poder com os partidos passa por diversas estratégias, distribuição de pastas ministeriais e as emendas parlamentares ao orçamento do Executivo são consideradas importantes instrumentos de barganha na relação do Executivo com o Legislativo (BATISTA, 2017; ABRANCHES, 2018; AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2004).

Bertholini e Pereira (2017) criaram um índice de custo do governo chamando atenção de pressupostos para eficiência do presidencialismo de coalizão. Conforme os autores, o tamanho da coalizão, a heterogeneidade ideológica e a alocação proporcional de poder entre

partidos fazem diferença na performance da relação entre Executivo-Legislativo e especialmente na viabilidade de gerenciamento por parte do presidente.

Os cientistas políticos brasileiros muito têm debatido sobre as consequências das regras eleitorais e do sistema multipartidário no comportamento apresentado pelos parlamentares (NICOLAU, 2017). É importante lembrar que a literatura acerca desse tema está dividida entre os que afirmam que a acentuada dispersão de poder tem grande papel nas dificuldades institucionais pelas quais o país está passando e os defendem que essa dispersão apenas indica que o governo deverá ser de coalizão e não possui determinação da paralisia decisória. Para tanto, a importância dos partidos e dos líderes que fazem parte da coalizão indica as estratégias para composição de quadros no governo (ABRANCHES, 2018).

Desde a redemocratização do Brasil que os estudiosos da política se debruçam sobre a força do Poder Legislativo na execução dos planos do Poder Executivo. Com a Constituição de 1988, o parlamento assume um lugar importante de poder interferir no planejamento e alocação dos recursos públicos. Não obstante, mesmo obtendo esse ganho de poder, a forma de se relacionar com o poder Executivo determina essa influência.

Os estudos sobre os efeitos do multipartidarismo em países de reconstituição democrática como o Brasil apontam a saída para embates e conflitos entre Executivo e Legislativo. Assim foi chamado o Presidencialismo de coalizão, que numa articulação, o Executivo e Legislativo encontram incentivos para cooperação (ABRANCHES, 2018). A partir de então, o dispositivo constitucional que autoriza emenda individual ou coletiva permite que as relações entre o Executivo e o Legislativo sejam dadas com base no *trade-off* emendas e apoio parlamentar. Nesse sentido, as emendas ao orçamento do Executivo ocuparam lugar importante nos estudos sobre as relações entre Executivo-Legislativo e sobre desempenho eleitoral e seu poder de alocar recursos às suas bases eleitorais.

A observação das vantagens na votação que determinados deputados apresentam em determinados municípios são consideradas para denominar como os votos são distribuídos pelo território da unidade federativa. Assim, distribuição espacial do voto é o termo utilizado pela literatura em ciência política para identificar padrões de votação dos deputados.

A denominação distritos informais é utilizada por Ames (2003) para caracterizar dominação ou concentração de votos dos deputados em um município ou conjunto de municípios contíguos. Nesse caso, apesar do sistema eleitoral brasileiro apresentar alta magnitude distrital, a votação dos deputados pode assumir uma distribuição que permite identificar redutos.

Com o intuito de adotar as teorias que discorrem sobre o comportamento parlamentar e conexão eleitoral essa pesquisa busca investigar qual o efeito produzido pela votação dos deputados federais eleitos (2014-2018) nos estados da Paraíba e Pernambuco e seu comportamento relativo à apresentação e execução de emendas. A escolha e delimitação do

campo empírico justificam-se por se tratar de estados vizinhos pertencentes à mesma região, condições socioeconômicas e cultura política, mas com particularidades em relação à quantidade e tamanho dos municípios, detalhes estão apresentados na metodologia. Assim, buscou-se explicar a partir do método comparado, semelhanças e diferenças na distribuição do voto e no empenho dos parlamentares para alocar recursos aos municípios e ao estado em sua total dimensão territorial.

O estado da Paraíba possui 223 municípios, enquanto Pernambuco possui número menor 185, no entanto, os municípios paraibanos são em grande parte pequenos em termos populacionais e eleitorais. Nesse sentido, a distribuição do voto dos deputados se mostrou diferente nos dois estados. Para os deputados paraibanos a busca por votos deve-se a maiores esforços para maximização de sua votação depende de penetração em muitos pequenos municípios. O sistema multipartidário resulta num mercado de alta competição para obtenção de sucesso eleitoral, resultando um tipo de votação dispersa-compartilhada. Nesse caso, exige-se dispêndio para percorrer todo o território do estado. O texto ora apresentado traz um recorte de uma pesquisa mais ampla que busca comparar o comportamento de deputados federais e estaduais que inclui outros estados no que concerne as suas vinculações com municípios.

O objetivo desta pesquisa busca investigar como vem sendo utilizado o dispositivo de emendas ao orçamento da União pelos deputados federais dos referidos estados. Para tanto, buscou-se averiguar de que modo se dá a variação entre emendas apresentadas e executadas e como a votação de cada deputado em cada município pode direcionar a alocação de recursos.

Os dados coletados também permitiram observar e interpretar como a distinção entre emendas direcionadas a municípios e ao estado em sua totalidade pode estar associada ao padrão de distribuição de votos dos deputados. A isso se entende que a identificação do peso dos municípios na alocação de recursos tem relação direta com vantagens eleitorais do parlamentar nos municípios.

Os dados foram coletados nos bancos do TSE, repositório de dados sobre eleições gerais do Brasil de 2014 (BRASIL, 2019), e a respectiva legislatura, utilizando dados das emendas apresentadas pelos referidos parlamentares nos anos de 2016, 2017 e 2018, dados disponíveis no banco Siga Brasil do Senado Federal. Por meio de estatística descritiva o estudo possibilitou expor um panorama do perfil dos deputados e suas atuações em relação à apresentação de emendas ao orçamento da União para beneficiar os estados e municípios. Utilizou-se o programa *Tabwin* para confecção de mapas para identificar a votação e alocação de recursos aos municípios.

## 2. Referencial Teórico

Como explica a literatura, os estudos sobre comportamento político passaram a ser limitado por negligenciar a importância das instituições para coordenar as ações dos atores políticos. Nesse sentido, as críticas levaram a busca de considerar as regras do jogo político como campo propício ao desvelamento dos sistemas políticos, não simplesmente no plano macro, mas como arranjos que se desenham por ações orientadas por racionalidade, trajetórias históricas (*path dependence*) e visão de mundo (valores) das sociedades (HALL; TAYLOR, 2003).

Nesse sentido, nasce o chamado neoinstitucionalismo que ganha destaque na construção de explicações nos estudos sobre o sistema político. A questão central na abordagem neoinstitucionalista assume que as instituições políticas são resultados da interação entre atores e seu campo de atuação, constituído como jogo político. Nesse sentido, as análises da relação Executivo-Legislativo no Brasil foram fundamentadas com base em abordagens enfatizam a articulação entre desenho institucional e o campo de atuação dos políticos. Nesse sentido, os estudos sobre o funcionamento do Congresso norte-americano passaram a ser referência para desvendar de que modo o presidencialismo, como sistema de separação entre poderes, apresenta comportamentos proativos e reativos na relação Executivo-Legislativo (LIMONGI, 1994).

A utilização das ferramentas analíticas utilizadas pelos estudos legislativos para explicar o funcionamento do Congresso norte-americano, passou a ser utilizada em análises sobre a organização e funcionamento do Congresso brasileiro, porém conservando as peculiaridades das duas realidades. Enquanto o presidencialismo norte-americano funciona com predominância do bipartidarismo, há duas possibilidades para relação entre Executivo-Legislativo: governo unificado ou governo dividido<sup>5</sup>.

No presidencialismo brasileiro de multipartidarismo, a governabilidade só pode ser garantida com ampliação da base do presidente. Para tanto, qualquer perspectiva de reforma a partir das preferências do Executivo terá que ser negociada. Nesses termos, a abordagem neoinstitucionalista parte do pressuposto que as leis, regras e procedimentos fazem parte dos arranjos institucionais e organizacionais para limitar e constranger o comportamento político. Mesmo que o presidente esteja assegurado por amplos poderes constitucionais, terá que contar com aprovação do Congresso (LIMONGI, 1994).

Para explicar a interação entre regras, atores e jogo político, os estudos neoinstitucionalistas sobre o funcionamento do Congresso norte-americano, construíram três grandes vertentes: versão distributivista, informacional e partidária. Para tanto, explica diferenças significativas do comportamento parlamentar, são: o comportamento parlamentar

---

<sup>5</sup> O governo unificado corresponde ao modelo em que o partido do presidente é majoritário nas duas Casas Legislativas: Câmara dos representantes e Senado, já o governo dividido o partido do presidente não possui maioria em uma das Casas ou nas duas. No presidencialismo brasileiro típico de multipartidarismo, conforme essa perspectiva, o governo é sempre dividido e torna-se imprescindível a coalizão.

distributivista está orientado pelos incentivos da arena eleitoral que assume o compromisso de estreitar os laços com seu distrito assegurando recursos para realização de obras que irão beneficiar os seus eleitores; por sua vez, o comportamento parlamentar informacional está orientado pelos incentivos da centralidade das comissões e seu poder decisório sobre temas especializados; já no comportamento partidário, o partido detém os mecanismos de controle do processo legislativo ao nomear lideranças para cargos estratégicos (LIMONGI, 1994).

A versão distributivista ganhou evidência nos estudos de Mayhew (1974), porque buscava explicar de que maneira os parlamentares asseguravam suas reeleições. Conforme essa versão distributivista, os deputados têm o objetivo de se reeleger e para obter êxito, buscam estreitar os laços com os seus eleitores. Isso também por considerar que no sistema eleitoral norte-americano o voto é distrital uninominal e a relação entre os deputados e os eleitores é permanente. Nesse caso, a articulação entre arena eleitoral e arena parlamentar é dada de forma direta.

Mesmo considerando outros mecanismos que expliquem a dinâmica do processo decisório, à versão distributivista interessa explicar como se dá a relação do parlamentar com o seu eleitorado. Nesse sentido, a pesquisa aqui apresentada buscou detectar de que modo essa lógica distributivista pode ser reproduzida no sistema político brasileiro. Ao tomar a definição de Ames (2003) de distrito informal considera-se que “o padrão de votação dos deputados pode assumir a seguinte tipologia: dispersa-compartilhada, dispersa-dominante, concentrada-compartilhada e concentrada-dominante” (AMES, 2003, p. 65).

Para tanto, a utilização do modelo analítico de Ames (2003) para identificar um padrão de votação pela denominação de distrito informal será averiguado a partir das votações dos deputados federais da Paraíba e de Pernambuco e assim detectar a sua articulação com a apresentação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União.

Os fundamentos da versão distributivista consideram o comportamento parlamentar centralizado em atividades legislativas que resultem em benefícios visivelmente direcionados ao seu eleitorado ou redutos. A ideia do comportamento paroquial vem da relação que deputados estabelecem com localidades, cuja conotação é equivalente à representação clerical em sua paróquia. Esse entendimento faz também alusão aos primórdios da política norte-americana em que as lideranças distribuíam benesses aos eleitores para garantir sucesso eleitoral. Comportamento *pork barrel*<sup>6</sup> significa a distribuição de recursos e benefícios a indivíduos ou grupos específicos para obtenção do apoio eleitoral.

---

<sup>6</sup> Esse termo faz alusão à distribuição de alimentos em troca de voto, assim notabilizam-se as chamadas políticas clientelistas. Não obstante, a definição política distributivista se diferencia do clientelismo pelo tipo de bens produzidos. Enquanto no clientelismo o critério de alocação de recursos é político-partidário e os bens produzidos são privados; na política distributivista o critério de alocação de recursos é político-partidário, mas os bens produzidos são públicos, não excludentes e não rivais. Isso significa: há distinção, por exemplo, entre distribuir cestas básicas a um determinado eleitorado e alocar recursos para construção de um açude em um determinado município.

Não obstante, deve-se entender tipos de políticas públicas com base nas estratégias distintas de implementação. Borges (2010) fez referência a uma tipologia associada a duas dimensões do processo de implementação de políticas públicas, são elas: critério de alocação de recursos e tipo de benefícios produzidos.

Desse modo, Borges (2010) compreende que a discussão sobre arena eleitoral, federalismo e políticas públicas pode levar a resultados distintos na realidade empírica. Para tanto, para explicar como se dá a formulação e implementação de políticas públicas em estados federais, devem-se levar em conta as razões da competição política que podem ocorrer entre os partidos e elites políticas locais e entre os estados-membros, municípios e União. Desse modo, tornam-se possíveis tipos diversos reproduzidos, conforme Quadro 1:

**Quadro 1** – Análise sobre Arena Eleitoral

<b>Tipo de benefício</b>	<b>Critério de alocação</b>	
	Político-partidário	Universalista
Privado	Clientelismo (I)	Focalização (III)
Público	Distributiva (II)	Universalismo (IV)

**Fonte:** Borges (2010) p. 131.

Essa discussão de Borges (2010) ajuda a entender de que modo a competição na arena eleitoral pode direcionar as escolhas no processo decisório. No que tange ao dispositivo das emendas ao orçamento, à atribuição do parlamentar de interferir no Orçamento da União pode ser vista a partir dos dois aspectos da competição. A competição pode se dá entre os entes federativos de repartir os recursos da União para levar aos seus estados e a competição entre os líderes locais para levar recursos aos seus eleitores. Entretanto, os dois tipos podem se enquadrar em comportamento distributivista. São políticas, cujo critério de alocação é político-partidário, mas para produzir bens públicos.

Nesse sentido, torna-se possível o comportamento de bancada através das emendas coletivas através das quais a alocação de recursos é direcionada para os estados, bem como, as emendas individuais que representam o esforço do parlamentar de levar recursos a determinados municípios, bem como também para a totalidade do estado. Assim resta saber, de que modo esse comportamento pode estar associado ao desempenho eleitoral do parlamentar conforme aqueles tipos de votação definidos por Ames (2003). As pesquisas que tratam da relação entre arena eleitoral e arena parlamentar no Brasil enfatizam os efeitos das regras eleitorais, como o sistema de lista aberta e o excessivo número de partidos, no acirramento da competição estabelecida entre os candidatos até do mesmo partido (NICOLAU, 2017; MAINWARING, 1991).

O parlamentar que tenta a reeleição pode se encontrar numa posição vantajosa se puder contar com apoios de grupos políticos locais. Para isso, a utilização das emendas parlamentares ao orçamento tem sido estratégia recorrente no parlamento brasileiro, pois na tentativa de minimizar e até anular a concorrência em seus redutos eleitorais, os congressistas utilizam-se das emendas individuais como uma maneira de alocar recursos a determinados municípios para atender as demandas dos grupos de eleitores e garantir, desta forma, a manutenção de suas bases eleitorais, como também a conquista de novos redutos (AMES, 2003; CARVALHO, 2003).

Ames (2003) estudou o sistema eleitoral brasileiro e o padrão de competição política desenvolvido no Brasil e chegou a detectar os principais obstáculos à governabilidade no país, enfocando nas relações existentes entre as instituições políticas nacionais, principalmente as regras e práticas da política eleitoral e parlamentar e a probabilidade do Executivo adotar os recursos disponíveis para obtenção de apoio na arena legislativa para execução de ações do seu programa de governo.

Ames (2003) considera também que o Brasil vive em uma permanente crise de governabilidade, uma vez que as próprias instituições políticas criam condições que estimulam os políticos a pensarem apenas em seus ganhos pessoais e a concentrar suas propostas e recursos a um grupo determinado de eleitores ou para seus patrocinadores políticos, como se observa na versão distributivista. Além disso, o autor destaca que, embora os presidentes possuam poder de agenda, por causa dos poderes de decreto, bem como de pedir urgência para votação de projetos de sua autoria, necessita de muita habilidade para formar uma maioria parlamentar estável e sustentar seu programa de governo.

Nesse sentido, Ames (2003) considera que a fraqueza institucional do modelo do sistema eleitoral e partidário advém do próprio sistema quais sejam: 1. Há partidos importantes e eleitoralmente bem-sucedidos distribuídos por todo o espectro ideológico; 2. Os líderes dos partidos têm pouco controle sobre seus filiados, além de muitos deputados passarem boa parte do tempo em busca de nomeações e projetos de interesse específico dos seus redutos eleitorais; 3. Os partidos brasileiros dificilmente se unem para aprovar questões de interesse nacional, e como consequência o Congresso em geral não investe seriamente nos problemas econômicos e sociais mais graves; 4. Os parlamentares brasileiros têm incentivos suficientes para se ocuparem com ganhos pessoais. Assim, conclui que a preocupação com seus ganhos pessoais é resultado de variáveis institucionais as quais exercem relevância para os deputados brasileiros.

O autor mostra que as estratégias de campanha usadas pelos candidatos a deputado no sistema de representação proporcional de lista aberta, são adotadas no intuito de angariar votos nos municípios. Daí as emendas orçamentárias propostas pelos deputados durante sua legislatura pode se revelar como eficiente recurso para assegurar votos necessários a sua reeleição. Esta pesquisa utilizou esse modelo de análise para averiguar a articulação entre arena eleitoral e arena legislativa e a utilização do dispositivo das emendas ao orçamento da União

pelas bancadas dos estados da Paraíba e Pernambuco no Congresso Nacional.

Embora exista uma gama de estudos sobre essa articulação entre arena eleitoral e arena parlamentar essa forma de explicar o comportamento dos parlamentares tem gerado debate e discordância entre autores da ciência política brasileira. Outra forma de interpretar essa articulação vem de outra interpretação sobre os incentivos para cooperação na arena parlamentar em detrimento do comportamento individualista da arena eleitoral. Essa interpretação ganha centralidade com os trabalhos de Figueiredo; Limongi (1996; 1999; 2002). Segundo esses autores, os trabalhos legislativos são organizados com base na lógica partidária, de modo que, políticas distributivistas têm campo limitado. Não obstante, os dispositivos das emendas parlamentares são considerados a janela de oportunidade para os parlamentares entrarem em negociação com o poder Executivo para viabilizar as demandas de seus aliados e eleitores.

A apresentação e a possível execução das emendas fazem parte das estratégias para firmar apoios eleitorais e manter suas bases em eleições subsequentes. Pereira; Mueller (2002; 2003) consideram que a principal importância das emendas individuais ao orçamento deve-se aos seus efeitos em votações futuras. Assim demonstraram que as execuções das emendas tiveram feitos positivos na reeleição do parlamentar.

Carvalho (2003) discute essa temática da articulação entre arena eleitoral e arena parlamentar fazendo algumas ponderações. No que tange aos dispositivos das emendas testa hipóteses com base no modelo distributivista e chega à conclusão que os *constituencies* de formação variada fornecerão estruturas de incentivos diversos para os congressistas, os quais irão, como decorrência, privilegiar objetivos diferenciados na arena legislativa (CARVALHO, 2003, p. 24).

A distribuição espacial ou geografia do voto pode ser sumarizada da seguinte forma: a) embora Executivo esteja assegurado por fortes poderes constitucionais e com possibilidade de articulação no colégio de líderes e se constitua uma estrutura interna centralizada do Legislativo, esse desenho institucional não é suficiente para criar uma barreira da conexão arena parlamentar e arena eleitoral; b) no Brasil há diversos de incentivos advindos da arena eleitoral. Desse modo há multiplicidade de desenho da conexão eleitoral no país, isto é, há realidades que indicam em direção ao paroquialismo em outras em direção ao universalismo legislativo; c) a distribuição espacial do voto exerce fortes incentivos para definição de estratégias dos legisladores para assegurar a reeleição, mostra a natureza do grau de competitividade do mercado político em que atuam e; d) o modelo distributivista para a situação do Brasil tem limitações, devido a diversidade de conexão eleitoral aqui existente, dessa forma, não se pode explicar o comportamento legislativo brasileiro somente pela perspectiva distributivista nem tampouco somente pelo monopólio partidário.

A partir dos estudos feitos acerca do tema, esta pesquisa ora apresentada não teve como objetivo entender os motivos da reeleição dos parlamentares, mas averiguar em que medida os deputados federais da Paraíba e Pernambuco vêm fazendo uso dos dispositivos constitucionais para alocação de recursos para os municípios através das emendas orçamentárias individuais e como esse comportamento pode ser associado aos resultados eleitorais para mesma legislatura. Para isso, a seguir, apresenta-se análise descritiva dos dados obtidos.

### 3. Metodologia

A pesquisa faz uma análise descritiva sobre a relação entre votação dos deputados federais nos municípios e apresentação/execução de emendas parlamentares ao orçamento da União. Para tanto, foram realizados trabalhos de investigação em fontes secundárias e possibilitaram desenhar o comportamento parlamentar dos deputados dos estados da Paraíba e Pernambuco com relação à utilização e destino dos recursos obtidos através de emendas orçamentárias individuais.

As fontes de pesquisa sobre resultados eleitorais foram os bancos de dados do repositório do TSE e Siga Brasil Portal do Orçamento do Senado Federal, cujas informações dizem respeito às características dos candidatos e suas votações em todos os municípios paraibanos e pernambucanos e informações sobre todas as emendas apresentadas por cada parlamentar durante a legislatura analisada. Para tratamento dos dados fez-se uso de estatística descritiva e elaboração de mapas dos estados com a identificação da votação de cada deputado federal em cada município e o direcionamento dos recursos através das emendas.

Os mapas foram confeccionados pelo uso do software *Tabiwn* e permitem identificar o percentual da votação do deputado em cada município, utilizando variação da votação através de cores, que variam entre municípios que aparecem sem coloração, indicando zero voto, a municípios que aparecem com variação na intensidade da coloração, indicando forma crescente no percentual de votação. A identificação da alocação de recursos deu-se por meio de círculos que variam de tamanho na forma crescente conforme a quantidade de emendas.

A pesquisa faz uso do método comparado (LANDMAN, 2003) utilizando poucos casos para identificar semelhanças e diferenças entre a distribuição espacial do voto e a distribuição das emendas parlamentares individuais ao orçamento da União. A análise permitiu fazer comparações entre as performances dos deputados do mesmo estado, bem como entre os estados analisados. A delimitação do campo empírico está sumarizada na Tabela 1 e demonstra dados estratificados por quantidade de municípios por tamanho do eleitorado e índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

**Tabela 1** – Número de Municípios por faixa de eleitores 2019 – Paraíba e Pernambuco

	<b>IDHM Médio</b>	<b>Municípios PB</b>	<b>%</b>	<b>Eleitores PB</b>	<b>%</b>	<b>IDHM Médio</b>	<b>Municípios PE</b>	<b>%</b>	<b>Eleitores PE</b>	<b>%</b>
<b>Até 10 mil eleitores</b>	0,581	157	70,4	784.489	27,8	0,583	37	20	287.221	4,33
<b>De 10.001 a 60 mil eleitores</b>	0,604	61	27,8	1.081.329	37,3	0,590	132	73	3.004.228	45,3
<b>De 60.001 acima de eleitores</b>	0,692	5	2,24	1.030.630	35,6	0,680	16	8,64	3.342.535	50,4
<b>Total</b>	0,625	223	100	2.896.448	100	<b>0,617</b>	185	100	6.633.984	100

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2020, a partir de dados (BRASIL, 2019) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil-PNUD.

## **4 Resultados e Discussão**

### **4.1 Desempenho eleitoral e apresentação e emendas orçamentárias de deputados federais da Paraíba e Pernambuco**

Antes de delinear o quadro do legislativo federal dos estados da Paraíba e de Pernambuco são apresentados dados relativos às principais características de cada parlamentar. Em relação aos deputados federais eleitos em 2014, mostrados nas tabelas 2 e 3, as coligações foram responsáveis pela maioria vitoriosa. Isso demonstra que no sistema multipartidário brasileiro, em eleições de representação proporcional, as coligações são caminho mais seguro para obtenção de êxito eleitoral. Todavia, podem ter efeitos danosos para o significado da representação política (NICOLAU, 2017).

Sobre os dados referentes ao estado da Paraíba, Tabela 2, somente os eleitos do partido PMDB apresentaram candidaturas isoladas. As coligações que tiveram o PSB e PSDB, siglas de peso na representação estadual, constituíram alianças compostas de 11 e 14 partidos, respectivamente, lograram êxito, conquistando número significativo de deputados federais. Esse é dado que explica a estratégia das coligações para pequenos partidos que não atingem o quociente eleitoral.

**Tabela 2 - Deputados Federais eleitos em 2014 na Paraíba**

<b>Deputado</b>	<b>Partido</b>	<b>Eleito por*</b>	<b>Coligação</b>
<b>Aguinaldo Veloso Borges Ribeiro</b>	Partido Progressista	Eleito por QP	PSB / DEM / PRTB / PDT / PRP / PV / PT / PSL / PC do B / PHS / PPL
<b>Benjamim Gomes Maranhão Neto</b>	Solidariedade	Eleito por Média	PSDB / PEN / PR / PTB / PSD / SD / PMN / PPS / PT do B / PTN / PRB / PSDC / PSC / PP
<b>Damião Feliciano da Silva</b>	Partido Democrático Trabalhista	Eleito por média	PSB / DEM / PRTB / PDT / PRP / PV / PT / PSL / PC do B / PHS / PPL
<b>Efraim de Araújo Morais Filho</b>	Democratas	Eleito por QP	PSB / DEM / PRTB / PDT / PRP / PV / PT / PSL / PC do B / PHS / PPL
<b>Hugo Mota Wanderley da Nóbrega</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Eleito por QP	PMDB
<b>Luiz Albuquerque Couto</b>	Partido Dos Trabalhadores	Eleito por QP	PSB / DEM / PRTB / PDT / PRP / PV / PT / PSL / PC do B / PHS / PPL
<b>Manoel Alves da Silva Júnior</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Eleito por média	PMDB
<b>Pedro Oliveira Cunha Lima</b>	Partido da Social Democracia Brasileira	Eleito por QP	PSDB / PEN / PR / PTB / PSD / SD / PMN / PPS / PT do B / PTN / PRB / PSDC / PSC / PP
<b>Rômulo José de Gouveia</b>	Partido Social Democrático	Eleito por QP	PSDB / PEN / PR / PTB / PSD / SD / PMN / PPS / PT do B / PTN / PRB / PSDC / PSC / PP
<b>Veneziano Vital do Rego segundo Neto</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Eleito por QP	PMDB
<b>José Wellington Roberto</b>	Partido da República	Eleito por QP	PSDB / PEN / PR / PTB / PSD / SD / PMN / PPS / PT do B / PTN / PRB / PSDC / PSC / PP

<b>José Wilson Santiago Filho</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	Eleito por QP	PSDB / PEN / PR / PTB / PSD / SD / PMN / PPS / PT do B / PTN / PRB / PSDC / PSC / PP
---------------------------------------	--------------------------------------	------------------	--

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

\* Assumem as seguintes nomenclaturas: QP = Quociente Partidário; EM= Eleito por média; EL= Eleito pela votação nominal; SP= Suplente que está assumindo o mandato na atual legislatura.

A Tabela 2 mostrou como as coligações tornaram-se artifício vulgar no anseio de maximizar o voto dos candidatos sem a preocupação com afinidades de agenda a partir de espectro ideológico. Essa configuração de coligações em candidaturas por regras proporcionais passou a ser vista como ponto fulcral para dar significado às dificuldades da representação (NICOLAU, 2017). Nesse caso, o desenho de multipartidarismo excessivo passou a ser visto como problemático e factível a mudanças. Nesses termos as críticas produziram efeito desejado, a proibição de coligações em eleições para a Câmara dos deputados e demais casas legislativas dos estados e municípios veio a calhar.

Sobre o estado de Pernambuco, Tabela 3, nenhum partido apresentou candidatura isolada, sendo a maioria dos deputados eleitos, 18 dos 25 pela coligação encabeçada pelo PSB, ficando de fora apenas 7 deputados de outras coligações. Isso significa que a coligação com forte presença do PSB justifica-se pelo comando de sua expressiva liderança o Ex-Governador Eduardo Campos, nas eleições de 2014, pois alcança uma bancada significativa, chegando a ocupar 72% do total das cadeiras do estado no Congresso.

**Tabela 3 - Deputados Federais eleitos em 2014 em Pernambuco**

<b>Deputado</b>	<b>Partido</b>	<b>Eleito por *</b>	<b>Coligação</b>
<b>Adalberto Cavalcanti Rodrigues</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B
<b>André Carlos Alves de Paula Filho</b>	Partido Social Democrático	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Anderson Ferreira Rodrigues</b>	PR	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Heberte Lamark Gomes da Silva</b>	Partido da Social	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB /

	Democracia Brasileira		SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Bruno Cavalcanti de Araújo</b>	Partido da Social Democracia Brasileira	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Daniel Pires Coelho</b>	Partido da Social Democracia Brasileira		PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Danilo Jorge de Barros Cabral</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Eduardo Henrique da Fonte de Albuquerque Silva</b>	Partido Progressista	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Fernando Coelho Filho</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Felipe Augusto Lyra Carreras</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Luiz Gonzaga Patriota</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Jarbas de Andrade Vasconcelos</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>João Fernando Pontual Coutinho</b>	Partido Socialista	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB /

	Brasileiro		SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Jorge Wicks Côrte Real</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B
<b>Kaio César de Moura Maniçoba Ferraz</b>	Partido Humanista da Solidariedade	Eleito por QP	PSDC / PTN / PRP / PSL / PHS / PRTB
<b>Luciana Barbosa de Oliveira Santos</b>	PC do B	Eleita por Média	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Marinaldo Rosendo de Albuquerque</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>José Mendonça Bezerra Filho</b>	Democratas	Eleito por Média	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Francisco Eurico da Silva</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Ricardo Teobaldo Cavalcanti</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B
<b>Sebastião Ignácio de Oliveira Júnior</b>	Partido da República	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS / PP / PEN / PTC
<b>Silvio Serafim Costa</b>	Partido Social Cristão	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B
<b>Francisco Tadeu Barbosa de Alencar</b>	Partido Socialista Brasileiro	Eleito por QP	PSB / PMDB / PC do B / PV / PR / PSD / PPS / PSDB / SD / PPL / DEM / PROS /

			PP / PEN / PTC
<b>Wolney Queiroz Maciel</b>	Partido Democrático Trabalhista	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B
<b>Zeca Cavalcante</b>	Partido Trabalhista Brasileiro	Eleito por QP	PTB / PT / PSC / PDT / PRB / PT do B

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

\* Assumem as seguintes nomenclaturas: QP = Quociente Partidário; EM = Eleito por Média; EL = Eleito pela votação nominal; SP = Suplente que está assumindo o mandato na atual legislatura.

As Tabelas 4 e 5 abaixo demonstram panorama sobre o número de legislaturas por número de deputados federais nos dois estados analisados. Essa demonstração permite visualizar como a reeleição dos deputados paraibanos nas eleições de 2014 aparece com mais visibilidade. Já a bancada pernambucana tem taxa de renovação significativa se aproximando da metade.

**Tabela 4** - Quantidade de Legislaturas dos deputados da Paraíba

Número de Legislaturas	Número de Deputados Federais	%
<b>1</b>	2	16,6%
<b>2</b>	4	33,33%
<b>3</b>	3	25%
<b>4</b>	2	16,6%
<b>5</b>	1	8,33%

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

As Tabelas 4 e 5 representam a quantidade de legislaturas por deputado. Nota-se que há uma variedade de deputados com mais de uma legislatura. Os dados revelam que há diferença entre os dois estados, no que toca a inovação da bancada. Enquanto a bancada da Paraíba apresentou aproximadamente 17% na taxa de novatos na Câmara dos Deputados, a bancada de Pernambuco apresentou uma taxa de 44%.

**Tabela 5 - Quantidade de legislaturas dos deputados de Pernambuco**

<b>Número de Legislaturas</b>	<b>Número de Deputados</b>	<b>%</b>
	<b>Federais</b>	
<b>1</b>	11	44%
<b>2</b>	5	20%
<b>3</b>	6	24%
<b>5</b>	2	8%
<b>7</b>	1	4%

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Por sua vez, há uma variedade de candidatos que buscam a reeleição no Poder Legislativo Federal, estado da Paraíba 58% dos deputados federais eleitos representam aqueles que ocupam entre a segunda e terceira legislaturas. Enquanto que a taxa de parlamentares mais experientes, sendo representantes em 4 legislaturas, chega também a aproximadamente a 17%. Já em relação aos dados de Pernambuco, a trajetória da experiência legislativa varia, isto é, aqueles deputados que ocupavam entre a segunda e terceira legislaturas representam também 44% da bancada.

Desse modo, pode-se dizer que a maioria da bancada paraibana já ocupava cadeiras em legislaturas anteriores, variando entre 2 a 5 legislaturas. Já em relação à bancada pernambucana, como a taxa de novatos representou percentual considerável de 44%, isto é, dos 25 deputados eleitos em 2014, 11 ocuparam pela primeira vez uma cadeira na Câmara dos Deputados, então, 56% dos deputados pernambucanos já exerciam experiência legislativa variando entre 2 a 7 legislaturas.

#### **4.2 Emendas individuais dos deputados paraibanos e pernambucanos**

O poder de alterar o orçamento da União é uma das mudanças significativas que a Constituição de 1988 trouxe para resgatar o lugar estratégico do Poder Legislativo na alocação de recursos aos demais entes da federação, sejam eles, estados ou municípios. Nesse sentido, a pesquisa buscou visualizar como esse dispositivo tem sido utilizado pelas bancadas estaduais da Paraíba e Pernambuco para viabilizar os interesses dos seus eleitores.

Nesse sentido, pôde-se detectar a intensidade no uso desse dispositivo pelos parlamentares das bancadas paraibanas e pernambucanas e sua distribuição espacial. Do mesmo modo permitiu averiguar como essas emendas podem ser articuladas com a votação dos deputados nos municípios e em todo o estado.

As Tabelas 6 e 7 apresentam as quantidades de emendas individuais ao orçamento de cada deputado federal nos dois estados analisados, nelas pode-se observar que o dispositivo das emendas é amplamente utilizado pelas duas bancadas dos dois estados. Entretanto, há oscilações

entre apresentação e execução, isso significa dizer que a apresentação nem sempre resulta em alocação de recursos para os entes federativos<sup>7</sup>.

**Tabela 6** - Total de emendas apresentadas e executadas por deputado/ano Paraíba<sup>8</sup>

Nome do deputado	Total de emendas apresentadas			Total Trienal	Total de emendas executadas			Total Trienal
	2016	2017	2018		2016	2017	2018	
<b>Aguinaldo Ribeiro</b>	10	7	11	<b>28</b>	7	7	11	<b>25</b>
<b>Benjamim Maranhão</b>	15	10	12	<b>37</b>	13	10	12	<b>35</b>
<b>Damião Feliciano</b>	25	7	20	<b>52</b>	16	7	20	<b>43</b>
<b>Efraim Filho</b>	21	12	18	<b>61</b>	20	12	18	<b>50</b>
<b>Hugo Mota</b>	12	5	10	<b>27</b>	6	5	10	<b>21</b>
<b>Luiz Couto</b>	18	12	22	<b>52</b>	15	11	22	<b>48</b>
<b>Manoel Júnior</b>	9	16	0	<b>25</b>	9	16	0	<b>25</b>
<b>Pedro Cunha Lima</b>	24	9	21	<b>54</b>	20	9	21	<b>50</b>
<b>Rômulo Gouveia</b>	21	8	13	<b>42</b>	19	8	13	<b>40</b>
<b>Veneziano Vital</b>	18	0	20	<b>38</b>	14	0	20	<b>34</b>
<b>Wellington Roberto</b>	20	16	15	<b>51</b>	10	15	15	<b>40</b>
<b>Wilson Filho</b>	17	8	15	<b>40</b>	12	8	15	<b>35</b>
<b>Total</b>				<b>507</b>				<b>446</b>

Fonte: Siga Brasil – BRASIL, 2019.

A Tabela 6 demonstra a franca utilização das emendas por parte de todos os parlamentares da Paraíba em todo o triênio da legislatura. Do total de emendas individualmente por todos os parlamentares resultou em 507 apresentadas e 446 executadas, número significativo. Isto é, na operação de subtração entre apresentação e execução em termos relativos atinge o patamar de 12%, enquanto 88% do total de emendas de todos os parlamentares alocaram recursos em estado e municípios. Isso demonstra ser instrumento valioso para eleitos estreitarem laços com eleitores. Já a Tabela 7 referente à viabilidade das emendas pelos deputados federais pernambucanos, os dados revelam semelhanças, 898 apresentadas, 767 foram executadas, atingindo a marca de 85%.

<sup>7</sup> O Orçamento impositivo representa hoje uma conquista do Poder Legislativo que conseguiu mecanismo para obrigar o Executivo a executar as emendas apresentadas pelos parlamentares.

<sup>8</sup> Vale salientar que o Poder Executivo apresenta o planejamento do Orçamento anual em um ano que precede a sua execução. Nesse sentido, os parlamentares eleitos em 2014, apresentaram e votaram a proposta orçamentária dos anos 2016, 2017 e 2018.

**Tabela 7 - Total de emendas apresentadas e executadas por deputado/ano Pernambuco**

Nome do deputado	Total de emendas apresentadas			Total Trienal	Total de emendas executadas			Total Trienal
	2016	2017	2018		2016	2017	2018	
<b>Adalberto Cavalcanti</b>	15	7	16	<b>38</b>	14	7	16	<b>37</b>
<b>André de Paula</b>	0	11	17	<b>28</b>	0	8	16	<b>24</b>
<b>Anderson Ferreira</b>	9	7	0	<b>16</b>	9	6	0	<b>15</b>
<b>Betinho Gomes</b>	19	4	15	<b>38</b>	11	3	10	<b>24</b>
<b>Bruno Araújo</b>	15	3	4	<b>22</b>	14	3	4	<b>21</b>
<b>Daniel Coelho</b>	10	6	12	<b>28</b>	9	4	11	<b>24</b>
<b>Danilo Cabral</b>	0	12	13	<b>25</b>	0	8	13	<b>21</b>
<b>Eduardo da Fonte</b>	12	20	15	<b>47</b>	11	13	13	<b>37</b>
<b>Fernando Coelho Filho</b>	10	6	11	<b>27</b>	8	6	11	<b>25</b>
<b>Felipe Carreras</b>	0	0	16	<b>16</b>	0	0	15	<b>15</b>
<b>Gonzaga Patriota</b>	23	23	20	<b>66</b>	17	21	19	<b>57</b>
<b>Jarbas Vasconcelos</b>	8	9	16	<b>33</b>	7	6	15	<b>28</b>
<b>João Fernando Coutinho</b>	18	12	12	<b>42</b>	13	8	12	<b>33</b>
<b>Jorge Côrte Real</b>	23	25	24	<b>72</b>	20	14	23	<b>57</b>
<b>Kaio Maniçoba</b>	14	14	11	<b>39</b>	13	12	11	<b>36</b>
<b>Luciana Santos</b>	25	23	22	<b>70</b>	17	17	20	<b>54</b>
<b>Marinaldo Rosendo</b>	12	17	12	<b>41</b>	11	14	11	<b>36</b>
<b>Mendonça Filho</b>	6	0	8	<b>14</b>	6	0	8	<b>14</b>
<b>Pastor Eurico</b>	5	11	10	<b>26</b>	5	11	9	<b>25</b>
<b>Ricardo Teobaldo</b>	8	8	11	<b>27</b>	7	7	11	<b>25</b>
<b>Sebastião Oliveira</b>	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Silvio Costa</b>	25	20	24	<b>69</b>	24	16	24	<b>64</b>
<b>Tadeu Alencar</b>	21	19	13	<b>53</b>	20	14	13	<b>47</b>
<b>Wolney Queiroz</b>	12	9	8	<b>29</b>	5	9	7	<b>21</b>
<b>Zeca Cavalcanti</b>	13	12	7	<b>32</b>	10	10	7	<b>27</b>
<b>Total</b>				<b>898</b>				<b>767</b>

Fonte: Siga Brasil – BRASIL, 2019.

No entanto, os dados indicam que essa diferença não tem padrão, há ano que as emendas de cada parlamentar são mais executadas e anos que são menos executadas, isso para os dois campos empíricos da análise.

Os dados das Tabelas 8 e 9 apontam a quantidade de emendas executadas pelo Executivo que foram apresentadas individualmente por cada deputado em cada ano. Nas duas bancadas as emendas individuais foram amplamente utilizadas.

**Tabela 8 - Quantidade de emendas orçamentárias executadas por deputado/ano Paraíba**

Deputado	Partido	Ano			Total	Média	Desvio
		2016	2017	2018			
<b>Aguinaldo Ribeiro</b>	PP	07	07	11	25	8,33	1,78
<b>Benjamim Maranhão</b>	PSB	13	10	12	35	11,67	1,11
<b>Dr. Damião</b>	PDT	16	07	20	43	14,33	4,89
<b>Efraim Filho</b>	Democratas	20	12	18	50	16,67	3,11
<b>Hugo Mota</b>	PMDB	06	05	10	21	7	2,00
<b>Luiz Couto</b>	PT	15	11	22	48	16	4,00
<b>Manoel Júnior</b>	PMDB	09	16	00	25	8,33	5,56
<b>Pedro Cunha Lima</b>	PSDB	20	09	21	50	16,67	5,11
<b>Rômulo Gouveia</b>	PSD	19	08	13	40	13,33	3,78
<b>Veneziano Vital</b>	PMDB	14	00	20	34	11,33	7,56
<b>Wellington Roberto</b>	PR	10	15	15	40	13,33	2,22
<b>Wilson Filho</b>	PTB	12	08	15	35	11,67	2,44

Fonte: Siga Brasil – BRASIL, 2019.

Não obstante, levando em conta os três anos, registrados nas Tabelas 8 e 9, há variação da média das emendas de cada parlamentar que foram executadas. Na totalidade dos três anos de legislatura na bancada da Paraíba a média das emendas dos deputados varia entre 7 a 17 aproximadamente. Já a variação da média na bancada de Pernambuco assume os valores entre 5 a 19.

**Tabela 9 - Quantidade de emendas orçamentárias executadas por deputado/ano Pernambuco**

Deputado	Partido	Ano			Total	Média	Desvio
		2016	2017	2018			
<b>Adalberto Cavalcanti</b>	PTB	14	07	16	37	12,33	3,56
<b>André de Paula</b>	PSD	00	08	16	24	8	5,33
<b>Anderson Ferreira</b>	PR	09	06	00	15	5	3,33
<b>Betinho Gomes</b>	PSDB	11	03	10	24	8	3,33
<b>Bruno Araújo</b>	PSDB	14	03	04	21	7	4,67
<b>Daniel Coelho</b>	PSDB	09	04	11	24	8	2,67
<b>Danilo Cabral</b>	PSB	00	08	13	21	7	4,67
<b>Eduardo da Fonte</b>	PP	11	13	13	37	11,67	0,89
<b>Fernando Coelho Filho</b>	PSB	08	06	11	25	8,33	1,78
<b>Felipe Carreras</b>	PSB	00	00	15	15	5	6,67
<b>Gonzaga Patriota</b>	PSB	17	21	19	57	19	1,33
<b>Jarbas Vasconcelos</b>	PMDB	07	06	15	28	9,33	3,78
<b>João Fernando Coutinho</b>	PSB	13	08	12	33	11	2,00
<b>Jorge Côrtes Real</b>	PTB	20	14	23	57	19	3,33
<b>Kaio Maniçoba</b>	PHS	13	12	11	36	12	0,67
<b>Luciana Santos</b>	PC do B	17	17	20	54	18	1,33
<b>Marinaldo Rosendo</b>	PSB	11	14	11	36	12	1,33
<b>Mendonça Filho</b>	DEM	06	00	08	14	4,67	3,11
<b>Pastor Eurico</b>	PSB	05	11	09	25	8,33	2,22
<b>Ricardo Teobaldo</b>	PTB	07	07	11	25	8,33	1,78
<b>Sebastião Oliveira</b>	PR	00	00	00	0	0	0,00
<b>Silvio Costa</b>	PSC	24	16	24	64	21,33	3,56

<b>Tadeu Alencar</b>	PSB	20	14	13	47	15,67	2,89
<b>Wolney Queiroz</b>	PDT	05	09	07	21	7	1,33
<b>Zeca Cavalcante</b>	PTB	10	10	07	27	9	1,33

Fonte: Siga Brasil – BRASIL, 2019.

O Gráfico 1 apresenta diferença percentual na destinação das emendas orçamentárias individuais dos deputados federais paraibanos. Os dados chamam atenção para diferença significativa entre emendas destinadas a municípios e estados nos dois campos empíricos analisados.

Os resultados da Paraíba indicam que há preponderância de emendas destinadas ao ente federativo estadual, isto significa que, no Gráfico 1, 63% das emendas individuais dos parlamentares paraibanos tiveram como destino o estado, sem especificação a entes municipais, enquanto 37% foram destinadas diretamente para determinados municípios.

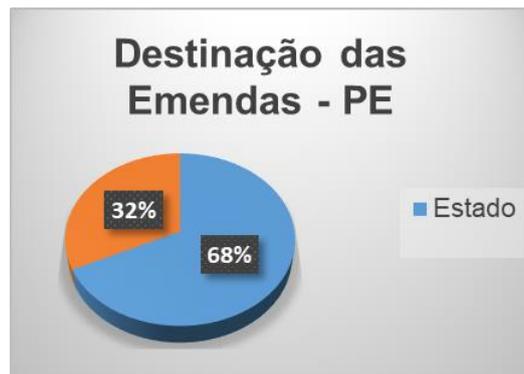
**Gráfico 1** – Diferença percentual entre emendas para municípios e estado da Paraíba



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Os resultados de Pernambuco seguem a mesma lógica, Gráfico 2, indica que 68% das emendas orçamentárias individuais foram direcionadas para o ente estadual e 32% para determinados municípios. Esses achados são significativos para reflexão sobre a influência dos parlamentares paraibanos e pernambucanos em municípios com base nas emendas orçamentárias. Os dados sugerem que a perspectiva de conexão entre arena eleitoral e arena parlamentar para os dois campos empíricos analisados com base apenas nas emendas parlamentares não se verifica. Na próxima sessão apresentam-se mapas para sobrepor a faixa percentual da votação de cada deputado em cada município e a alocação das emendas.

**Gráfico 2** – Diferença percentual entre emendas para municípios e estado de Pernambuco



**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Nesse sentido, torna-se possível visualizar melhor a conexão eleitoral e o dispositivo das emendas individuais dos deputados federais paraibanos e pernambucanos. A partir dos gráficos acima foi possível levantar outras questões sobre o comportamento distributivista no Congresso. O paroquialismo dos deputados dos dois estados a partir das emendas não está majoritariamente relacionado ao ente federal municipal, mas estadual.

A disposição para alocação de emendas diretamente aos municípios tem menor evidência. Esses dados podem estar relacionados ao tipo de votação de cada deputado, que na tipologia de Ames (2003), pode assumir o tipo disperso-compartilhado. Esse tipo de votação corresponde ao resultado eleitoral de candidatos que tiveram votação estendida em toda circunscrição estadual e compartilharam votos com outros concorrentes. Esses casos implicam arena eleitoral bastante competitiva.

#### **4.3 Distribuição espacial do voto e alocação de recursos nos municípios**

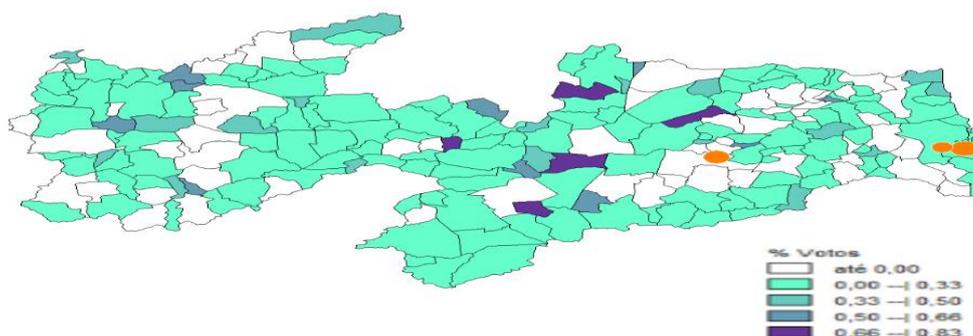
Nesta sessão buscou-se apresentar como a votação individual de cada deputado em cada município pode ser visualizada por faixa percentual de votos e como as emendas destinadas aos municípios podem ser identificadas. Foram elaborados mapas da Paraíba e Pernambuco para cada deputado através dos quais se podem verificar a existência de padrões de votação e de alocação de emendas para os municípios.

Vale salientar que embora o estado da Paraíba seja menor em termos territoriais e populacionais, possui mais municípios que o estado de Pernambuco, 223 e 185 respectivamente. A Paraíba, portanto, possui uma quantidade maior de pequenos municípios. Isso pode explicar a diferença entre tipo de votação dos deputados federais, dispersa ou concentrada, uma vez que pequenos municípios representam menor magnitude eleitoral, o candidato para ser eleito necessita abarcar maior extensão territorial, havendo assim, maior propensão à dispersão da votação.

Embora a pesquisa tenha elaborado mapas para todos os deputados, apresentam-se somente alguns exemplos para os dois estados. A escolha dos deputados se deu pela quantidade de emendas, pela diferença na distribuição do voto e pelo protagonismo do parlamentar nas duas arenas legislativa e eleitoral. As regiões coloridas dos mapas correspondem aos municípios onde o deputado teve votação, assim, quanto mais escura a região maior votação. Já as regiões brancas correspondem aos municípios onde não houve votação. As emendas são identificadas por circunferência de cor laranja, quanto maior o círculo, maior a quantidade de emendas àquele município.

Os mapas 1, 2, 3, 4, e 5, apresentam dados sobre a distribuição espacial do voto e alocação de emendas por parlamentares no estado da Paraíba. No mapa 1, referente à articulação entre votação do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP) e suas emendas, pode-se dizer que há tendência ao tipo de votação dispersa-compartilhada, mas contendo regiões brancas no mapa que apresentam zero votação em alguns municípios. Em relação à destinação das emendas, o referido deputado não alocou emendas para municípios onde teve maior percentual de votação, correspondente a regiões mais escuras do mapa. Alocando assim emendas até para município onde não teve votação.

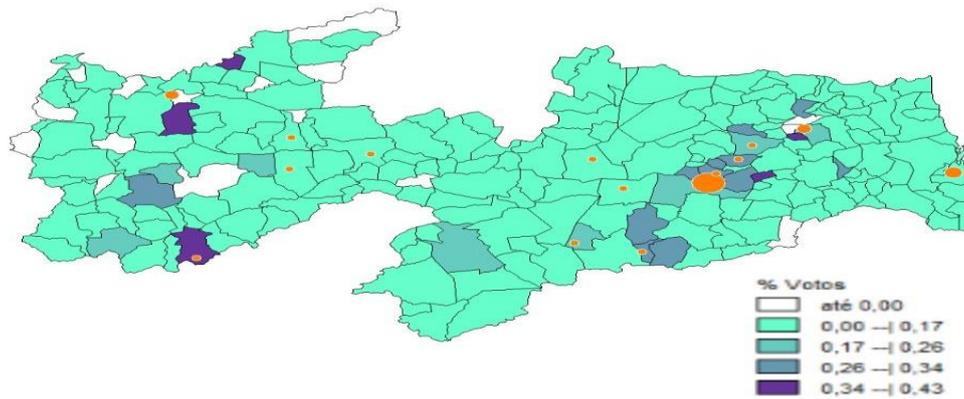
**Mapa 1 - Paraíba** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

No mapa 02, referente à articulação entre votação do deputado Pedro Cunha Lima (PSDB), há distinção tanto no tipo de votação bem como na alocação das emendas. O deputado tem votação dispersa-compartilhada em quase todo o território paraibano e alocou emendas também de forma dispersa para municípios de maior votação, concentrando uma quantidade maior de emendas para uma determinada região, como município de Campina Grande e no seu entorno.

**Mapa 2 – Paraíba - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Pedro Cunha Lima (PSDB)**

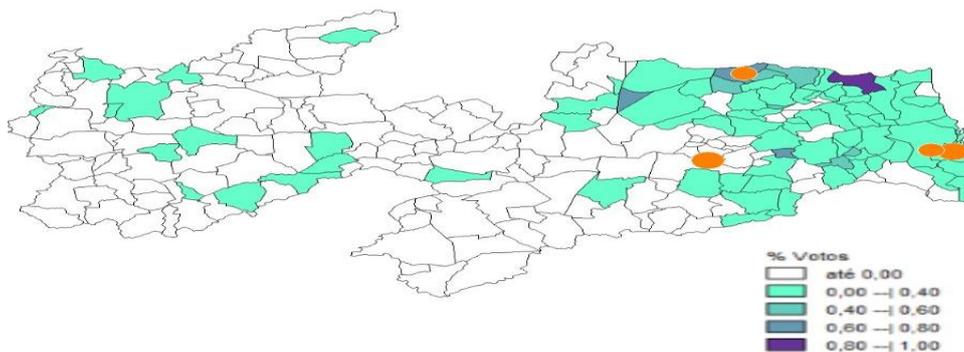


**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

No mapa 03, referente à articulação entre votação do deputado Benjamin Maranhão (PSB), a distribuição da votação difere dos dois mapas anteriores, há uma parte do mapa de municípios contíguos onde o deputado apresenta maior distribuição.

No entanto, não corresponde às regiões mais escuras e muitos municípios onde o deputado teve zero voto. Em relação à alocação das emendas há município onde Benjamin Maranhão teve maior percentual de votos e não alocou emendas. Entretanto alocou para a capital onde representa maior colégio eleitoral e que também teve votação. Esse tipo de alocação para o maior município do estado foi também a tendência do deputado Aguinaldo Ribeiro e diferente da alocação do deputado Pedro Cunha Lima que teve uma votação mais dispersa, mas também destinou emendas para região metropolitana, sem dúvida, pela importância da magnitude eleitoral.

**Mapa 3- Paraíba - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Benjamin Maranhão (PSB)**

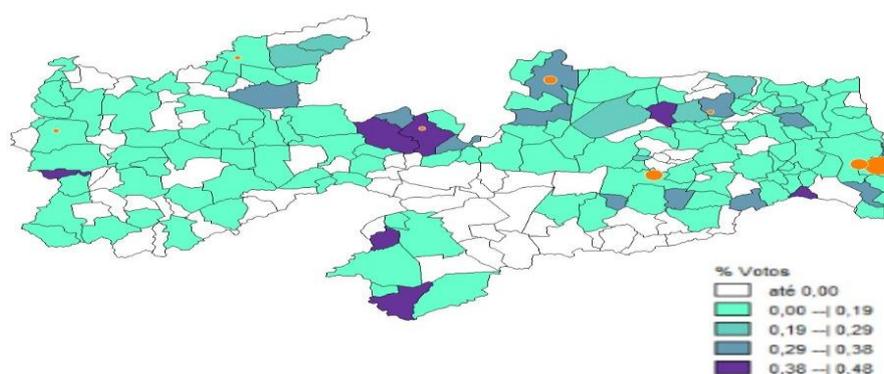


**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

Nos mapas 4 e 5, relativos à articulação entre votação dos deputados Efraim Filho (DEM) e Luiz Couto (PT) e as emendas, apresentam muitas semelhanças e algumas diferenças. Os deputados apresentaram votação dispersa-compartilhada, mas a votação de Luiz Couto (PT) apresentou maior abrangência, com poucas regiões brancas no mapa.

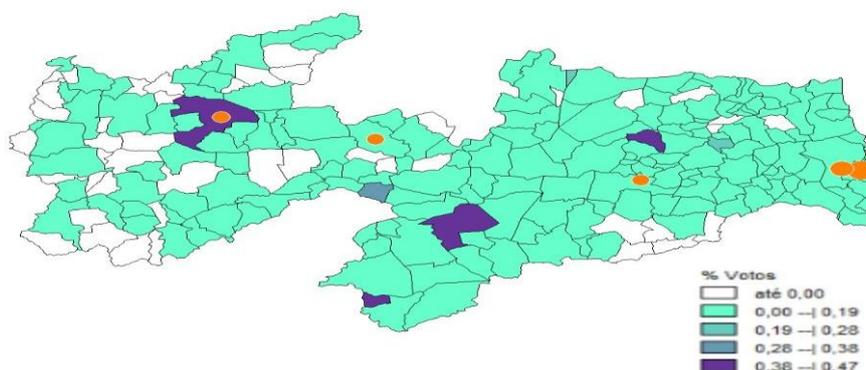
No tocante à distribuição das emendas, também há semelhanças, os deputados alocaram para municípios onde apresentaram votações, direcionando grande parte para região metropolitana, representada pelo tamanho da circunferência de cor laranja na região centro leste do mapa.

**Mapa 4 - Paraíba** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Efraim Filho (DEM)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

**Mapa 5 - Paraíba** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Luiz Couto (PT)



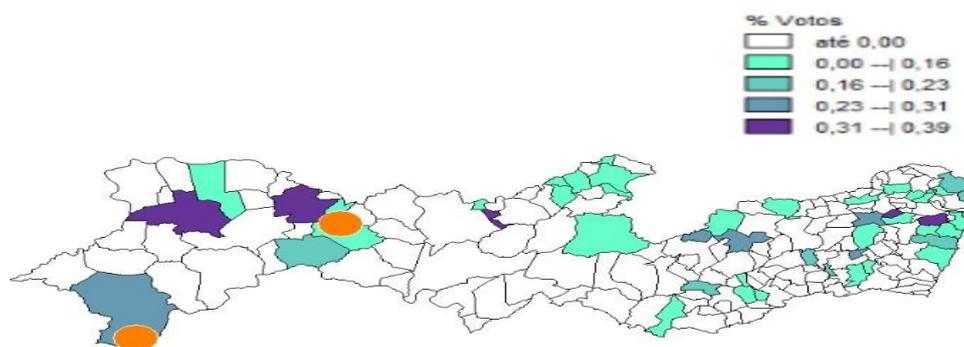
**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

Esses cinco mapas apresentados, sobre o estado da Paraíba, demonstram distintos tipos de distribuição espacial do voto, bem como distintos tipos de alocação de recursos para os municípios paraibanos. Os mapas 6 e 7, referentes à articulação entre votação dos deputados e emendas no estado de Pernambuco, permitem observar realidades distintas entre a performance do deputado Fernando Coelho (PSB) e Jarbas Vasconcelos (PMDB).

Pode-se perceber que no primeiro caso, há tipo de votação mais concentrada em algumas regiões distantes e concentração de emendas para a região sudoeste de maior votação, especificamente, para município de Petrolina, base eleitoral do deputado. Já no segundo caso a votação do deputado possui maior dispersão, mas com regiões de zero votação.

Nesse caso, há distinção também na alocação das emendas, o deputado Jarbas Vasconcelos, distribuiu maior parte das emendas para região metropolitana, onde começou sua trajetória política e teve votação compartilhada, mas também não alocou para regiões onde obteve maior percentual de votação, alocando até emendas para região de zero votação.

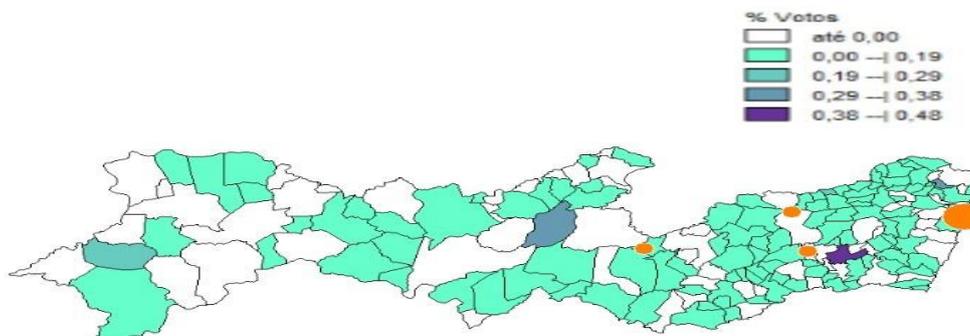
**Mapa 6 – Pernambuco** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Fernando Coelho (PSB)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

Vale salientar que Pernambuco por apresentar magnitude eleitoral e municípios maiores, as estratégias dos candidatos, em relação à Paraíba, são diferentes porque permitem o candidato buscar votos regiões específicas.

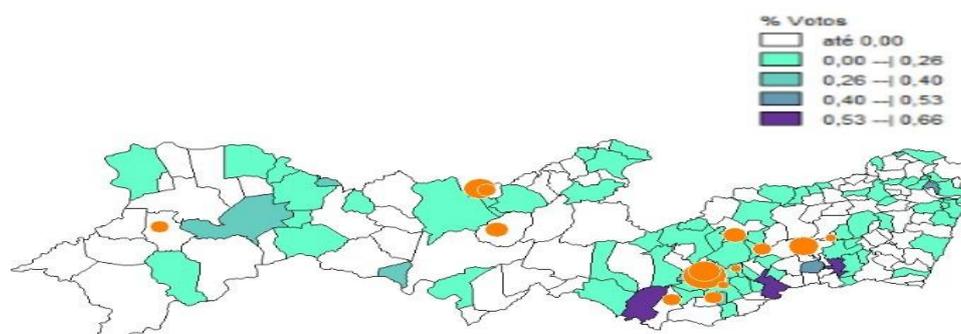
**Mapa 7 – Pernambuco** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Jarbas Vasconcelos (PMDB)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, os mapas demonstram que a votação dos deputados pernambucanos estaria mais próxima da denominação de distritos informais, mas mesmo assim, ainda apresenta fraqueza como evidência empírica predominante. Há casos em que os deputados mesmo recebendo votação em determinadas regiões não destina emendas, e, em contrapartida a alocação para regiões onde não apresentou votação. Nos mapas 8, 9 e 10, sobre o estado de Pernambuco, é possível visualizar esse fenômeno.

**Mapa 8 – Pernambuco - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Silvio Costa (PSC)**



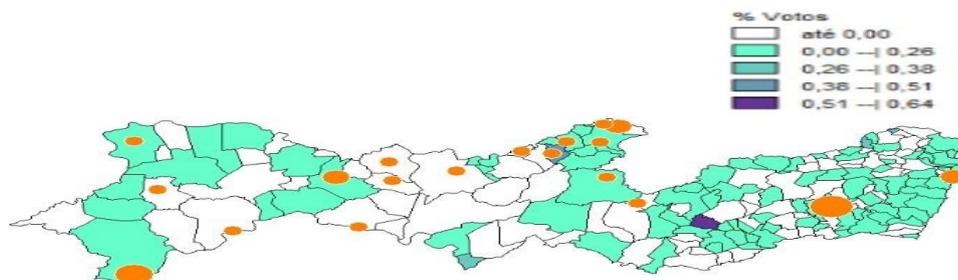
**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

**Mapa 9 – Pernambuco - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas da deputada Luciana Santos (PCdoB)**



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

**Mapa 10 – Pernambuco** - Distribuição espacial do voto e alocação de emendas do deputado Luiz Gonzaga Patriota (PSB)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019, a partir de dados (BRASIL, 2019).

Tais dados evidenciam o processo dinâmico de distribuição do voto e de direcionamento de emendas no estado de Pernambuco, o que favorece a visualização de posicionamentos dos parlamentares e direcionamento de recursos, abarcando, dessa maneira, cenários de análises mais amplos, no tocante à alocação de recursos nesses espaços.

## 5 Conclusão

A discussão sobre a relação entre distribuição espacial do voto e alocação de recursos aos entes da federação ainda é bastante controversa e ainda carece de verificação empírica. A pesquisa aqui apresentada buscou responder algumas lacunas. No entanto, os resultados aqui apresentados ainda são bastante diminutos para assumir qualquer pretensão de generalização do fenômeno e de invalidação do significado dos distritos informais.

A partir de então é possível algumas reflexões como guisa de conclusões e como orientação para agendas de pesquisas futuras. É possível dizer que o dispositivo das emendas parlamentares ao orçamento da União é amplamente utilizado pelos parlamentares do campo empírico analisado. A relação entre votação e emendas não pode ser descartada, mas é preciso criar outros indicadores para encontrar padrões nessa relação.

No que tange à discussão sobre paroquialismo ou distributivismo, os resultados sobre o comportamento dos deputados federais no que se refere à alocação de recursos aos entes federativos através das emendas orçamentárias individuais apontam alguns caminhos: a diferença entre o percentual de emendas apresentadas para o estado como todo, sem especificação a município determinado é bem representativa para os dois estados.

Desse modo, o significado de política distributiva estaria mais associado ao comportamento parlamentar que busca alocar recursos aos estados-membros em detrimento de interesses mais universais que seriam representados pela União. Isso indica que, outros flancos para pesquisa permitirá uma análise mais apurada.



## Referências

ABRANCHES. Sergio. **Presidencialismo Brasileiro: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES. Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.

AMES. Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, May 2006.

BATISTA. Mariana. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n.1, 2017.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. In: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION – APSA, Washington, 2017.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Site institucional**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>. Acesso em: 10 maio 2019.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224p.

FIGUEIREDO, A C; LIMONGI, F. Congresso Nacional: Organização, Processo legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa**, n. 5, p.23-34, 1996.

FIGUEIREDO, A C; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 108 p. v. 1.

FIGUEIREDO, A C; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Routledge, 2003.

LIMONGI, F M P. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

MAINWARING. Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos. Cebrap**, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.

MAYHEW, D R. **Congress: The electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

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

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 22, p. 45-67, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003, pp. 735 – 771.

Artigo submetido em: 2020-04-04

Artigo reapresentado em: 2020-05-10

Artigo aceito em: 2020-05-19



**A CAPACIDADE DE ATUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA POLÍTICA EXTERNA DE 1990 A 2017**

**THE CAPACITY OF EXPERTISE OF THE CHAMBER OF MEMBERS IN FOREIGN POLICY: ANALYSIS OF THE INSTRUMENTS OF ACTION OF THE CHAMBER OF DEPUTIES IN FOREIGN POLICY FROM 1990 TO 2017**

**LA CAPACIDAD DE EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE MIEMBROS EN POLÍTICA EXTERIOR: ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN POLÍTICA EXTERIOR DE 1990 A 2017**

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo <sup>1</sup>

**Resumo:** Como a Câmara dos Deputados atua na Política Externa Brasileira dada a configuração institucional atual? O presente trabalho busca descrever os mecanismos que a Câmara dos Deputados detém para fazer política externa, além de detalhar como tais instrumentos têm sido utilizados. Para fins de análise, foi escolhido um recorte temporal de 1990 a 2017. Utilizando-se da metodologia descritiva e de estatísticas relativas às proposições apresentadas à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, pretende-se estabelecer quais dispositivos o órgão legislativo detém para atuar nesta matéria, bem como descrever como essa atuação tem transcorrido.

**Palavra-chave:** Legislativo; Política Externa; Câmara dos Deputados; Instrumentos.

**Abstract:** How does the Brazilian Chamber of Deputies act in Foreign Policy, given the present day institutional configuration? This paper aims to describe the mechanisms that the Chamber of Deputies holds for foreign policy, in addition to detailing how such instruments have been used. For the purposes of analysis, it was chosen to review cases from 1990 to 2017. Using the descriptive methodology and statistics related to the proposals presented to the Committee on Foreign Relations and National Defense of the Chamber of Deputies, it is intended to establish which provisions the legislative body holds to act in this matter, as well as describing how such action has occurred.

**Keywords:** Legislative; Foreign Policy; Chamber of Deputies; Instruments.

**Resumen:** ¿Cómo actúa la Cámara de Diputados en la Política Exterior brasileña dada la configuración institucional actual? Este documento busca describir los mecanismos que tiene la Cámara de Diputados para hacer política exterior, además de detallar cómo se han utilizado dichos instrumentos. Para fines de análisis, se eligió un marco temporal de 1990 a 2017. Utilizando la metodología descriptiva y las estadísticas relacionadas con las propuestas presentadas a la Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, se pretende establecer qué disposiciones el cuerpo legislativo para actuar en este asunto, así como para describir cómo ha tenido esta actuación.

**Palabras clave:** Legislativo; Política externa; Cámara de los Diputados; Instrumentos.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Editora-executiva da Revista Política Hoje. E-mail: [ullerafaga@hotmail.com](mailto:ullerafaga@hotmail.com)

## 1 Introdução

Como a Câmara dos Deputados atua na Política Externa Brasileira dada a configuração institucional atual? Esse trabalho busca descrever os mecanismos que a Câmara dos Deputados detém para fazer política externa, além de detalhar como tais instrumentos têm sido utilizados. Para fins de análise, foi escolhido um recorte temporal de 1990 a 2017. O estudo se concentra neste período pelo fato do ano de 1990 ter sido o primeiro ano da Nova República em que a chefia do executivo, bem como toda a composição do legislativo, havia sido democraticamente eleita (NICOLAU, 2012). Considerando que uma das principais defesas de uma maior participação do Legislativo na política externa está relacionada à representatividade e ao controle da sociedade (LIMA; SANTOS; 2000), faz-se necessário que a análise passe por esse contexto de reestruturação na consolidação da democracia brasileira.

A Câmara dos Deputados não é um objeto tradicional de estudo quando se trata de política externa. A maioria dos trabalhos do tema, quando tratando do Legislativo, tende a considerar o Congresso como um todo, ou então dão ênfase ao Senado. De fato, a Comissão de Relações Exteriores do Senado possui mais competências que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara (SCHIMIDT, 2011). Ainda assim, diversos autores realizaram suas análises no entorno dela, inclusive fazendo menção à necessidade de se avaliar o comportamento legislativo na comissão da Câmara, sendo ela o primeiro órgão legislativo para o qual são enviados Atos Internacionais para aprovação. (DINIZ; RIBEIRO, 2008; DINIZ, 2009)

Existe uma lacuna a ser preenchida na literatura a respeito do tema, no que concerne a estudos específicos sobre a atuação da Câmara dos Deputados na política externa. Até recentemente, o insulamento burocrático do Itamaraty era consenso em matéria de política externa. Estudos mais recentes têm procurado evidenciar uma pluralização de atores na política externa brasileira (CASON; POWER, 2009). Houve um grande crescimento de artigos tratando da relação entre o Legislativo e o Executivo que procuram evidenciar o papel do Congresso Nacional na política externa brasileira (ALEXANDRE, 2006; FELIU; MIRANDA, 2011; FERREIRA, 2009; FIGUEIRA, 2009; MCDONNELL, 2016; MENDONÇA, 2012; NEVES, 2006; OLIVEIRA, 2013), mas tais estudos tratam apenas marginalmente da atuação da Câmara, criando espaço para trabalhos mais aprofundados sobre a capacidade de atuação da Casa.

Assim sendo, o presente trabalho tem por objetivo realizar um esforço teórico para situar a Câmara nessa temática específica da política externa, enquanto tomador de decisão no ambiente doméstico.

Os argumentos descritivos aqui utilizados se enquadrarão no que Gerring (2010) tipifica como argumentos “indicadores”, ou seja, são argumentos descritivos sobre os componentes unidimensionais de uma população, baseando-se na manifestação empírica de um fenômeno. Isso se dará porque a principal concentração deste trabalho será no sentido do uso dos instrumentos, observando-se sua frequência de utilização, assim como fizeram outros autores em metodologias que serão posteriormente explicadas (GERRING, 2010).

Os dados utilizados serão todos referentes a proposições analisadas pela Câmara dos Deputados no período de 1990 a 2017, que estão disponíveis para consulta no portal do órgão<sup>2</sup>. Foi realizada uma análise quantitativa descritiva concentrando-se nos tipos de proposição passíveis de utilização para exercer influência na Política Externa.

Não serão levantadas novas hipóteses a respeito do uso dos instrumentos, valendo-se da crença de que a pesquisa em questão se enquadra no contexto de circunstâncias onde a verdade causal não tem limitações definidas, e, portanto, a inferência descritiva deveria ser realizada independentemente de qualquer hipótese causal particular. Do contrário, a descrição poderia se ver em ignorância de outras potencialidades causais. (GERRING, 2010)

O trabalho se dividirá em mais quatro seções. Na primeira seção trataremos da configuração institucional atual no que se refere à divisão e funcionamento dos poderes aqui tratados, com foco na atuação na política externa. Traremos os instrumentos citados pela literatura, com uma descrição a partir dos textos normativos e versaremos com mais detalhes sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - da Câmara dos Deputados -, órgão este responsável pela análise de todas as proposições relacionadas a Política Externa, além de tratar da tramitação geral de proposições na Câmara, com ênfase para as particularidades relacionadas à tramitação de atos internacionais.

---

<sup>2</sup> Os dados estão disponíveis através do portal da Câmara dos Deputados através do link: <http://www2.camara.leg.br/>. Para fins de Replicabilidade informo que os dados foram retirados através da ferramenta de “Pesquisa Avançada”, provida pelo próprio portal.

Em seguida, iremos nos focar na literatura especializada no tratamento da Política Externa no Brasil, comentando o que era esperado considerando o debate acerca da globalização e da atuação de diferentes atores na Política Externa, para então definirmos, atualmente, quais são os consensos dos autores no tratamento da relação Legislativo-Executivo nesta matéria.

A terceira seção tratará mais especificamente das conclusões a que chegaram os autores proeminentes do estudo de processo decisório a respeito do uso de cada um destes instrumentos. Será realizada uma análise de dados quantitativos sobre a utilização destes instrumentos, a fim de verificar se as conclusões lançadas por estes autores ainda se fazem válidas até os dias de hoje.

Por fim, nas considerações finais deste trabalho mostraremos que as vertentes mais recentes do estudo dos diferentes atores da política externa são suportadas pelos dados apresentados, que mostram uma crescente atuação da Câmara dos Deputados, contrariando o senso comum de atuação mínima de aprovação formal dos Atos Internacionais.

## **2 Da Configuração Institucional e os instrumentos para atuação na política externa**

### **2.1 Da configuração institucional atual**

Sérgio Abranches (1988) coloca como as bases da tradição republicana do país: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional. Dessa forma, o Brasil hoje adere a um regime federativo de presidencialismo de coalizão com o Legislativo bicameral em um sistema de multipartidarismo. Isso significa, inicialmente, que a União é formada pela junção dos estados, municípios e Distrito Federal, e que, no que concernem os três poderes<sup>3</sup> que regem o país (Legislativo, Executivo e Judiciário), o Executivo é ocupado por um chefe de Estado, o Presidente, e o Legislativo é composto por duas casas (a Câmara dos Deputados e o Senado), ocupadas por Deputados Federais e Senadores, todos eleitos por meio da disputa entre diversos partidos (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006).

No bicameralismo, o Congresso Nacional se divide em duas casas, que contam com prerrogativas próprias para legislar. Tal como é praticado no Brasil, as regras de composição das duas casas são incongruentes entre si as atribuições políticas são distribuídas simetricamente entre elas, o que leva à existência de dois *veto players*<sup>4</sup> institucionais. (ARAÚJO, 2014).

Na divisão do governo em três poderes entende-se geralmente que os poderes se dividem pelas funções que exercem. A luta constante entre os poderes garante a preservação de uma separação entre os três e a manutenção severa de todos eles, a fim de evitar que a tirania se implante no mundo, com o predomínio de um poder e, dentro desse poder, o predomínio de um

---

<sup>3</sup> Não é relevante para a organização deste trabalho que se discuta a composição do Judiciário, de modo que esse assunto não será abordado.

<sup>4</sup> Veto Players são atores cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política. (TSEBELIS, 1995).

homem. Assim, as concepções que se baseiam nessa argumentação concluem que em sistemas presidencialistas a divisão entres poderes deve funcionar como mecanismo de pesos e contrapesos a fim de garantir o controle democrático no sistema. Daí a importância do estudo da dinâmica existente entre eles na atuação na política externa. (BALEEIRO; BRITO; CAVALCANTI, 2012; FIGUEIRA, 2009)

No Legislativo, a Câmara dos Deputados tem o papel atribuído de (1) autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (2) proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando cabível; (3) elaborar seu regimento interno; (4) dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços; e a iniciativa de lei para fixação respectiva da remuneração; além de (5) eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII da Constituição Federal.

Como pode ser observado, o texto constitucional atual não trata da Câmara como um ator com protagonismo na política externa. Ocorre que, na redemocratização, o contexto era da presença de uma nova ordem internacional progressivamente institucionalizada a partir dos conflitos sociais que marcaram o século. Assim, fazia-se presente uma exacerbação do nacionalismo, com a defesa da soberania e do princípio de autodeterminação dos povos, contrastando com o intercâmbio entre as nações, que vinha desenvolvendo um sistema crescente de maior convivência internacional e regional. Nesse contexto, a estratégia da Constituição de 1988 foi garantir ao Executivo o controle sobre as políticas e as instituições brasileiras, que contavam com instrumentos constitucionais e regimentais que favoreciam sua predominância decisória, desfavorecendo a accountability horizontal. (FIGUEIRA, 2009; TÁCITO, 2012)

Se observadas as temáticas já previstas na Constituição como de competência do Congresso, fica ausente, conforme o Artigo 48, o tratamento de temáticas relacionadas diretamente aos interesses brasileiros no âmbito internacional.

É colocado, no Artigo 49 da Constituição, que é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, além de autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar.

A expressão “[...] que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Art.49, Inciso I da Constituição Federal de 1988) gerava dualidade, no sentido da interpretação permitir considerar que certos tipos de acordos que não se enquadrassem nessa classificação não necessitassem do crivo do Legislativo. Da mesma forma, fez-se ausente na regulamentação das atribuições tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo a menção do termo “ajustes” nos atos quando na tramitação dos Atos Internacionais. Essa possível “flexibilidade” de interpretações inclusive pode se relacionar a tentativas<sup>5</sup> por parte dos Deputados de inserir Emendas à Constituição que mudassem o processo decisório em matéria de política externa.

Atualmente, a atuação formal da Câmara dos Deputados na política externa é exercida através dos mecanismos presentes em seu Regimento Interno, dos quais trataremos a seguir.

## **2.2 Dos instrumentos de atuação na política externa**

### **2.2.1 Da tramitação de proposições na Câmara e a CREDN**

Nesta seção nos concentraremos na descrição dos instrumentos considerados em nossa análise. A seleção dos instrumentos foi realizada em consideração com a literatura especializada, bem como algumas adições feitas baseadas no estudo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Constituição Federal. Todas as descrições aqui feitas serão de acordo com informações oficiais da Câmara, disponibilizadas em seu Regimento Interno e seu Portal na internet.

Toda matéria sujeita à deliberação da Câmara dos Deputados é tratada como proposição. As proposições podem ser propostas de emenda à Constituição – PEC’s, projetos (Projetos de Lei – PL, Projetos de Lei Complementar – PLP, Projetos de Lei de Conversão – PLV, Projeto de Decreto Legislativo – PDC e Projetos de Resolução – PRC), emendas, indicações – INC, requerimentos – REQ, recursos, pareceres ou ainda propostas de fiscalização e controle. (Cap. 1, Art.100 do Regimento da Câmara dos Deputados)

Dentre as proposições, serão considerados como instrumentos para atuação na política externa os: (1) Projetos de Lei – aqui incluindo também os Projetos de Lei Complementar, (2) Requerimentos e Indicações, (3) Projetos de Decreto Legislativo – pelos quais são apreciados os Ato Internacionais, enviados à Câmara dos Deputados por meio de Mensagens Presidenciais – MSC, e (4) Projetos de Emenda Constitucionais que tratam especificamente de mudanças no padrão decisório em matéria de política externa.

Cada proposição, salvo emenda, recurso ou parecer, tem curso próprio na tramitação dentro

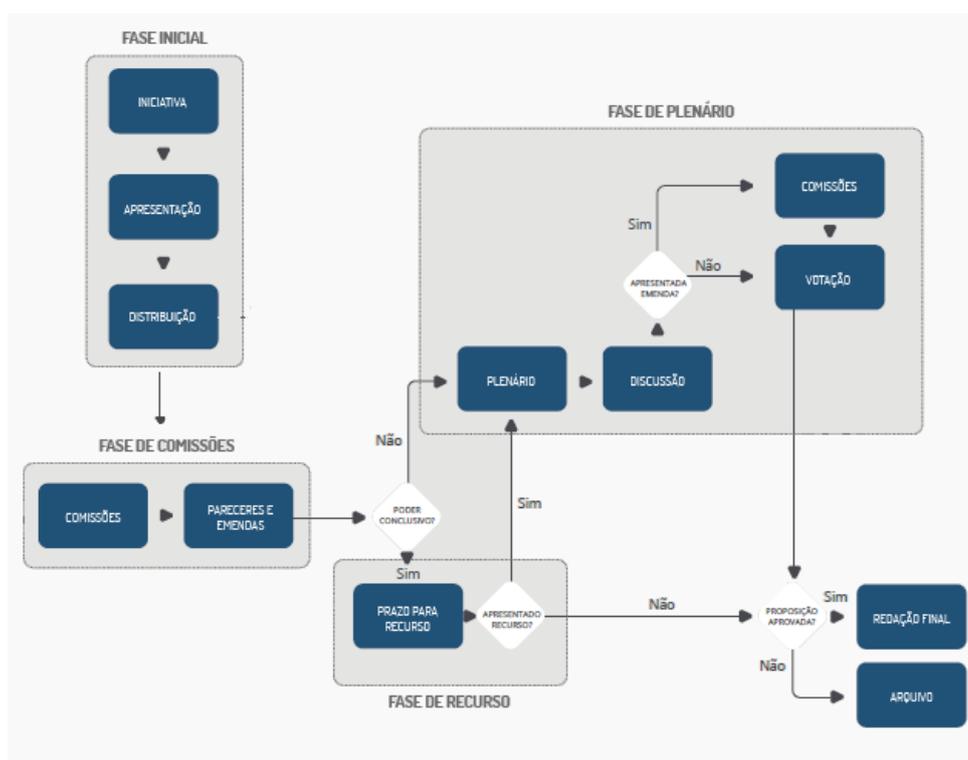
---

<sup>5</sup> Dentro do período estudado por este trabalho foram identificadas proposições propostas por membros da Câmara dos Deputados que visavam alterar o padrão decisório em matéria de política externa, inclusive atribuindo maior possibilidade de atuação *ex-ante* por parte dos Deputados Federais. Destacam-se: PEC 31/2003 Deputado Ney Lopes (PFL-RN); PEC 70/2003 Deputado Devanir Ribeiro (PT-SP); PEC 389/2005 Deputado João Alfredo (PT-CE); PL 4938/1990 Deputado Gerson Marcondes (PMDB-SP)

da Câmara dos Deputados. De modo geral, primeiramente, tem-se a apresentação da proposição à Mesa Diretora. A proposição é então despachada pela Secretaria-Geral da Mesa, às comissões competentes. Na comissão, a proposição recebe um relator, que dá seu parecer sobre a matéria. (Art. 24, op.cit; Portal da Câmara dos Deputados)

Comissões permanentes, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, têm, com algumas exceções, a competência de discutir e já votar Projetos de Lei, dispensada a competência do Plenário. Caso a matéria ainda tenha que ser analisada em Plenário, ela é encaminhada ao relator, sem fase de emendas. Supondo-se que haja emendas, o relator então analisa o texto e apresenta seu relatório e volta. (Art. 24, op.cit; Portal da Câmara dos Deputados)

**Figura 1** – Fluxograma de Tramitação Ordinária na Câmara dos Deputados



**Fonte:** Escola Virtual de Cidadania. Câmara dos Deputados. Adaptado. Disponível em: <<https://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2016/11/fluxograma-de-tramitacao-ordinaria.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

Pode-se propor a aprovação total ou parcial da proposição, a rejeição, apresentação de emendas, o arquivamento, ou apresentar um projeto substitutivo, totalmente alternativo, porém nesse caso é preciso abrir prazo para emendas. Após a discussão da matéria das comissões dá-se uma votação. A proposição com parecer aprovado segue para a comissão seguinte. Se não for uma matéria com tramitação conclusiva, e que já tenha sido apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJ, ela segue para o plenário. (Art. 24, op.cit; Portal da

Câmara dos Deputados).

No caso dos Atos Internacionais a tramitação tem suas particularidades. Primeiramente, o Ato é enviado à Câmara por meio de Mensagem Presidencial, que contém todo o teor do tratado, acompanhado dos motivos apresentados pelo MRE. A Mensagem é então distribuída às Comissões pertinentes. A matéria tratada é então apresentada como Projeto de Decreto Legislativo. Aprovada, ela segue para o Plenário.

**Figura 2** – Fluxograma de Tramitação de Atos Internacionais no Legislativo



**Fonte:** Instituto Sou da Paz. Arms Trade Treaty. Adaptado. Disponível em: <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/documento/arms-trade-treaty-1>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

A CREDN é uma Comissão Permanente, instituída pela Resolução datada de 15 de setembro de 1936, com a denominação de "Diplomacia e Tratados". Após algumas mudanças, ela passou a ser chamada pelo nome atual pela Resolução nº 15, de 1996, art. 32, inciso XV do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

São de sua competência: (a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; (b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro; (c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; (d) direito internacional público e privado; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração; (e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional; (f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; (g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

(h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; (i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; (j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; (m<sup>6</sup>) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático. (Art. 32, op.cit; Portal da Câmara dos Deputados<sup>7</sup>).

### **2.2.2 Dos projetos de lei**

Projetos de lei destinam-se a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção da Presidência da República. Existem, além de Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, que tratam de matérias específicas definidas pela Constituição Federal, e necessitam da maioria absoluta para serem aprovados pela Casa, além de necessitarem de dois turnos de apreciação. Na análise aqui realizada ambas foram consideradas conjuntamente, em “Projetos de Lei”. No que diz respeito à política externa, por exemplo, Projetos de Lei Complementares tratam, entre outros assuntos do trânsito de forças estrangeiras em território nacional, como definido pelo artigo 21, IV da Constituição Federal. Tais projetos de lei podem ser utilizados para atuação na política externa ao abordarem temas de agenda *soft*, como aqueles relativos a concessão de visto para estrangeiros (PL 975/2015, que acrescenta o art. 15-A na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, estabelecendo critérios para a concessão de visto temporário e autorização de trabalho nos casos que especifica.), o registro de estrangeiros no país (PL 1664/2007 que amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório), e até temas mais complexos, como a PL 7115/2014, que assegura a proteção dos interesses das empresas brasileiras e suas controladas, que atuam no exterior, contra medidas restritivas ou arbitrárias dos Estados nos quais realizam as suas atividades. (BRASIL, 2014, art. 108; PACHECO, 2015).

### **2.2.3 Dos projetos de decreto legislativo**

Projetos de Decreto Legislativo são aqueles que regulam as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem sanção da Presidência. É através deles que se dá a apreciação dos tratados internacionais, enviados à Câmara dos Deputados por meio de Mensagens Presidenciais, e podem ser apresentados por qualquer Deputado ou Comissão. Além dos Projetos referentes a Mensagens Presidenciais para apreciação dos tratados têm-se ainda aqueles de própria autoria dos Deputados, como o PDC 11/2007, que estabelece diretrizes para a negociação de atos internacionais que regulem as obrigações brasileiras para redução de

---

<sup>6</sup> Foi reproduzido o mesmo sequenciamento utilizado no Regimento Interno da Câmara. A Resolução nº 20 de 2004 saltou a letra “l” no sequenciamento deste inciso.

<sup>7</sup> Histórico e Atribuições. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html>> Acesso em 21 de fevereiro de 2018.

emissões de gases de efeito estufa e as ações cooperativas para enfrentar mudanças climáticas globais decorrentes da elevação da temperatura média no planeta (BRASIL, 2014, art.108)

#### **2.2.4 Dos requerimentos e indicações**

Requerimentos são proposições destinadas a formalizar solicitações dos Deputados Federais. Eles viabilizam maior busca de informações por parte dos Deputados e uma maior participação nas temáticas lideradas pelo Executivo. Já indicações são as proposições através das quais os congressistas sugerem a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusivo, assim como sugerem a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. Elas podem servir para atuação na política externa no sentido de trazer sugestões sobre determinadas ações dentro da diplomacia, como a INC 4865/2005 que sugeria que o MRE exigisse retratação do Senhor Pascoal Lamy, referente a afirmações dele de que a Amazônia e outras florestas tropicais fossem consideradas bens públicos mundiais e submetidas à gestão coletiva ou gestão de comunidade internacional (BRASIL, 2014, art. 113 e 114; FIGUEIRA, 2009; PACHECO, 2015).

#### **2.2.5 Das Pec's de mudança no processo decisório**

Propostas de Emenda à Constituição são proposições que têm o intuito de promover alterações no texto constitucional. Por meio deles, como já foi proposto, os Deputados podem realizar tentativas de alteração no processo decisório relativo à política externa, atribuindo maior nível de consulta formal ao Legislativo ainda na etapa ex ante do processo. (FIGUEIRA, 2009).

#### **2.2.6 Da Secretaria de Relações Internacionais da Câmara Dos Deputados**

É importante notar, ainda, que a Câmara dos Deputados tem uma secretaria específica para relações internacionais, com a atividade inclusa no Regimento Interno da Câmara. Criada em 2015, ela tem o objetivo de ampliar o alcance das atividades de diplomacia e cooperação parlamentar, que já eram desenvolvidas na instituição. É de sua responsabilidade o estabelecimento das diretrizes da diplomacia parlamentar na Câmara, além de promover a cooperação com parlamentos de Estados estrangeiros e apoiar delegações, comitivas e representações de deputados em missão oficial (RICD, art.21).

Ela não é objeto de estudo da literatura especializada, o que provavelmente se deve à sua criação recente, de modo que não serão inclusos na análise do uso dos instrumentos dados relativos à sua atividade, mas ainda assim não se pode ignorar presença de um órgão como esse enquanto indicativo de um ensejo, real, de atuação na política externa.

### **3 Da literatura sobre a relação Executivo-Legislativo no tratamento da política externa**

A literatura apresenta diversos argumentos para colocar que o esperado, no contexto da globalização e da cada vez mais intensa interação entre os países, de que houvesse um maior envolvimento do Congresso Nacional em matérias de Política Externa. Destacam-se nesse quesito as considerações de Martin (2000), Lima (2001), Figueira (2009) e Galdino, Oliveira e Ribeiro (2009).

Martin (2000) coloca que a política internacional e a política doméstica não são “criaturas” que habitam universos diferentes, mas sim campos aos quais podem-se aplicar modelos e conceitos semelhantes. Ela trabalha com os compromissos do Estado e sua credibilidade, operando sob a premissa de que a participação de um Legislativo organizado tem um efeito positivo sobre as relações internacionais, dando credibilidade ao Estado em questão. Isso ocorreria por que a participação do Legislativo seria um indicativo de que as decisões tomadas teriam sido fruto de um debate doméstico que teria passado pelas devidas instâncias democráticas, que, portanto, levaria a decisões mais estáveis e assim mais críveis. (MARTIN, 2000).

Especificamente no caso Brasileiro, Lima e Santos (2001) colocam que havia uma congruência inerente nas preferências do Legislativo e do Executivo no pós-guerra, como visto nos esforços para a industrialização no período. Assim, fazia sentido que houvesse uma delegação de tarefas ao executivo que mantinha seu papel aparentemente menor no que tangia as matérias de Política Externa. Esse quadro perdurou até quando ocorreu o exemplo emblemático da de congruência entre os poderes, que eram a política tarifária e a relutância do país de abrir sua economia para importações, deixassem de servir ao objetivo da industrialização. Ocorreu então distanciamento entre Executivo e Legislativo no âmbito da política de comércio exterior, que só aumentou com a superinflação. A antiga delegação congressual para que o Executivo definisse os objetivos da ação governamental, e a centralização das decisões no Executivo, juntamente com o insulamento do Itamaraty, teve como efeito mais visível a falta de controle democrático sobre as decisões governamentais no âmbito da política de comércio exterior. (MARTIN, 2000; LIMA & SANTOS, 2001; FIGUEIRA, 2009; GALDINO, OLIVEIRA & RIBEIRO, 2009).

O profissionalismo, as capacidades de negociação do Itamaraty e a sua relativa autonomia nas agendas da política externa brasileira a mantiveram, até recentemente, relativamente imune a mudanças e ingerências das agendas governamentais (MILANI & PINHEIRO, 2013).

Há uma crítica constante feita ao insulamento do Ministério das Relações Exteriores na política externa, sendo considerada por seus críticos até mesmo como um monopólio (op.cit., 2012), mas vem se criando um consenso a respeito da participação de outras entidades na política externa, além do aumento da atuação de algumas, como é o caso do Congresso

Nacional.

O tema da diversificação dos atores relevantes à política externa começou a mostrar maior relevância nos anos 1990, com a publicação de diversos estudos na área. Diversos autores consideraram a responsabilidade acadêmica de considerar a interação dos demais atores no processo, dada a complexidade da dinâmica em questão. Assim, a atual presença do processo decisório, da diversidade temática e da dinâmica política nas agendas de estudo permitem ao pesquisador explorar relações mais complexas no que tange à política externa.

Milani e Pinheiro (2013) colocam que apesar do fato recorrente no estudo da disciplina de atribuir a um único indivíduo ou a uma única instituição a origem das decisões da política externa, supor que a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência possam sozinhas explicar a definição dos interesses do país no plano internacional se tornou analiticamente menos convincente. Para os autores, a Política Externa precisa de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes no seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política.

No que consta o tratamento de outros atores que não o Executivo, o senso comum, quando se tratando da relação entre Legislativo e Executivo na política externa é de que o Congresso serve apenas como uma formalidade de chancela automática dos tratados assinados pelo Executivo. É importante notar que em nossa história republicana poucas vezes os parlamentares rejeitaram a aprovação de um acordo internacional encaminhado pelo Executivo. Oliveira (2004) sustentava “a nulidade de atuação dos atores políticos e do Legislativo brasileiro”, atribuindo esse comportamento ao baixo rendimento eleitoral de temas de política externa. (ALEXANDRE, 2006; OLIVEIRA, 2004).

De maneira geral, apesar de existir espaço para uma discussão valorativa a respeito do modelo ideal de atuação em política externa em termos da participação e do equilíbrio entre os poderes, primeiramente se faria necessário chegar a uma conclusão final sobre o principal debate hoje em dia, se o senso comum da baixa participação do Legislativo estaria, de fato, correto.

Os argumentos nessa área se dividem em diferentes posicionamentos sobre dois objetos diferentes. Primeiramente, temos a consideração sobre a atuação do Legislativo no geral, depois, mais especificamente, têm-se posicionamentos a respeito da baixa taxa de rejeição dos atos internacionais por parte do Congresso.

No primeiro objeto, tem-se uma linha da literatura que comenta sobre um baixo interesse das Casas, devido à especificidade do tema, que demanda um *know-how* especializado e ao baixo retorno político associado ao envolvimento com a política externa. Assim sendo, o poder de influência do Congresso no processo decisório da política externa fica limitado à aprovação *ex post* de acordos ou tratados internacionais, além da participação dos membros do Congresso em

Comissões Parlamentares que tratem da política externa. (ALEXANDRE, 2006; FIGUEIRA, 2009; MENDONÇA, 2012).

A função utilidade dos congressistas é a busca pela reeleição, o que indica que eles adotarão medidas que contribuam para este objetivo. Assim sendo, congressistas participariam de Comissões Parlamentares que expressassem de maneira mais direta o interesse de seu eleitorado. Como matérias de política externa seriam consideradas de baixa prioridade pelo grande público, não haveria retorno que justificasse o envolvimento. É importante lembrar, porém, que essa perspectiva considera a política externa como majoritariamente pertencente à *agenda hard*, ou seja, que evoca características sensíveis na relação dos Estados, afastando-se da diplomacia pública e entrando na área da diplomacia secreta. Essa abordagem, amplamente difundida na literatura, não enaltece os itens da *agenda soft*, que lida com o aspecto distributivo de temáticas mais próximas ao cotidiano dos cidadãos (ALEXANDRE, 2012; FIGUEIRA, 2009; LIMONGI, 2002).

Além disso, essa perspectiva, foca muito mais nos instrumentos formais e de influência direta cabíveis ao Legislativo – e nesse caso diretamente aplicado ao nosso objeto de estudo à Câmara dos Deputados. Apesar de não desconsiderarem totalmente instrumentos informais – ou pelo menos não institucionalizados formalmente para utilização como tal – e de influência indireta, o principal foco desta perspectiva é na apreciação *ex post* dos Tratados Internacionais.

Para eles, então, a Câmara teria uma influência quase mínima em termos de possibilidade de atuação, justificada pelo desinteresse dos Deputados em atuar numa temática sem retorno eleitoral, além da própria estrutura decisional em política externa, que favorece o Executivo.

Quanto ao segundo objeto, do baixo<sup>8</sup> índice de rejeição das propostas do Executivo, essa perspectiva considera que se trata de um sinal de inércia, ou não atuação. Diniz (2009) inclusive levanta a possibilidade de que a Câmara não agisse de fato como um *veto player*, dada a baixíssima taxa de rejeição.

Do outro lado da moeda temos autores que consideram que existe, sim, influência do Legislativo na Política Externa, mesmo que não seja formalmente institucionalizada. Tais atores estão mais abertos à consideração de instrumentos informais, como por exemplo o atraso deliberado na avaliação de proposições de atos internacionais do Executivo, bem como da influência indireta, exercida pela mera existência da Câmara como *veto player*, que poderia contribuir para a congruência das preferências dos poderes ou mesmo fazer com que o próprio Executivo alterasse seu comportamento diante da possibilidade de veto, que portanto faria a opção de considerar as preferências da Câmara ao negociar o ato internacional ou mesmo simplesmente não propor algo que não seria aceito pela Câmara. (DINIZ, 2009; FIORINA, 1982; LINDSAY; 1993; MARTIN, 2000; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST,

---

<sup>8</sup> DINIZ; RIBEIRO (2008); e DINIZ (2009) realizaram análises quanto às Mensagens Presidenciais enviadas à Câmara dos Deputados entre 1988 e 2006, encontrando apenas 3 casos de rejeição explícita.

1987; WEINGAST, 1984)

Nessa perspectiva de avaliação, que admite um olhar mais flexível sobre a atuação, Martin (2000) defende de forma veemente que a participação do Legislativo não poderia ter como instrumento de mensuração somente os mecanismos institucionalizados, devendo-se levar em conta a antecipação de preferências que ocorre de ambos os lados. Lindsay (1993) e Weingast (1984) apresentam argumentos que complementam essa lógica, ao tratar das “reações antecipadas”, onde a possível atuação do Legislativo como *veto player* forçaria o executivo a considerar suas preferências *ex ante*. Nas palavras de Lindsay:

[...] em qualquer arranjo institucional estável as pessoas reagirão estrategicamente. Assim como em jogos de xadrez consideram os possíveis movimentos de seus oponentes e planejam vários passos afrente, o Congresso e o Executivo anteciparão o comportamento um do outro e modificarão seu próprio comportamento de acordo. Presidentes são especialmente propensos a antecipar o humor do Congresso na política externa, por que rejeições públicas ameaçam enfraquecer sua credibilidade no cenário mundial (LINDSAY, 1993).

Diniz (2009) inclusive utiliza essa argumentação diretamente com a Câmara em seu artigo “Atos internacionais e atuação do legislativo”, no qual ela conclui que embora os dispositivos da Constituição brasileira deixem pouco espaço para manobra dos Deputados em termos de atuação direta, ela encontrou, sim, indicativos de uma influência indireta da Câmara nas questões de política externa, conforme destacado por Lindsay (1993).

## **4 Do uso dos instrumentos de atuação**

### **4.1 Da análise**

Os instrumentos aqui analisados foram escolhidos com referência em nas obras de Figueira (2009), Diniz; Ribeiro (2008) e Diniz (2009). Figueira faz um estudo do processo decisório em política externa no Brasil onde ela considera o equilíbrio de poder na dinâmica do Itamaraty e do Legislativo enquanto atores da política externa. Do lado do Legislativo, ela foca a análise em PEC's de mudança no processo decisório de acordos internacionais, Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Já os trabalhos de Diniz e Ribeiro se focaram na tramitação de atos internacionais, feita na Câmara dos Deputados através de Projetos de Decreto Legislativo. É importante notar que Diniz e Ribeiro já focam a análise diretamente na Câmara dos Deputados, sendo alguns dos poucos autores a fazer isso.

Os dados utilizados foram da tramitação de proposições relativas aos instrumentos na CREDN, e foram fornecidos pela própria Câmara dos Deputados, através de demanda do sistema de dados abertos, e complementações foram feitas pela ferramenta de pesquisa avançada do portal, de modo que todos os dados aqui utilizados estão disponíveis à consulta de modo livre. A organização dos dados para a análise foi feita de modo a replicar o método

aplicado por Figueira (2009), no qual ela analisa a tramitação das proposições entre os anos de 1988 a 2006. No que condiz às variáveis, ela se foca apenas os aspectos quantitativo e temporal. Neste trabalho acrescentamos à análise o aspecto da autoria da proposição, dividida nas matérias apresentadas por Deputados, pelo Executivo, e por outros.

Como observado, as bases deste trabalho foram os artigos publicados por Diniz e Ribeiro, bem como a obra de Figueira.

No artigo de 2008, “*The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate*”, Diniz e Ribeiro utilizam nas Mensagens Presidenciais referentes a acordos internacionais enviadas à Câmara dos Deputados entre 1988 e 2006. Operando sob a perspectiva de que o modelo institucional brasileiro não restrinja totalmente o processo decisório da política externa, eles realizam uma análise quantitativa nas Mensagens, tramitadas como Projetos de Decreto Legislativo, além de uma análise qualitativa nas propostas que não foram aprovadas. Ao final, eles consideram que é possível identificar a existência de uma participação mais ampla do que a maior parte da literatura comenta.

No artigo publicado em 2009, “Atos Internacionais e Atuação do Legislativo”, Diniz aprofunda o debate teórico ao acrescentar a perspectiva de Lindsay sobre possibilidades de ação indireta, tanto na influência exercida pela mera existência da Câmara como *veto player*, quanto pela probabilidade de haverem discussões informais *ex ante*. Ela utiliza a mesma metodologia do artigo de 2008, e acrescenta às conclusões que mesmo que os dispositivos da Constituição deixem pouco espaço para uma atuação direta dos parlamentares na deliberação dos tratados, é possível encontrar indicações de influência do Legislativo nas questões externas.

Apesar da análise aqui feita dos Projetos de Decreto Legislativo não incluir a metodologia qualitativa, muito bem aplicada na ocasião, iremos incluir Projetos de autoria própria dos Deputados, além de projetos de outras autorias, que não foram consideradas pelos autores.

Já Figueira, em sua tese de doutorado defendida em 2009, “Processo Decisório em Política Externa no Brasil” busca compreender o padrão e a dinâmica decisória na matéria em um período de redemocratização, de 1988 a 2007. Ela conclui que houve uma crescente participação do Poder Legislativo na política externa, embora tímida, e que apesar das tentativas de alteração do padrão decisório, o processo de tomada de decisão continua centrado significativamente nas “mãos” do Executivo.

É importante notar que, apesar deste trabalho utilizar aspectos metodológicos destes autores, há diferenças no tratamento dos dados. Primeiramente, Figueira não fala explicitamente que as propostas foram escolhidas para análise passaram pela CREDN, embora essa seja a tramitação esperada de acordo com as normas. Diniz e Ribeiro, por sua vez, apesar de incluírem todos os casos relativos a Mensagens Presidenciais, realizaram uma análise diferenciada baseada no resultado final da deliberação dos atos.

Para fins de uniformização do tratamento, nesta análise foram considerados todos os casos

que tramitaram na CREDN, desconsiderando-se a aprovação ou não aprovação das proposições, já que o uso do instrumento foi realizado independentemente do efeito produzido.

Foram excluídas da análise proposições que tivessem passado pela CREDN, mas que não tratassem de matéria de política externa, relações internacionais, direito internacional, e/ou qualquer temática relacionada aos temas acima citados. Finalmente, o ano de cada proposta da análise foi o ano em que proposição foi apresentada, e não o ano em que a proposta foi analisada pela Comissão de Relações Exteriores.

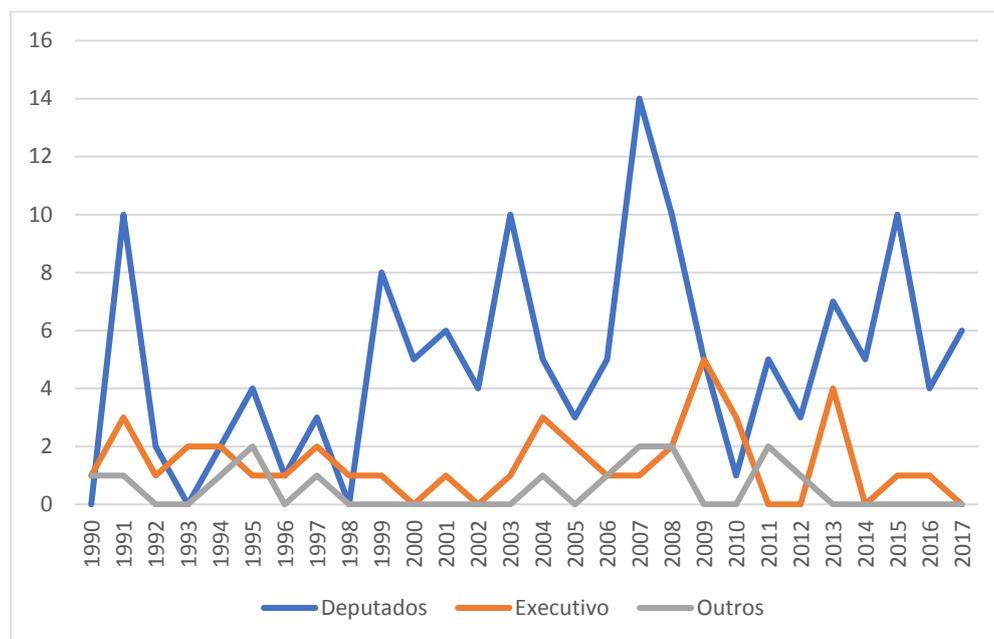
**Quadro 1** – Literatura do Uso dos Instrumentos de Atuação em Política Externa

Instrumento	Quem Aborda	Período Analisado	Conclusões
Projetos de Lei	Figueira (2009)	1988 a 2007	Tendência de alta no decorrer dos anos, porém poucos casos.
Projetos de Decreto Legislativo	Diniz & Ribeiro (2008) Diniz (2009)	1988 a 2006	Pouca possibilidade de influência formal. Desejo crescente dos Deputados de atuar na política externa.
Requerimentos e Indicações	Figueira (2009)	1988 a 2007	Instrumentos mais utilizados. Eles não têm a mesma força normativa que PL's e PDC's.
PEC's de Mudança no Processo Decisório	Figueira (2009)	1988 a 2007	No geral, os parlamentares buscam adotar como referência o atual modelo norte-americano, onde o Congresso tem forte papel no sentido de contrabalancear o Executivo.

**Fonte:** Elaboração própria, 2020.

## 4.2 Do uso dos projetos de lei

**Gráfico 1** – Proposições de Projetos de Lei Apreciadas pela CREDN de 1990 a 2017



**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

Figueira (2009), ao analisar os Projetos de Lei aprovados pela CREDN até o ano de 2007, observou poucos casos, embora como uma tendência de alta. Apesar de uma baixa no ano de 2010, essa tendência mostra-se presente ainda nos dias de hoje. Dos 193 casos analisados, 89 foram arquivados, e dentre os casos arquivados, 76 eram de autoria dos Deputados, o que é por volta de 55% das propostas de autoria dos Deputados. Até janeiro de 2018 somente 5% dos Projetos de Lei de autoria de Deputados haviam sido transformados em Lei Ordinária, contra 70% dos Projetos apresentados pelo Executivo. Tais dados nos levam a crer que, no uso de PL's para atuação na política externa, existe sim uma vontade crescente de participação da Câmara dos Deputados, tendo proposto 145 PL's desde o ano de 1990, e com uma tendência a alta, tal como afirmado por Figueira, mas que o protagonismo segue do Executivo, com uma taxa de aprovação consideravelmente mais alta que os demais atores.

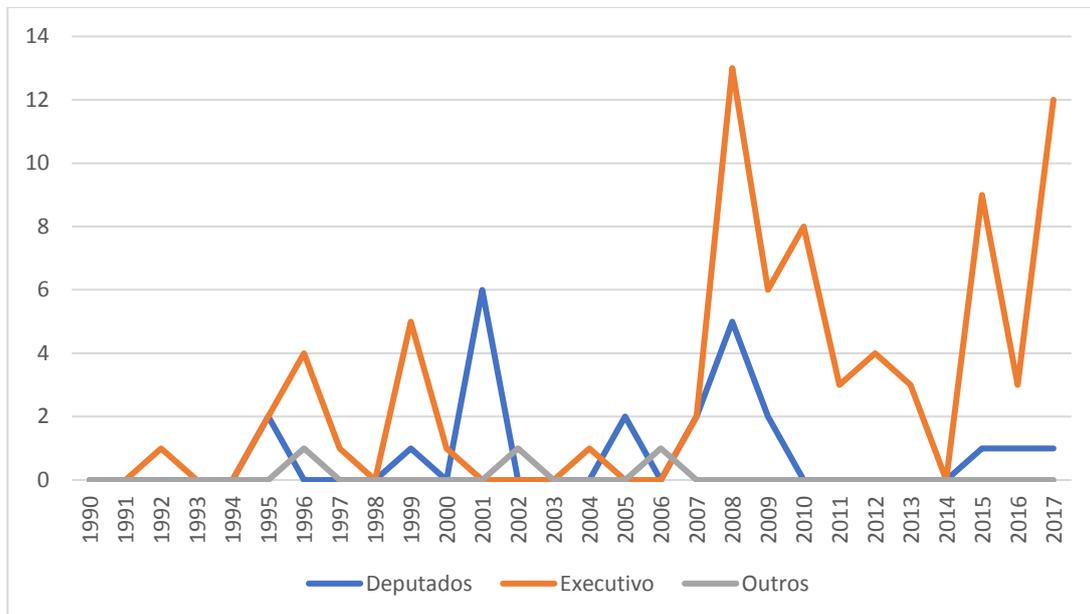
**Tabela 1** – Proposições de Projetos de Lei Apreciadas pela CREDN de 1990 a 2017

Autor	Deputados			Executivo			Outros			Total
	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	
Rejeitado	76	85%	55%	8	9%	20%	5	6%	33%	89
Apensados a PL	11	92%	8%	0	0%	0%	1	8%	7%	12
Lei Ordinária	9	24%	5%	26	70%	65%	2	6%	13%	37
Retirado	3	0%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	3
Tramitando	46	78%	32%	6	10%	15%	7	12%	47%	59
Total	145			40			15			

**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

### 4.3 Do uso dos projetos de decreto legislativo

**Gráfico 2** – Proposições de Projetos de Decreto Legislativo Apreciadas pela CREDN de 1990 a 2017



**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

A análise dos Projetos de Decreto Legislativo mostrou um protagonismo do Executivo já nas proposições tramitadas. Foram 78 proposições de atos internacionais do Executivo contra apenas 23 proposições de Deputados Federais.

Sobre a atuação da Câmara, dois fatos se mostram especialmente significativos. Primeiramente, foi a existência de tentativas claras de influência *ex ante*, como mudanças no processo decisório da tramitação de acordos por meio de PDC's.

O PDC 8/1999, do Deputado Pedro Valadares (PSB-SE) tem em sua ementa a proposta de dispor sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional. Da mesma forma, o PDC 852/2001, do Deputado Henrique Fontana (PT-RS) convoca plebiscito para decidir sobre a

participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A tentativa mais clara de tentativa de atuação *ex ante* foi o PDC 11/2007, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), que versava sobre o estabelecimento de diretrizes para a negociação de atos internacionais que regulem as obrigações brasileiras para redução de emissões de gases de efeito estufa e as ações cooperativas para enfrentar mudanças climáticas globais decorrentes da elevação da temperatura média no planeta.

Também chamou atenção a alta taxa de rejeição de propostas de Deputados neste segmento, mais alta inclusive do que em Projetos de Lei. Das 28 propostas feitas pelos membros da Câmara, 14 foram arquivadas<sup>9</sup>, cerca de 60% das propostas. Isso também significou que 74% das propostas rejeitadas vieram de Deputados. Junta-se ao fato que nenhuma proposta foi, de fato, aprovada. Dentre as propostas restantes 4 foram pensadas a outros projetos, 4 foram retiradas pelo autor, e somente 2<sup>10</sup> ainda têm chance de serem aprovadas, aguardando relator ainda na CREDN, tendo sido apresentados só em 2016 e 2017.

Os dados permitem inferir, tal qual colocado por Diniz e Ribeiro, a existência de uma forte vontade de participação, comprovada pela presença de PDC's que visavam dar mais espaço à atuação dos Deputados, mas tais tentativas, bem como demais projetos, foram barradas.

**Tabela 2** – Proposições de Projetos de Decreto Legislativo Apreciadas pela CREDN de 1990 a 2017

Autor	Deputados			Executivo			Outros			Total
	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	
Rejeitado	14	74%	60%	4	21%	5%	1	5%	50%	19
Apensados	3	100%	13%	0	0%	0%	0	0%	0%	3
Aprovado	0	0%	0%	55	100%	70%	0	0%	0%	55
Retirado	4	100%	18%	0	0%	0%	0	0%	0%	4
Tramitando	2	10%	9%	18	86%	25%	1	4%	50%	21
Total	23			78			2			

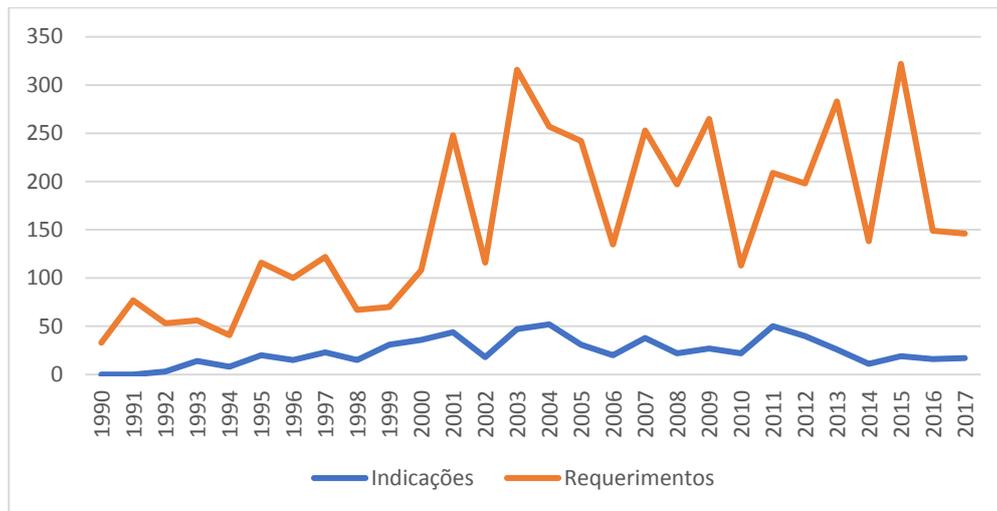
**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

<sup>9</sup> Todos os casos de propostas arquivadas têm como justificativa o uso do Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que indica que o projeto ainda estava em tramitação ao fim da Legislatura. Mesmo aqueles para os quais foi requerido o desarquivamento acabaram sendo novamente arquivados nos termos do mesmo artigo.

<sup>10</sup> O PDC 398/2016 trata susta a Portaria sem número de Portaria de 17 de maio de 2016 do Ministério das Relações Exteriores, que concede passaportes diplomáticos; O PDC 849/2017 susta a Decreto presidencial n° 9.199/17 de 21 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração (13.445/17).

#### 4.4 Do uso dos requerimentos e das indicações

**Gráfico 3** – Proposições de Requerimentos e Indicações Apreciadas pela CREDN de 1990 a 2017



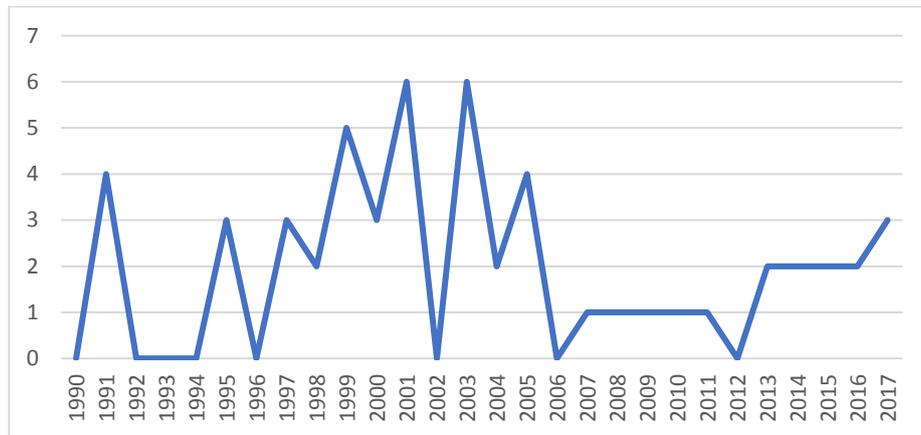
**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

Por serem instrumentos de fácil tramitação, com baixíssimo custo político envolvido na utilização, já era esperado que Requerimentos e Indicações<sup>11</sup> fossem os instrumentos mais utilizados, apesar de terem menos força legal em comparação com Projetos de Lei e Projetos de Decreto Legislativo. No caso de Requerimentos, especificamente, há uma tendência clara de alta. Foram em média 158 casos por ano de Requerimentos, contando com Requerimentos de Informação, 24 casos por ano de Indicações por parte dos Deputados.

<sup>11</sup> Para a análise foram selecionados Requerimentos e Indicações que tivessem em sua ementa ou indexação qualquer um dos seguintes termos: “internacional”; “exterior”; “exteriores”; “exterior”; “estrangeiro”

#### 4.5 Do Uso Das PEC's De Mudança No Processo Decisório

**Gráfico 4** – PEC's Relacionadas a Política Externa Tramitadas na Câmara de 1990 a 2017



**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

Entre os anos de 1990 e 2017 tramitaram na Câmara dos Deputados 54 proposições de Proposta de Emenda à Constituição que tratavam de matéria de política externa. Destas, somente 10 tratavam de mudanças no padrão decisório referente aos Atos Internacionais.

Dessas 10, somente 8 foram propostas no sentido de dar maior protagonismo à Câmara dos Deputados em matéria internacional. Isso se daria, de acordo com 3 delas, pelo estabelecimento da competência do Congresso de fazer alterações *ex-post* no conteúdo dos tratados, quando na tramitação no Legislativo. Outros casos seriam da (1 caso) denúncia<sup>12</sup> do Ato Internacional, (1 caso) da escolha, feita pelo Congresso, dos negociadores para certos tipos de Acordo Internacional, e (3 casos) do estabelecimento da apreciação prévia do Congresso Nacional, quando da celebração de certos atos internacionais.

Nenhuma delas foi aprovada. As proposições feitas a partir de 2015 ainda estão em tramitação.

<sup>12</sup> Denúncia como um ato unilateral, de efeito jurídico inverso ao que produzem os instrumentos da ratificação e da adesão. Pela denúncia, um Estado manifesta sua vontade de deixar de ser parte no acordo internacional. No que tange a tratados bilaterais, a denúncia produz a extinção do próprio tratado; em relação aos multilaterais, o tratado continua a vigorar, mas sem a participação do Estado que a formula.

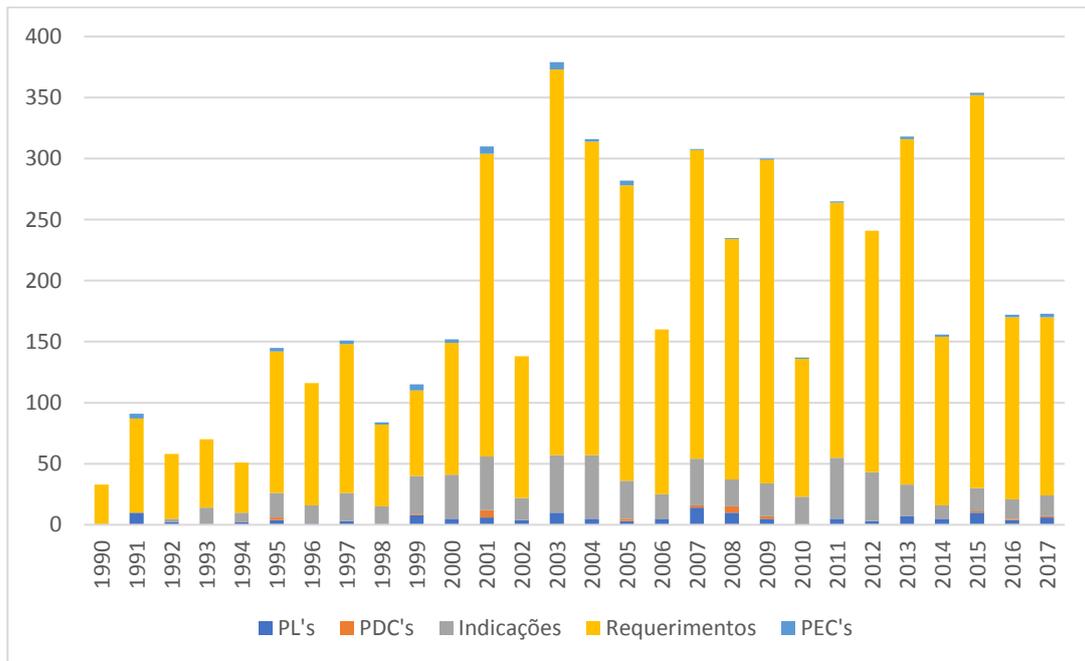
**Quadro 2** – PEC's de Mudança no Padrão Decisório Em Atos Internacionais de 1990 a 2017

Foco No Legislativo	Tipo de Alteração	PEC's
Sim	Estabelecendo que o Congresso Nacional tem competência para decidir sobre todos os atos internacionais, e fazer alterações <i>ex-post</i>	PEC 36/1999; PEC 122/1999; PEC 402/2001;
Sim	Estabelecendo a apreciação prévia do Congresso Nacional, quando da celebração de certos atos internacionais	PEC 478/2001; PEC 478/2001; PEC 70/2003
Sim	Estabelecendo que cabe ao Congresso, após arguição, a escolha de negociadores para certos atos internacionais multilaterais	PEC 387/2001
Sim	Denúncia dos atos internacionais	PEC 75/2015
Não	Estabelece que certos Atos Internacionais sejam submetidos a plebiscito popular	PEC 389/2005
Não	Igualando tratados internacionais de direitos humanos aprovados por três quintos das duas casas legislativas	PEC 257/2016

**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

#### 4.6 Do uso geral dos instrumentos

**Gráfico 5** – Uso dos Instrumentos pela Câmara dos Deputados de 1990 a 2017



**Fonte:** Dados compilados pela autora a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2019.

No total foram 5256 proposições pela autoria de deputados nos últimos 28 anos. Em termos de comparação, desconsiderando-se Requerimentos e Indicações, que só podem ser propostos por congressistas, foram 351 proposições de Deputados Federais, em 880 casos, cerca de 40% do total. Com uma média de proposições em matéria de política externa de cerca de 200 por ano, faz-se essencial reconhecer a importância do estudo da atuação da Câmara dos Deputados, mesmo que não seja uma atuação de protagonismo.

## 5. Conclusão

Ao longo deste trabalho, foi realizado um esforço no sentido de situar a Câmara dos Deputados na configuração institucional atual. Foram descritos os instrumentos aqui considerados, bem como aspectos gerais da tramitação na Casa. A revisão da literatura existente permitiu apontar as diferentes vertentes existentes no tratamento da Política Externa quando se considera o Legislativo como ator, que aliado à análise dos dados nos levou a um campo de novas possibilidades, quando consideramos possíveis mudanças de paradigma nesta área de estudo.

A conclusão geral dos autores especializados da área é que há uma crescente participação do Legislativo nas matérias internacionais, indicada pelas vertentes que consideram uma flexibilização no que é de fato influência, e admitem influência direta e indireta além da mera aprovação dos atos *ex-post*. As análises aqui realizadas mostraram que é seguro afirmar que as conclusões que chegaram ainda se fazem verdadeiras nos dias de hoje, dado que são condizentes com as conclusões a que se chegaram neste estudo.

Há uma constância na utilização dos instrumentos, com momentos de alta frequência. Assim sendo, a análise dos dados permite inferir uma crescente vontade de participação da Câmara dos Deputados na política externa, como explicitada pelos Projetos de Decreto Legislativo e pelas Propostas de Emenda à Constituição. O uso de Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações é também constante e alto, com Requerimentos e Indicações sendo os instrumentos mais utilizados, seguidos pelos Projetos de Lei.

Apesar da análise não ter incluído mecanismos de atuação informal e indireta acreditamos que o uso dos instrumentos, como descritos neste trabalho, é um indicador forte de que há indícios suficientes de que se deve questionar o senso comum da participação do Legislativo, aqui representado pela Câmara, só como uma formalidade de chancela automática dos tratados internacionais, e de que se deve ver a Câmara como um ator ativo, que movimenta quase 200 proposições em matéria de política externa de sua autoria anualmente, e que merece ter essa atuação estudada mais a fundo.

No avanço da temática, se faria interessante estudar por que, apesar dos indicativos de desejo de maior participação na política externa por parte dos parlamentares, eles próprios barrarem as

tentativas mudança no padrão decisório, bem como se realmente há um protagonismo de temática nos temas que eles tratariam em política externa, como por exemplo itens de agenda *soft*.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: **Dados**, v.31, n. 1, 1988.

ALEXANDRE, Cristina V. M., **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro: EdPUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

ARAUJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

BAENA SOARES, João C. **O Processo Legislativo e a Aprovação de Acordos Internacionais Assinados pelo Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa L. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.5 v.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Atribuições do Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/congresso/atribuicoes>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 28 abr. 2016.

CARDOSO, Evorah. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?** São Paulo: USP, 2006.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

DE FARIA, Carlos A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

DINIZ, Simone. Atos internacionais e atuação do legislativo. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 17, n.11, p. 19-32, 2009.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. O. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. Rio de Janeiro: **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 5, p. 21-39, 2008.

FELIU, Pedro & MIRANDA, Rosana. Congresso Nacional e Política Externa. O caso do envio de tropas ao Haiti Argentina, Brasil e Chile. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 32-41, 2011.

FERREIRA, Marcelo C. Congresso Nacional e política externa da integração: um controverso debate acadêmico. **Ponto-e-vírgula**, v. 5, n. 12, p. 202-214, 2009

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. São Paulo: USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova República**. São Paulo: EdFGV, 1999.

FIORINA, Morris P. **Congress: The Keystone of Washington Establishment**. New Haven: Yale Press, 1989.

GALDINO, Manoel; OLIVEIRA, Amâncio J. S. N.; RIBEIRO, Pedro F. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados 2002-2006). Rio de Janeiro: **Dados**, v. 52, n. 4, p. 835-870, 2010.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, n. 42, p. 721-746, 2010.

LIMA, Maria R. S.; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, n. 52, p.121-149, 2001.

LIMA, Maria R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p.31-47, 2000.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, Fernando. **Da Teoria da Modernização ao Novo Institucionalismo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan, P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton University Press, 2000.

MCDONNELL, Robert M. **Explaining the Determinants of Foreign Policy Voting Behaviour in the Brazilian Houses of Legislature, with a Focus on the Senate**. São Paulo: EdUSP, 2016.

MENDONÇA, Christopher B. O Congresso Nacional e a Política Externa. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., Brasília. 2012.

MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO; Leticia. A Política Externa Brasileira e Os Desafios De Sua Caracterização Como Política Pública. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAIS, Thais. O Debate Em Torno Do Sistema Político Brasileiro: Análises, Polêmicas E Desafios. **Revista Inter-Legere**, v. 3, n. 5, p. 21-37, 2009.

NEVES, João de C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 43-61. v. 2.

NICOLAU, Jairo M. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo M. **Sistemas Eleitorais**. 5.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio J. **Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

OLIVEIRA, Rodrigo R. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira**. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005). Brasília: EdUnB, 2011.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.v. 3.

PORTO, Walter C. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010

SCHIMIDT, Stefanie T. **Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. São Paulo: USP, 2011.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 34. p. 48-71, 1997.

WEINGAST, Barry R. Congress, Regulation and the Decline of Nuclear Power. **Public Policy**, n. 22, p.23-47, 1980.

Artigo submetido em: 2020-01-30

Reapresentado em: 2020-04-30

Aceito em: 2020-05-11



## PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS E AGENDA LEGISLATIVA DO PARTIDO NOVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2019

## PROGRAMMATIC PRIORITIES AND LEGISLATIVE AGENDA OF THE NOVO PARTY IN THE CHAMBER OF DEPUTIES IN 2019

## PRIORIDADES PROGRAMÁTICAS Y AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PARTIDO NOVO EN LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EN 2019

Paulo Cesar Gregorio<sup>1</sup>

**Resumo:** Estudos sobre a funcionalidade de partidos e sistemas partidários que consideram as dimensões ideológica e programática da competição partidária, via congruência partidária, proporcionam uma melhor compreensão sobre a definição de agendas legislativas. Este trabalho permite analisar a congruência entre as prioridades temáticas, expressas nas cláusulas do Estatuto do partido NOVO, e sua agenda legislativa subsequente, fornecendo elementos auxiliares para compreensão do grau de representatividade entre o Congresso e partido. Utilizamos a Análise de Conteúdo de todas as proposições dos oito deputados federais do partido, no mandato de 2019, a fim de identificar os temas mais recorrentes. Esta análise empírica corrobora com a hipótese de que o partido NOVO apresenta congruência partidária significativa, uma vez que seus parlamentares apresentam proposições que refletem as diretrizes programáticas priorizadas em seu Estatuto e Manifesto Partidário.

**Palavras chave:** Agenda Legislativa; Congruência; Partido NOVO; Prioridades Temáticas.

**Abstract:** Studies on the functionality of parties and party systems considering the ideological and programmatic dimensions of party competition, through party congruence, provide a better understanding of the definition of legislative agendas. This work makes it possible to analyze the congruence between the thematic priorities, expressed in the clauses of the NOVO party's Statute, and its subsequent legislative agenda, providing supporting elements for understanding the degree of representation between Congress and the party. We applied the Content Analysis methods to analyze the proposals of all eight NOVO federal deputies in the 2019 mandate, in order to identify recurring themes. This empirical analysis corroborates the hypothesis that the NOVO party has significant party congruence, since its parliamentarians present proposals that reflect the programmatic guidelines prioritised in its party's Statute and Manifesto.

**Keywords:** Legislative Agenda; Congruence; Party NOVO; Thematic Priorities.

**Resumen:** Los estudios sobre la funcionalidad de los partidos y los sistemas de partidos que consideran las dimensiones ideológicas y programáticas de la competencia de los partidos, a través de la congruencia de los partidos, proporcionan una mejor comprensión de la definición de las agendas legislativas. Este trabajo permite analizar la congruencia entre las prioridades temáticas, expresadas en las cláusulas del Estatuto del partido NOVO, y su agenda legislativa posterior, proporcionando elementos de apoyo para comprender el grado de representatividad entre el Congreso y el partido. Utilizamos el método de Análisis de Contenido de todas las propuestas de los ocho diputados federales del partido, en el mandato de 2019, para identificar los temas más recurrentes. Este análisis empírico corrobora la hipótesis de que el partido NOVO tiene una congruencia significativa entre los partidos, ya que sus parlamentarios presentan propuestas que reflejan las directrices programáticas presentes en su Estatuto y Manifiesto del partido.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), com pesquisa financiada pela CAPES e vinculada à linha de pesquisa Instituições, Organizações e Comportamento Político. Bacharel em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP, campus Araraquara-SP). Participa do grupo de pesquisa Política Comparada, Organizações Partidárias, Eleições e Comportamento Político. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2901-1067>. E-mail: [pauloc.greco@gmail.com](mailto:pauloc.greco@gmail.com).

**Palabras clave:** Agenda Legislativa; Congruência; Partido NOVO; Prioridades Temáticas.

## **Introdução**

Existe uma variedade de estudos científicos, tanto teóricos quanto empíricos, que avaliam a diversidade e funcionalidade de partidos e sistemas partidários. Assim, considerar as dimensões ideológica e programática da competição partidária, em conteúdo substantivo, no estudo de partidos e sistemas partidários proporcionaria uma melhor compreensão dessa diversidade (RODRIGUEZ; MONTERO, 2002). Destacamos ainda, um notável consenso normativo na literatura que trata do tema sobre a relação entre partidos fortes, coerentes e coesos e o êxito das consolidações democráticas na América Latina (DIAMOND; HARTLYN; LINZ; LIPSET, 1999). Essas características indicam para a necessidade de uma unidade intrapartidária capaz de mobilizar e produzir alinhamento entre conteúdo ideológico e programático, a qual a literatura denomina coerência partidária.

Uma questão central para as democracias contemporâneas seria o alinhamento entre a promessa eleitoral e a ação governamental por relacionar o grau de responsividade de representantes políticos eleitos às demandas dos cidadãos (DAHL, 2015). Já os estudos sobre a formação e definição de agenda enfatizam o papel dos partidos políticos na construção de agendas, como centralizadores de temáticas de maior relevância, tanto relativas a questões recentes quanto em assuntos temáticos mais vantajosos ao partido (ALDRICH, 2011). A partir desses argumentos teóricos, uma análise do grau de congruência partidária dos membros dos partidos em suas posições ideológicas e programáticas fornece ferramentas para compreensão da funcionalidade dos partidos e sistemas partidários nas democracias recentes, principalmente em duas dimensões: responsividade de representantes políticos eleitos e congruência partidária.

No Brasil, os estudos empíricos relativos às instituições mais centrais, como governo e Legislativo, e com a mediação dos partidos políticos, contribuem para uma produção significativa do tema da representação, mas a partir de enfoques diferentes ao debate de estudos sobre congruência. Deste modo, esses trabalhos fornecem ferramentas que auxiliam na compreensão de alguns elementos como as preferências políticas, o posicionamento ideológico dos representantes, através de sua produção legislativa, embora não trate de compará-los diretamente com as preferências dos eleitores, que é o que caracteriza os estudos de congruência (CARRERÃO, 2015).

Durante as eleições os partidos fazem apelos aos eleitores, adotando posições em políticas públicas e enfatizando determinadas temáticas (EGAN, 2013; PETROCİK, 1996). Portanto, os partidos políticos são capazes de contribuir para a definição da agenda e seu impacto varia de acordo com o tipo de agenda e o momento, mas o conflito eleitoral se estabelece a partir da defesa e congruência de seus compromissos programáticos de campanha. Para Fagan (2018), a relação entre a plataforma e a agenda do Congresso varia de acordo com o

assunto, tipo de agenda e alinhamento ao governo, indicando que políticas enfatizadas na plataforma do partido podem prever questões enfatizadas no Congresso, mas apenas imediatamente após a eleição presidencial. Deste modo, a análise da congruência entre a construção da agenda legislativa dos deputados de um partido em seu primeiro mandato para Câmara dos Deputados, como o partido NOVO, a partir de seu programa eleitoral, contribui para a compreensão dos fatores e elementos no debate que estabelece uma relação entre a existência de partidos políticos com um conteúdo programático e ideológico mais ou menos definido.

O objetivo central deste trabalho é descrever e analisar a congruência partidária entre as prioridades temáticas, expressas nas cláusulas do Estatuto do partido NOVO e a agenda subsequente dos oito deputados eleitos pelo partido (Adriana Ventura; Alexis Fonteyne; Gilson Marques; Lucas Gonzalez; Marcel Van Hattem; Paulo Ganime; Tiago Mitraud e Vinicius Poit), para a Câmara dos Deputados, compreendidas em seu primeiro ano de mandato de 2019. Os dados utilizados foram coletados diretamente na plataforma digital do Sigalei<sup>2</sup>, empresa especializada em monitoramento e tratamento de dados legislativos, considerando todas as proposições apresentadas pelos deputados do partido NOVO no período considerado.

Construímos um grupo de sete categorias temáticas a partir do Termo de Atuação e Compromisso Partidário, presentes no Estatuto do partido NOVO. A partir dessas categorias, empregamos uma classificação, através do método de Análise de Conteúdo, de todas as proposições dos deputados federais do partido, investigando o grau de congruência dessas duas dimensões (temáticas e agenda). Paralelo a esse objetivo analítico descritivo, o estudo deste trabalho contribui por dimensionar atitudes e valores na construção da agenda legislativa por uma parte da elite política, a partir do qual se sustentam os princípios da democracia representativa.

Após essa primeira parte introdutória de definição do objeto de pesquisa, na segunda parte deste trabalho, fornecemos uma síntese bibliográfica sobre o debate de representação, relacionando *accountability*, responsividade e congruência, que serve como suporte teórico para identificar nosso objeto de estudo e esclarecer a hipótese e os resultados verificados. Posteriormente, na terceira parte, explicamos a operacionalização metodológica dos dados, tanto para construção das categorias, a partir do Estatuto do partido Novo, quanto para a subsequente categorização das proposições legislativas, procedimentais e substantivas, através de Análise de Conteúdo. Na quarta parte, evidenciamos as principais descobertas de nosso trabalho através da discussão e apresentação dos dados empíricos. Na parte final apresentamos algumas conclusões e questionamentos, apontando alguns caminhos para novas pesquisas.

---

<sup>2</sup> Ressaltamos um agradecimento à equipe do Sigalei após a viabilização de uma conta de usuário e acesso ao seu portfólio e dados pelo período de construção deste trabalho, visando a aproximação entre o terceiro setor e a universidade (UFSCar) no sentido elucidar o papel do trabalho científico e o seu benefício para a sociedade.

### **Estudos sobre congruência: representação, *accountability* e responsividade**

A diversidade de estudos empíricos sobre a formação de agenda legislativa no Brasil contribui para a compreensão tanto dos arranjos institucionais nos diversos níveis do governo quanto do provimento de políticas responsivas que contribuem para a saúde da democracia representativa. Assim, os partidos políticos se configuram como um ator relevante na construção dessa agenda a partir de seus programas partidários ideológicos. O argumento de Rodriguez e Montero (2002) de que os partidos de América Latina são organizações que cumprem funções diferentes das dos partidos políticos ocidentais aponta para o movimento que levou à exclusão de determinadas questões da agenda dos investigadores e explicam a desatenção quase sistemática para as questões relacionadas com o programa e a ideologia dos partidos, em geral, e para o grau de congruência nas posturas programáticas e ideológicas dos membros dos partidos.

Com a consolidação dos sistemas partidários, após o processo de redemocratização na América Latina e, em específico no caso brasileiro, a qual origina um sistema de partidos políticos identificável e institucionalizado, verifica-se o avanço no estudo substantivo de partidos políticos, que acarreta na discussão de dimensões, como a formação de agenda legislativa, disciplina partidária<sup>3</sup> e a congruência político-partidária. Segundo Coppedge (1997), o foco principal desses estudos na América Latina priorizou dimensões como a volatilidade, a fragmentação, o número efetivo de partidos, entre outras, que favorecem a análise comparativa entres esses sistemas partidários, ao invés de uma discussão acerca de aspectos problemáticos como o são o programa e a ideologia dos partidos.

Ao considerarmos as democracias recentes como partidárias, devemos considerar a importância do estabelecimento de agendas no processo político. Assim, os partidos políticos seriam os responsáveis por mobilizar e determinar as prioridades das legislaturas, elaborando um programa de governo exequível. Durante as eleições, os partidos enfatizam questões, adotando posições que estabelecem uma relação de apelo aos eleitores (EGAN, 2013; PETROCIK, 1996), a fim de potencializar a identificação entre as temáticas programáticas do partido às defesas de interesses individuais dos eleitores no processo de decisão eleitoral. Portanto, os programas de governo poderiam ser entendidos como mecanismos pelos quais se vincula eleitores aos representantes eleitos, ou seja, caso os partidos nos governos não representem as prioridades prometidas, o conflito eleitoral entre os partidos não estruturaria o conflito político no governo sobre as agendas políticas (FAGAN, 2018).

---

<sup>3</sup> A contribuição de Figueiredo e Limongi, expressa por meio de uma série de artigos (1995b; 1996a; 1996b; 1997; 1998a; 1998b), está em caracterizar o que os autores chamam de "bases institucionais do presidencialismo de coalizão", evidenciando o grau de disciplina dos partidos.

Apesar da discussão sobre representação política ser amplamente explorada no Brasil, existe uma necessidade cada vez maior em se discutir e avaliar em que medida as ações políticas dos parlamentares expressam efetivamente um alinhamento e representação com o eleitorado. Tal enfoque de análise empírica sobre representação política caracteriza-se por um estudo de congruência político partidária cuja ideia central que norteia e justifica esses estudos é a de que na democracia representativa se espera que os representantes sejam responsivos a preferências, opiniões ou interesses dos cidadãos (CARRERÃO, 2015). As preferências e decisões dos representantes, atuando como *policy makers*, via construção de agenda legislativa por proposições parlamentares<sup>4</sup>, estabelece um vínculo com a decisão do eleitor sobre quem eleger, entre a escolha de diferentes programas de políticas.

Para Anthony Downs (1957), uma das principais referências da Teoria da Competição Partidária, o aspecto mais significativo dos partidos políticos é que eles formulam políticas com o intuito de ganhar eleições, sendo as ideologias vistas como um meio para se chegar ao poder. Assim, os atores políticos comportam-se racionalmente a fim de atingir seus objetivos, similarmente a agentes econômicos em um mercado. John Aldrich (2011), assim como Downs, filia-se à perspectiva da escolha racional. Contudo, no novo institucionalismo de Aldrich a obtenção de cargos seria apenas um dos objetivos dos políticos profissionais e ao agir expressando valores e preferências, os políticos formulariam e moldariam a agenda de seus partidos.

Outra contribuição de Aldrich (2011) no campo da teoria da competição partidária foi considerar o papel dos militantes partidários, que constroem os líderes do partido e seus candidatos. Os militantes na teoria espacial são motivados por políticas e suas ações são movidas pelas suas preferências sobre o plano de governo. Assim, o seu comportamento de voto é determinado por suas percepções de quais candidatos parecem mais dispostos a fazer o que esses cidadãos acreditam ser o melhor. Uma vez eleitos, os políticos devem defender no governo posições congruentes com a plataforma eleitoral e ideológica de seu partido.

De fato, o estudo sobre comportamento partidário foi cada vez mais influenciado pela tradição da escolha racional na Ciência Política, fornecendo alguns modelos de análise que pressupõem os partidos com um conjunto pequeno e bem definido de objetivos. O trabalho de Strom e Müller (1999) desenvolve uma descrição comportamental mais geral dos partidos políticos competitivos, mantendo a premissa de que os líderes partidários atribuem valor à três esferas diferentes: *votes*, *office* e *policy*. Nesse cenário, os autores distinguem (1) *office-seeking*,

---

<sup>4</sup> Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Apesar dessa ampla definição, os tipos de proposição considerados principais, visto que originam as normas descritas no art. 59 da Constituição Federal, são: Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Resolução (PRC) e Medidas Provisórias (MPV). Há ainda mais tipos de proposição apreciados pela Câmara, tais como: pareceres, emendas, propostas de fiscalização de controle, indicações, etc.

(2) *policy-seeking* e (3) *vote-seeking* como três modelos independentes de comportamento partidário nos quais os líderes partidários se envolvem:

1. Os partidos no modelo *office-seeking* maximizam seu controle sobre os benefícios dos cargos políticos (*office*), ou seja, dos bens privados concedidos a destinatários com compromissos governamentais politicamente discricionários.
2. Os partidos *policy-seeking* buscam maximizar seu impacto nas políticas públicas (*policy*). Esse modelo deriva principalmente da teoria da coalizão e desafia especificamente a suposição de que todos os partidos são parceiros da coalizão igualmente viáveis, ou seja, que os partidos são indiscriminados em relação aos seus parceiros da coalizão.
3. Contribuindo com o argumento de Downs (1957) de que os partidos políticos buscam maximizar *votes* (membros), os partidos *vote-seeking* visam maximizar seu apoio eleitoral para controlar o governo, ou seja, “os partidos formulam políticas para vencer as eleições, em vez de vencer as eleições para formular políticas” (DOWNS, 1957, p. 28).

Para Strom e Müller (1999) os partidos políticos anseiam todos estes bens. Contudo, em muitas situações essas atividades entram em conflito e, em decorrência, uma mudança no comportamento partidário por meio de escolhas ou trocas (*trade-offs*) entre as esferas priorizadas. Com efeito, se estabelece um vínculo entre eleitores e partidos e se torna essencial compreender o tipo e sob quais circunstância ocorrem essas trocas (*trade-offs*). Isto porque para chegar ao poder os partidos oferecem aos eleitores uma plataforma programática. Nesse caso, os partidos são entendidos como *office-seekers*. Os eleitores, por sua vez, comparam as plataformas oferecidas pelos partidos e escolhem aquela que mais se aproxima de suas preferências, isto é, o eleitor se posiciona em uma escala de preferências, enquanto um *policyseeker* (DOWNS, 1957). Assim, devemos considerar que os eleitores atuam tanto em caráter seletivo, quando estabelecem uma escolha racional entre a melhor alternativa, quanto em caráter avaliativo, na medida em que avaliam o cumprimento dos compromissos dos candidatos nas eleições futuras.

O estrito procedimento de apresentar proposições na Câmara dos Deputados representa um baixo custo para seus atores, o qual Mayhew (1974) classifica como fugazes atos de *advertisement* (publicidade) ou *position taking* (tomada de posição). No entanto, os custos do processo decisório na atuação legislativa são elevados, envolvem consenso, por considerar, principalmente uma equação entre perdas e ganhos diante de quais temas serão inseridos na agenda, tornando-se proposições legislativas e, ao fim, culminando em políticas. Segundo Egan (2013), as questões mais salientes seriam aquelas advindas de um consenso, em um contexto de estabilidade, no qual as informações sobre as prioridades dos formuladores de políticas possuem

maior relevância aos eleitores que o diagnóstico sobre o resultado dessas decisões. Assim, apesar da literatura que define agenda legislativa minimizar o papel dos partidos políticos (BAUMGARTNER; JONES, 1993), devemos considerar o papel fundamental dos partidos para o estabelecimento de prioridades em relação aos programas partidários.

Para além dos custos do processo decisório e de consenso, a combinação entre o fato do eleitor estabelecer suas preferências como *policyseekers* e dos partidos atuarem como *office-seekers*, segundo Hofferbert e Budge (1992), fomentaria uma maior responsividade<sup>5</sup> aos eleitores. Deste modo, os eleitores avaliariam tanto as prioridades programáticas dos partidos políticos, expressas no período eleitoral, quanto o desempenho eleitoral evidenciado nas proposições legislativas, selecionando as boas políticas ou os políticos que sustentem boas políticas, no qual a plataforma partidária vencedora se torna o mandato<sup>6</sup> que os governos buscam realizar (CARREIRÃO, 2015).

Nesse sentido, a relevância deste trabalho estaria nesta lacuna de compreender em que medida o alinhamento entre programa partidário e a posterior construção de agenda legislativa estabelece uma relação de congruência partidária e fornece ferramentas para analisar o debate entre a identificação de partidos com conteúdo programático e ideológico mais ou menos definidos. Para tanto, é necessário compreender a relação entre o conceito de representação, *accountability* e responsividade no qual supõe que os representantes tomam decisões considerando a emissão anterior de interesses dos eleitores. Assim, um governo responsivo adotaria políticas nas quais os cidadãos sinalizam como sendo relevantes (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

De acordo com Carreirão (2015), as relações entre a representação através das eleições seriam compreendidas através de duas esferas, ou do ponto de vista do mandato ou da prestação de contas (*accountability*). Assim, a complexidade dessa relação deriva da relação de controle entre cidadãos e governos: por um lado os eleitores são incapazes de constranger governos a seguirem determinados mandatos, e do outro os eleitos poderiam ser controlados via mecanismos de prestação de contas, cuja reeleição seria o objetivo dos representantes como resultado de sucesso no alinhamento entre agenda e interesse dos cidadãos. Portanto, em um governo responsivo, sobre o viés da prestação de contas,

---

<sup>5</sup> Como a reeleição requer ratificação dos constituintes, os membros devem estar em posição de fornecer os tipos de benefícios com os quais os eleitores se preocupam. Sendo assim, para Mayhew (1974), responsividade significa que os legisladores sejam capazes de atender às necessidades e solicitações de seus constituintes.

<sup>6</sup> Observe-se que a representação por mandato é uma situação em que as políticas adotadas pelos representantes seguem suas plataformas eleitorais e essas políticas são as melhores para os cidadãos sob as condições observadas pelos representantes (MANIN; PRZEWORSKI e STOKES, 1999).

[...] as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105-106).

O trabalho seminal de David Mayhew - *Congress: The Electoral Connection*, publicado em 1974, sobre conexão eleitoral e Congresso destaca que o desenvolvimento institucional da Câmara deriva diretamente do interesse próprio de seus membros. A obra ressalta que o período pós-Segunda Guerra Mundial testemunhou uma expansão significativa do número de votações nominais no Congresso, fato que constrangeu os legisladores a aumentar sua participação em votações e, conseqüentemente, nas chances de que uma série de posições inconsistentes em votações nominais se tornassem custosas para a próxima eleição. Esse fenômeno, segundo Mayhew, contribuiu para que legisladores atuassem como meros “*single-minded seekers of reelection*” e, nesta busca persistente pela reeleição, utilizassem regularmente alguns tipos de atividades como a publicidade, a reivindicação de crédito e a tomada de posição. Assim, como componentes da concepção mayhewiana de incentivo eleitoral, os membros do Congresso, sempre que possível, se envolveriam em várias formas de tomada de posição de forma ambiciosa, autônoma e receptiva.

Nesse cenário, o conceito de representação se aproxima ao de responsividade e, conseqüentemente, se associa à ideia de causalidade com a congruência política. Assim, para Carreirão (2015), a análise de congruência política teria como referência as preferências manifestadas e não apenas os interesses, característica que possibilita uma vertente de estudos de verificação de correspondência entre opinião pública e opinião dos representantes, expressas pela construção da agenda e aprovação de políticas. Para o autor, embora haja uma vasta literatura, no Brasil, sobre comportamento parlamentar, tipo de produção legislativa e disciplina partidária, a lacuna nos estudos de congruência estaria em considerar as posições programáticas dos partidos como elemento de relevância para essa investigação.

Podemos destacar o trabalho de Tarouco e Madeira (2013), que analisa essas posições, através de uma vasta análise de conteúdo de documentos programáticos dos partidos políticos brasileiros, especialmente com a finalidade de identificar e classificar os partidos ideologicamente. Sendo assim, nosso trabalho desenvolve um ensaio sobre essa congruência partidária, ao analisar a congruência entre as prioridades temáticas, expressas nas cláusulas do Estatuto do partido NOVO, e a agenda legislativa subsequente do partido, fornecendo ferramentas para compreensão do grau de representatividade entre o Congresso e partidos brasileiros.

## **Categorização e Metodologia**

Para descrever e analisar a congruência entre as prioridades temáticas e a agenda legislativa subsequente do partido NOVO, utilizamos como critério metodológico verificar, entre todas as proposições do NOVO emitidas no mandato de 2019, o percentual daquelas que se referiam aos compromissos programáticos do partido.

A condução desta análise demandou o emprego do método de Análise de Conteúdo, uma vez que o conteúdo das proposições legislativas é comparado ao conteúdo dos compromissos programáticos do Estatuto do NOVO. Esta comparação permite a verificação de congruência entre uma determinada proposição e um determinado compromisso programático. Sua execução, contudo, é possível apenas após a definição de unidades de análise. Essas, assim como escolha das regras de contagem, e a escolha das categorias, constituem, de acordo com Bardin (2002), o processo de exploração do material em Análise de Conteúdo.

Para a escolha das unidades de análise o procedimento adotado foi o de tipo semântico, isto é, optamos por identificar e classificar segmentos temáticos em determinadas categorias. Trata-se de operações de desmembramento de um texto em unidades, para descobrir os diferentes núcleos de sentido que constituíram a comunicação. Este desmembramento resulta em fragmentos, que para Chizzotti (2006) podem ser palavras, termos ou frases significativas de uma mensagem. Precisamente, é o menor recorte de ordem semântica que se desprende do texto (BARDIN, 2002). A partir de uma perspectiva conceitual nos referimos à unidade de registro como nossa unidade de análise na Análise de Conteúdo.

De acordo com Bardin (2002), a importância de uma unidade de registro de classificação, como uma unidade temática, varia de acordo com sua frequência de aparição. Desse modo, os procedimentos metodológicos adotados foram desde a criação de categorias à identificação e contagem da frequência das mesmas. Não foram atribuídos pesos diferentes às categorias. Após verificar o número de aparições de cada uma, calculou-se a frequência da mesma.

A construção das categorias de análise foi elaborada a partir de uma avaliação do Programa Partidário e do Estatuto do partido NOVO. No Estatuto constam seis compromissos programáticos e de atuação legislativa, que expressam as diretrizes principais também identificadas no Manifesto. A partir deles foram criadas então seis categorias de análise - “Gestão de Políticas Públicas”; “Redução de Privilégios”; “Capacitação e Transparência”; “Liberalismo Econômico”; “Sistema Político” e “Tributação”, e uma categoria adicional “Outros”, para classificar os casos em que o conteúdo programático das proposições não se enquadra em nenhuma das seis categorias.

Essas categorias são excludentes na medida em que as variáveis que as compreendem delimitam apenas os critérios para as quais servem de explicação. Assim, consideramos de salutar importância evidenciar as principais características e especificações de cada categoria de

análise a partir do conjunto de informações presentes no Programa Partidário e do Estatuto do partido NOVO. A categoria “Gestão de Políticas Públicas” refere-se as proposições que estabelecem um conjunto de planos e metas exequíveis pelo Estado no curto, médio e longo prazo, integralmente àquelas vinculadas ou associadas as áreas de saúde, educação e infraestrutura.

A segunda categoria “Redução de Privilégios” engloba proposições com conteúdo específico que discorre sobre a maior eficiência e efetividade dos gastos governamentais, seja pela redução dos privilégios vinculados aos cargos eletivos ou de carreira no Governo e Estado (salários, gratificações, verbas de gabinete, entre outros) ou, em sentido maior de mudança, prevê a extinção do Fundo Partidário. Já a categoria “Capacitação e Transparência” condensa as diversas proposições, substantivas ou procedimentais, que discorrem sobre a construção de uma equipe com profissionais capacitados, o predomínio de um quadro técnico de especialistas e, paralelamente, o aumento da *accountability* governamental, que auxiliam no processo de tomada de decisões e viabilizam a estruturação de relatórios mais precisos e significativos sobre as receitas, despesas e contratos em todos os níveis de governo.

Por “Liberalismo Econômico” compreendemos, exclusivamente, as proposições com medidas que garantem as liberdades individuais, face a uma maior responsabilidade fiscal e viabilizam práticas do liberalismo econômico seja pela redução do papel do Estado ao mínimo possível ou por medidas que incentivam a livre iniciativa e a abertura comercial (Bresser-Pereira, 2017). A categoria “Sistema Político” é responsável por compreender proposições que defendem a efetiva descentralização fiscal, política e administrativa do país, ressaltando sua centralidade como mecanismo de atuação do poder público na solução de problemas e especificidades regionais. Sendo assim, apoiando medidas que otimizem o processo burocrático de tramitação de documentos e serviços nas relações entre poder público e cidadãos.

A categoria “Tributação” abrange proposições com um conteúdo específico sobre a simplificação da carga tributária, diante de um cenário favorável ao aperfeiçoamento do sistema de arrecadação e distribuição de receitas e contrário à criação ou ao aumento de impostos. O vínculo entre as categorias de análise e os compromissos programáticos assumidos no Estatuto pode ser observado, sinteticamente, no Quadro 1 a seguir, através das diretrizes do Termo de Compromisso Partidário e Atuação Legislativa<sup>7</sup> do partido.

---

<sup>7</sup> O art. 100º do Estatuto do partido NOVO atribui os deveres do candidato e expressa em seu inc. IV o dever de assinar e cumprir o Termo de Compromisso Partidário conforme disposto anteriormente no “Art. 6º - O pedido de filiação partidária deverá ser efetuado no sítio eletrônico do partido, por intermédio de preenchimento do Formulário de Filiação, da aceitação do Termo de Compromisso Partidário, do Código de Conduta Partidário e do pagamento da contribuição partidária” deste e nos termos de modelo a ser expedido pelo Diretório Nacional. Isso posto, o Termo de Compromisso Partidário é um documento anexo ao Estatuto, previsto e responsável por sintetizar as diretrizes programáticas presentes no Estatuto.

**Quadro1** - Estruturação e descrição de categorias

<b>Categoria</b>	<b>Compromisso expresso do Estatuto do partido NOVO</b>
1. Gestão de Políticas Públicas	I - Estabelecer metas e planejamento nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, tão mensuráveis quanto possíveis, para alcançar resultados de curto, médio e longo prazos.
2.Redução de Privilégios	II - Trabalhar em prol do cidadão, visando a extinção do fundo partidário, a redução de privilégios, a diminuição dos custos do Estado.
3.Capacitação e Transparência	III – Constituir a sua equipe com profissionais capacitados, observando critérios técnicos para contratação, com a realização de processos seletivos e com o acompanhamento e o suporte do Departamento de Apoio ao Mandatário; IV - Instituir, propor e apoiar ações que viabilizem a transparência pública e informações sobre arrecadação de receitas, alocação de recursos, pagamentos e contratos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.
4.Liberalismo Econômico	V - Instituir, propor e apoiar medidas que incentivem e garantam, a responsabilidade fiscal, as liberdades individuais, o empreendedorismo, a livre concorrência e, sempre que possível, a transferência de atividades exercidas pelo poder público para o setor privado.
5.Sistema Político	VI - Propor, defender e propugnar medidas que visem a efetiva descentralização fiscal, política e administrativa do país, visando a implementação de um Estado efetivamente federativo, que respeite as diversidades regionais e os interesses do cidadão; VII – Trabalhar em prol do cidadão, contra projetos ou medidas que tenham por resultado prático a criação, aumento ou manutenção da burocracia, ingerência do poder público na vida dos cidadãos.
6.Tributação	VII – Instituir, propor e apoiar projetos ou medidas que tenham por resultado prático a simplificação da carga tributária.
7.Outros	Assuntos diversos que não se enquadram entre as prioridades programáticas expressas no Estatuto do partido NOVO.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Termo de Compromisso Partidário e Atuação Legislativa do partido NOVO, Título III – Atuação dos Mandatários, art. 7º.

**Dados e Discussões**

O trabalho de coleta de dados após a definição de métodos e procedimentos de análise fora realizado diretamente no site do Sigalei, considerando todas as proposições dos oito deputados eleitos pelo partido NOVO para o mandato de 2019 na Câmara dos Deputados: Adriana Ventura; Alexis Fonteyne; Gilson Marques; Lucas Gonzalez; Marcel Van Hattem; Paulo Ganime; Tiago Mitraud e Vinicius Poit. A plataforma digital fornece todas as proposições dos deputados federais, como também ferramentas facilitadoras para busca e refinamento de dados, juntamente com uma avaliação prévia dos eleitos em seu painel de perfil principal que

consta de cinco abas, denominadas: visão geral; estratégia; produção legislativa; votações e legislatura.

Nosso estudo debruçou-se sobre a área de produção legislativa de cada um dos deputados sobre a qual foi possível buscar todas as proposições do primeiro ano de mandato de 2019. Em uma análise secundária e referencial, ainda consideramos as informações contidas na aba de visão geral dos deputados, presentes no site do Sigalei, sobre a qual podemos verificar um painel geral de resumo sobre cada um dos eleitos, servindo como conferência ao conjunto de proposições verificadas. Por fim, no sentido de produzir maior confiabilidade e refinamento do banco de dados em análise, consultamos a produção legislativa de cada deputado diretamente no site da Câmara dos Deputados, contrastando-as com as verificadas juntos ao site do Sigalei.

Deste modo, nosso universo amostral de dados reúne 438 proposições dos oito deputados federais do partido NOVO distribuídas entre substantivas e procedimentais. Conforme o trabalho de Mancuso (2014) as proposições substantivas carregam mérito capaz de modificar o *status quo* jurídico após específica tramitação e aprovação pelas casas legislativas, expressas por Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Resolução e; por sua vez, as proposições procedimentais tratam de requerimentos diversos voltados à instrução e definição da tramitação que antecedem e conformam as substantivas, tais como requerimentos de urgência, de retirada de pauta, de adiamento de discussão, de concessão de prazo para votação, entre outros.

Observadas as características definidores de cada um dos grupos, não devemos refutar ou diminuir a importância do papel desempenhado pelas proposições procedimentais. Em suma, mesmo que não modifiquem os direitos e deveres inseridos nos marcos legais, exercem impacto fundamental sobre o andamento das votações substantivas<sup>8</sup> e na definição das temáticas priorizadas pelos parlamentares. Sendo assim, este trabalho desenvolve a análise de conteúdo tanto das proposições substantivas quanto das procedimentais, na busca de uma maior compreensão sobre congruência entre conteúdo programático e ações legislativas, via formação de agenda por proposições.

No quadro abaixo a análise de alinhamento<sup>9</sup> tanto com o partido quanto com o governo, em votações com recomendações, corrobora com o argumento de Figueiredo e Limongi (1995)<sup>10</sup> que mostra um plenário disciplinado e deputados que, na grande maioria das votações, seguem a orientação de seu líder, fora realizada pela plataforma Sigalei e consta na aba de visão

---

<sup>8</sup> Para Mancuso (2014) as votações substantivas ocorrem quando os parlamentares avaliam o mérito de proposições legislativas integrais, de emendas às proposições, ou ainda de trechos que são destacados para votação em separado. Por outro lado, as votações procedimentais, tratam de requerimentos que antecedem as votações substantivas e desempenham papel central e definidor sobre o andamento das votações substantivas.

<sup>9</sup> O Sigalei calculou os dados de alinhamento a partir da observação do posicionamento dos legisladores em todas as votações realizadas no ano de 2019.

<sup>10</sup> Figueiredo e Limongi (1995a:505), "a visão tradicional, segundo a qual os partidos brasileiros são pouco coesos, não encontra sustentação nos dados". Figueiredo e Limongi (1995a:516), "os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível".

geral de cada candidato. Assim, segue a representação de forma explicativa do número efetivo de proposições de cada candidato.

**Quadro 2** – Número total de proposições do partido NOVO

Deputado Federal	Proposições (em número)			Alinhamento	
	Procedimental	Substantiva	Total	Com o Partido (%)	Com o Governo (%)
<b>Adriana Ventura</b>	23	16	39	98	90
<b>Alexis Fontayne</b>	39	55	94	97	89
<b>Gilson Marques</b>	12	29	41	96	88
<b>Lucas Gonzalez</b>	28	49	77	97	89
<b>Marcel Van Hattem</b>	8	22	30	97	89
<b>Paulo Ganime</b>	16	40	56	98	88
<b>Tiago Mitraud</b>	19	28	47	97	87
<b>Vinicius Poit</b>	19	35	54	97	90
<b>TOTAL</b>	164	274	438		

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados coletados no site do Sigalei, 2019.

Ressaltamos que o total de 438 casos verificados foram obtidos considerando apenas as proposições dos deputados como autor principal, evitando a dupla contagem. Deste total, a grande maioria das proposições são substantivas, 62,56% do total de verificado (274 proposições), e expressam conteúdo substancial e de mudança em sua estrutura jurídico-legislativa, manifestadas majoritariamente por Projetos de Lei e Emendas à Constituição.

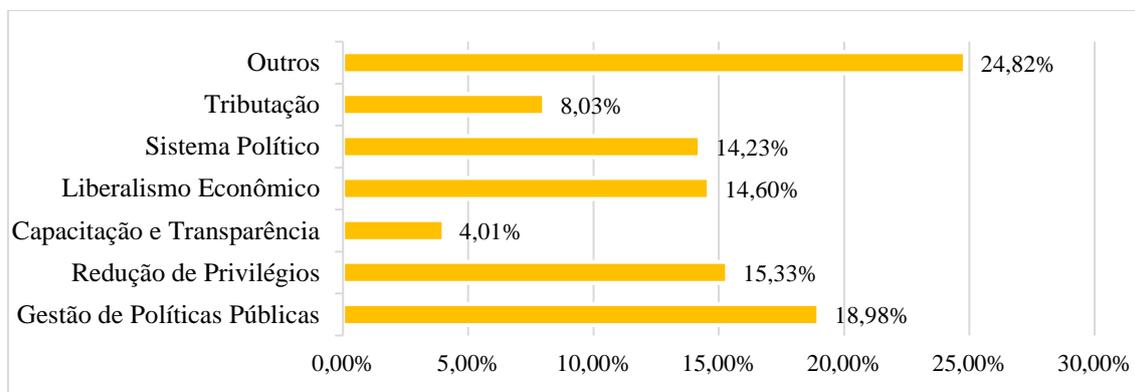
Ademais, as outras 164 proposições, 37,44% do total de casos, foram identificadas como procedimentais, expressas por requerimentos com conteúdo específico, seja: pela criação de comissão especial, principalmente para projetos específicos de saúde, educação e gestão de recursos; na convocação de especialistas para participar de seminários e em comissões especiais nas áreas de saúde, educação e economia; pela realização de sessão solene e de congratulações; por requerimentos de urgência em votação, em proposições relacionadas às Reformas Eleitorais ou à redução de gastos do Estado, como extinção do fundo partidário e na redução de privilégios dos parlamentares; por requerimentos de retirada de pauta de temas que já possuem tramitação corrente pelas casas legislativas; por requerer audiência pública em debates sobre temas relacionados à situação fiscal e marcos regulatórios, ao orçamento público e a mobilização de recursos para infraestrutura, tecnologia e fiscalização; entre outros, que aprovisiona conteúdo significativo e fornece argumentos para categorização.

O posterior refinamento de dados fora condicionado observando o perfil característico e as especificidades de cada um dos dois tipos de proposições. As proposições substantivas, devido ao seu perfil de mudança jurídico-legal, foram submetidas a uma categorização entre as sete categorias pré-definidas, resultando em valores que indicam um alto nível de congruência

entre os assuntos prioritários defendidos no Manifesto partidário e no Estatuto do partido NOVO e a formação da agenda legislativa. Paralelamente, para a análise das proposições procedimentais verificamos a frequência dos tipos de requerimentos e, posteriormente, a incidência dos assuntos aos quais se referiram, cujos resultados possibilitam destacar um enquadramento significativo entre as temáticas priorizadas pelos deputados federais do partido e as preferências programáticas verificadas no Manifesto e Estatuto partidário do NOVO e que serviram de suporte para construção das categorias de análise. Tais elementos corroboram com nossa hipótese inicial de que a atuação legislativa do partido NOVO teria um conteúdo ideológico e programático mais bem definido, ou seja, ideologicamente mais claro e consistente.

O Gráfico 1 abaixo demonstra o resultado da divisão das proposições substantivas nas sete categorias de análise, cujo resultado indica uma congruência de 75,18% distribuídas entre as seis categorias. A categoria Outros, responsável por 24,82% das proposições, engloba um conteúdo diverso em suas proposições e não expresso dentre as prioridades programáticas do partido NOVO. Entretanto, concentram temas locais e específicos aos deputados, como questões sobre rastreamento e identificação de veículos, ordem específicas de fiança bancária, processos de descriminalização de condutas como injúria e difamação, aprimoramento de medidas protetivas, entre outros.

**Gráfico 1** – Frequência das proposições substantivas (por categorias)



**Fonte:** Elaboração própria, 2019.

Com maior destaque, cerca de 18,98%, encontra-se a categoria Gestão de Políticas Públicas. Tal fato refere-se a uma tendência do partido de propor, via Projeto de Lei ou Emenda Constitucional, nas áreas de infraestrutura, assistência à saúde e educação e de reestruturação das matrizes energéticas (petróleo, gás e energia). Esse comportamento indica um alinhamento ao conteúdo programático do partido nessas respectivas áreas, principalmente, por vincular a melhoria da qualidade de vida e o acesso a serviços públicos de qualidade à simplificação dos procedimentos burocráticos e ao aprimoramento da gestão e administração pública. Uma característica essencial deste grupo de proposições seria considerar que sua instrumentalização

acompanha planos e metas exequíveis a curto, médio e longo prazo e sua reorganização e implementação através de políticas públicas de Governo.

Em segundo lugar, com 15,33% das proposições, encontra-se a categoria Redução de Privilégios, a qual tem por conteúdo central a maior eficiência e efetividade dos gastos governamentais, seja pela redução ou extinção dos privilégios vinculados aos cargos eletivos ou de carreira no Governo e Estado. São expressas, majoritariamente, por propostas de redução de verbas de assessoria de gabinete, pela extinção de gratificações e por medidas que preveem a extinção do Fundo Partidário. Paralelamente a essa atuação legislativa e em concordância com o conteúdo programático ao qual se refere, medidas procedimentais internas<sup>11</sup> foram implementadas pelo partido NOVO a fim de reduzir o valor de recursos públicos utilizado por seus parlamentos ao final do primeiro ano de mandato.

Em ordem, a categoria Liberalismo Econômico agrupa 14,60% dos casos, majoritariamente compostos por proposições com medidas que garantem as liberdades individuais, uma maior responsabilidade fiscal e viabilizam práticas do liberalismo econômico. Nesse sentido, incluem propostas e procedimentos que incentivem o empreendedorismo, a simplificação das leis trabalhistas e viabilizam a transferência de atividades exercidas pelo poder público para o setor privado, seja pela redução do papel do Estado ou por incentivos à livre iniciativa e à abertura comercial.

Já a categoria Sistema Político condensa 14,23% dos casos analisados e trata exclusivamente de temas associados à descentralização fiscal, política e administrativa do país. Tais proposições, além de compreenderem medidas que procuram otimizar o processo burocrático de tramitação de documentos, ressaltam a ampliação do investimento privado como mecanismos centrais para a efetiva atuação do poder público no combate aos problemas regionais e na distribuição de serviços e atendimento de qualidade aos cidadãos.

Tal como nas arenas anteriores de reformas trabalhistas e fiscais, o menor índice da categoria Tributação, responsável por 8,03% das proposições, se explica na necessidade de uma tramitação e aprovação específica nas Casas Legislativas (Câmara Federal e Senado) sobre seu tema específico e, concomitante, por possuir grandes projetos de Emendas Constitucionais em processo de circulação por estas casas ao longo do mandato de 2019. Integralmente composta por projetos de lei pela simplificação e diminuição da carga tributária, o menor índice também se justifica pela dificuldade de articulação entre os partidos sobre este determinado tema.

A categoria Capacitação e Transparência, com 4,01% do total das proposições, expressa de forma clara a prioridade programática do partido e discorrem sobre a construção de equipes

---

<sup>11</sup> O processo de transparência e a prestação de contas do partido NOVO inclui procedimentos específicos e material detalhado em suas plataformas oficiais. Tal mecanismo prevê além da dispensa do valor referente ao Fundo Partidário - aplicado em banco público e à espera de vias oficiais para devolução ao Estado, uma composição de estudos e relatórios que auxiliam e comprovam a economia de recursos pelo partido na Câmara quanto a diversos segmentos, seja: com a renúncia de benefícios (mudança, moradia e assistência saúde); a alocação eficiente da verba de gabinete (diminuição do quadro de funcionários nos gabinetes); e promovendo a utilização racional da cota parlamentar.

compostas por profissionais capacitados. Portanto, o predomínio de um quadro cada vez mais técnico e especializado no Governo, auxiliaria no processo de tomada de decisões seja contribuindo para a eficiência e eficácia de recursos em políticas públicas ou no desenvolvimento de um efetivo vínculo com os cidadãos por intermédio de uma maior transparência e *accountability* governamental. Neste caso, a baixa frequência de casos é justificada na medida em que a maioria das proposições legislativas que tratam deste tema configuram-se como procedimentais, e requerem, recorrentemente, a criação de comissões especiais, a convocação de especialistas para discussão em comissões e simplificação e a sistematização dos meios de transparência pública.

A compreensão da particularidade aferida na categoria anterior nos encaminha para a segunda etapa de análise deste trabalho, constituída pelo exame detalhado das proposições procedimentais. O refinamento destas proposições, compostas estritamente por requerimentos, possibilitou sua alocação em quatro grandes tipos de requerimentos: realização de audiência pública; criação de comissão ou subcomissão especial; inclusão de convidados e especialistas em comissões; e uma última, diversos, responsável por agrupar os casos específicos e de baixa frequência. Posteriormente, medimos a incidência dos assuntos aos quais as proposições se referiram os correlacionando às categorias de análise pré-definidas.

A divisão destas proposições acarretou em uma distribuição por frequência de incidência de cada um dos tipos de requerimento conforme o Quadro 3 abaixo. Destacamos que a categoria “Diversos” compreende uma soma de casos compostos por requerimentos que não possuem frequência significativa (menos de 2% do total de casos) e, portanto, não constituem uma categoria particular. Dentre eles, ressaltamos os requerimentos: de destaque para votação em separado (3 casos); de revisão de despacho (3 casos); de urgência para votação (3 casos); de solicitação de informações (3); de retirada de pauta (2 casos); de inclusão de coautoria em projetos de lei (2 casos); de desapensação de projetos de lei (2 casos); entre outros casos de requerimentos diversos, específicos e individuais, voltados à instrução e definição da tramitação.

**Quadro 3** – Número de proposições procedimentais por tipos de requerimento

<b>Tipos de requerimento</b>	<b>Total de casos (N)</b>	<b>Frequência por tipo</b>
Realização de audiência pública	60	36,59%
Criação de comissão ou subcomissão especial	29	17,68%
Inclusão de convidados e especialistas em comissões	28	17,07%
Diversos	47	28,66%
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados coletados no site do Sigalei, 2019.

Diferentemente dos Projetos de Lei e propostas de Emenda à Constituição os requerimentos não possuem a finalidade de mudança da estrutura jurídico-legislativa. Contudo, há decisões procedimentais importantes, sendo que o desenvolvimento de uma análise individual sobre sua matéria viabiliza o enquadramento e associação de cada um dos requerimentos às categorias de análise. Assim, diferentemente da congruência evidenciada na análise anterior sobre as proposições substantivas, essa investigação permite identificar as preferências temáticas que estes dispositivos carregam. O Quadro 4 abaixo apresenta a distribuição entre o cruzamento das 164 proposições procedimentais, orientadas pelas categorias de análise, em cada um dos quatro tipos de requerimentos.

**Quadro 4** – Frequência das proposições procedimentais (por categorias)

Tipos de Requerimento	Categorias de Análise						
	Gestão de Políticas Públicas	Redução de Privilégios	Capacitação e Transparência	Liberalismo Econômico	Sistema Político	Tributação	Outros
Realização de audiência pública	4,27%	-	32,32%	-	-	-	-
Criação de comissão ou subcomissão especial	8,54%	0,61%	5,49%	-	0,61%	-	2,44%
Inclusão de convidados e especialista em comissões	0,61%	-	12,80%	-	-	0,61%	3,05%
Diversos	1,83%	8,54%	2,44%	0,61%	2,44%	0,61%	12,20%

**Fonte:** Elaboração própria, 2019.

Observamos a predominância de todos os quatro tipos de requerimentos nas categorias “Capacitação e Transparência” e “Gestão de Políticas Públicas”. Nas categorias “Redução de Privilégios”, “Liberalismo Econômico”, “Sistema Político” e “Tributação” observa-se a baixa frequência ou ausência de valores referente aos tipos de requerimentos. Esse fenômeno, em concordância com a análise anterior sobre as proposições substantivas, é explicado pelo teor de real mudança jurídico-legal que essas categorias carregam, principalmente por tratar de variáveis econômicas e sobre Reformas Estruturais (Partidária, Fiscal e da Previdência) que necessitam de tramitação específica. As características expressas por esses requerimentos contribuem para o processo de tomada de decisão e viabilizam a estruturação de relatórios mais precisos e significativos sobre as receitas, despesas e contratos em todos os níveis de governo, corroborando com a discussão anterior relativa às proposições substantivas.

Ao representar um conjunto de planos e metas exequíveis pelo Estado no curto, médio e longo prazo, a categoria “Gestão de Políticas Públicas” requer proposições com estrutura e conteúdo que modifica o ordenamento jurídico-legal. Assim, as decisões procedimentais desta categoria, tanto para a criação e inclusão de especialistas em comissões quanto para realização de audiência pública para as áreas de saúde, educação e infraestrutura, apenas auxiliam organicamente o processo corrente que as proposições substantivas se referem. Em contrapartida, a categoria “Capacitação e Transparência” que representa o processo de construção de uma equipe formada por profissionais capacitados, com o predomínio de um quadro técnico de especialistas e, paralelamente, uma efetiva *accountability* governamental, possui ordem corrente majoritariamente composta por requerimentos. De fato, decisões sobre a realização de Audiência Pública, a criação de Comissão ou Subcomissão Especial e inclusão de especialistas em comissões são expressas por procedimentos, sem a necessidade de mudança dos direitos e deveres inseridos no marco legal, mesmo que carregarem decisões importantes.

De modo geral, constatamos o predomínio de proposições substantivas e em relação às procedimentais, característica que indica a dualidade entre um traço programático bem definido do partido NOVO e a necessidade corrente de requisições no auxílio do exercício de mandato, expressas em proposições que possuem conteúdo significativo de mudança jurídico-legislativa. Ressaltamos as categorias “Liberalismo Econômico” e “Tributação” que em sua quase totalidade foram representadas por proposições substantivas e, em sentido inverso, a categoria “Capacitação e Transparência”, que inclui em sua maioria proposições procedimentais, com um conteúdo que prioriza a formação de Comissões constituídas por especialistas, o aumento significativo de Audiências Públicas temáticas com e a utilização de mecanismos e ferramentas tecnológicas para aprimoramento do banco de dados governamental, auxiliando no aumento da transparência.

Em caráter exploratório, evidenciamos que houve, no período em análise, um projeto paralelo de Reforma Eleitoral e de Reforma da Previdência nas Casas Legislativas, explicando o menor número de proposições sobre esse tema, face a necessidade de mudanças estruturais substantivas via Reformas. Como segunda variável explicativa, enfatizamos a gestão e transparência interna de recursos dos deputados do partido NOVO, simultâneas às proposições apresentadas que objetivam diminuir privilégios e o custo do Estado, por uma melhor gestão de recursos públicos.

## **Conclusões**

Considerando o pressuposto de que os princípios democráticos asseguram uma maior representação, consideramos o argumento de Manin, Przeworski e Stokes (1999) de que nas democracias recentes necessitam de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem a escolha dos eleitores quanto à identificação de programas e

agenda mais definidos aos partidos. Assim, nossas observações fornecem indicativos positivos ao debate que vincula os programas partidários como um preâmbulo de uma futura agenda governamental.

Os resultados observados indicam significativa congruência entre saliência programática do partido NOVO e a agenda legislativa de seus respectivos deputados federais, quanto as proposições substantivas. Concomitantemente, em decorrência da avaliação das proposições procedimentais destacamos um enquadramento significativo entre as temáticas priorizadas pelos deputados federais do partido e as preferências programáticas verificadas no Manifesto e Estatuto partidário do NOVO. Evidenciamos que o termo agenda legislativa deve contemplar os compromissos assumidos durante a disputa eleitoral e, deste modo, a avaliação de sucesso do mandato ou de funcionalidade do sistema político brasileiro poderia abarcar outras dimensões para além da exposta nesta proposta, como por exemplo, a congruência entre promessas de campanha e ações governamentais, explorando as propagandas e programas de governo.

Além de identificar os temas considerados prioritários pelos deputados federais, os associando com o conteúdo programático do partido, este trabalho fornece variáveis que auxiliam na análise sobre responsividade dos eleitos perante o eleitorado e em futuros estudos de congruência partidária, definição de agenda e comportamento legislativo. Assim, retomando o argumento de Mayhew (1974) de que apenas a apresentação de proposições não representa um esforço efetivo de mobilização de agenda, não podemos inferir em que medida houve uma mobilização para cumprir as promessas expressas nos programas partidários. Contudo, os resultados aqui apresentados contribuem como variáveis explicativas na análise futura deste fenômeno e sugerem que os partidos podem, de fato, influenciar a agenda legislativa.

A mobilização de uma agenda passa por outras atividades que exigem esforço político, considerando a influência de outros fatores endógenos e exógenos ao partido NOVO, como lutar pela aprovação das proposições em comissões e plenário, o que passa por conseguir atenção das lideranças, participar de reuniões, mobilizar campanhas cívicas e midiáticas, entre outros. Portanto, novos estudos, por exemplo, poderiam verificar o efeito da atenção às questões nas agendas políticas formais, incluindo a análise de possíveis efeitos sobre a legislação principal e a atenção à política por nomeados políticos na burocracia (CARREIRÃO, 2015).

Por fim, nossos resultados podem indicar uma predição de agendas legislativas através da análise das plataformas partidárias, considerando-as como variáveis dependentes. Nesse sentido, seria conveniente explorar modos de operacionalizar acertadamente variáveis como o tamanho do partido, o contexto em que nasce, os tipos de eleições internas que existem e o tipo de liderança, e investigar sua incidência sobre a coerência partidária. Tal argumento permite ampliar nossa compreensão sobre o processo de representação e a busca de novas

variáveis explicativas da coerência partidária, tanto no âmbito institucional quanto programático no processo de investigação de coerência partidária.

## Referências

ALDRICH, John. **Why Parties?** A second Look. Chicago; London: University of Chicago Press, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BAUMGARTNER, Frank. R.; JONES, Bryan. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pesquisa simplificada**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, 2017.

CARRERÃO, Yan. S. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 32-41, 2015.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

COPPEDGE, Michael. The dynamic diversity of Latin American party systems. **Party Politics**, n. 4, p. 547-568, 1997.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. Participação e Oposição. São Paulo: EDUSP, 2015.

DIAMOND, Larry; HARTLYN, Jonathan; LINZ, Juan. J.; LIPSET, Seymour. M. **Democracy in developing countries**. Latin America. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. Nova York: Harper and Row, 1957.

EGAN, Patrick. J. **Partisan Priorities: How Issue Ownership Drives and Distorts American Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

FAGAN, Edward. J. Marching Orders? U. S. Party Platforms and Legislative Agenda Setting 1948 - 2014. **Political Research Quarterly**, v. 71, n. 4, p. 949-959, 2018.

FIGUEIREDO, Arlegina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p.43-61, 1995a.

HOFFERBERT, Richard. I.; BUDGE, Ian. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945-1985. **British Journal of Political Science**, v. 22, n. 2, p. 151-182, 1992.

MADEIRA, Rafael; TAROUÇO, Gabriela. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon. A regra e as exceções: líderes partidários e casos desviantes na relação Executivo-Legislativo. In: DANTAS, Humberto; TOLEDO, José Roberto; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (org.). **Análise política e jornalismo de dados: ensaios a partir do basômetro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.183-202, 2014.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, n. 67, p. 105-138, 2006.

MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

PETROCIK, John. R. Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study. **American Journal of Political Science**, n. 40, p. 825-850, 1996.

RODRIGUEZ, Leticia. M. R.; MONTERO, Mercedes. G. Coerência Partidária nas elites parlamentares latino americanas. **Opinião Pública**, v. 8, n. 2, p. 189-229, 2002.

SIGALEI. **Painel Principal**. Disponível em: <https://web.sigalei.com.br/app/mainPanel>. Acesso em: 5 jan. 2020.

STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang. Political parties and hard choices. In: MÜLLER, Wolfgang; STROM, Kaare (ed.). **Policy, office or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions**. New York: Cambridge University Press, p. 1-35, 1999.

Artigo recebido em: 2020-02-06

Artigo reapresentado em: 2020-05-10

Artigo aceito para publicação em: 2020-05-19



## **REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA BAHIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: AS ELITES DO PODER DURANTE O REGIME MILITAR**

### **POLITICAL REPRESENTATION OF BAHIA IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES: THE POWER ELITES DURING THE MILITARY REGIME**

### **REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE BAHÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LAS ÉLITES DEL PODER DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR**

Maurício Ferreira Silva<sup>1</sup>  
Ana Quele Passos<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho aborda a representação política do estado da Bahia na Câmara dos Deputados durante o regime militar. O objetivo é identificar, a partir da análise sociopolítica, os segmentos sociais majoritários que se destacaram na casa legislativa em quatro categorias analíticas: sexo, nível educacional, carreira profissional e vinculação partidária. O percurso metodológico traçado teve como ponto de partida a análise documental, coleta e sistematização de dados biográficos, seguindo abordagem qualitativa e quantitativa de caráter descritivo. O trabalho traz como resultado a construção de uma radiografia política que, por sua vez, apresenta duas importantes conclusões acerca do perfil representativo: o viés elitista, em função da identificação com os grupos de privilégio da sociedade e o atrelamento ideológico aos governos militares.

**Palavras-chaves:** Representação política; Câmara dos Deputados; Regime militar; Elites baianas.

**Abstract:** This paper deals with the political representation of the state of Bahia in the House of Representatives during the military regime. The objective is to identify, from the socio-political analysis, the major social segments that stood out in the legislative house in four analytical categories: gender, educational level, professional career and party affiliation. The methodological course was based on document analysis, collection and systematization of biographical data, following a qualitative and quantitative descriptive approach. The work results in the construction of a political radiography that, in turn, presents two important conclusions about the representative profile: the elitist bias, due to the identification with the privilege groups of society and the ideological attachment to the military governments.

**Keywords:** Political representation; House of Representatives; Military Regime; Elites of Bahia.

**Resumen:** Este documento aborda la representación política del estado de Bahía en la Cámara de Diputados durante el régimen militar. El objetivo es identificar, a partir del análisis sociopolítico, los principales segmentos sociales que se destacaron en la casa legislativa en cuatro categorías analíticas: género, nivel educativo, carrera profesional y afiliación partidaria. El curso metodológico se basó en el análisis de documentos, la recopilación y la sistematización de datos biográficos, siguiendo un enfoque descriptivo cualitativo y cuantitativo. El trabajo resulta en la construcción de una radiografía política que, a su vez, presenta dos conclusiones importantes sobre el perfil representativo: el sesgo elitista, debido a la identificación con los grupos privilegiados de la sociedad y el apego ideológico a los gobiernos militares.

**Palabras clave:** Representación política; Cámara de los Diputados; Régimen militar; Élites bahianas.

---

<sup>1</sup> Cientista Político. Docente Associado do Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Atua em cursos de graduação e nos Programas de Pós-Graduação em Política Social e Territórios (POSTERR) Ciências Sociais (PPGCS).

<sup>2</sup> Mestranda em Ciências Sociais pelo PPGCS-UFRB. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Política e Sociedade (GEPPS-UFRB).

## 1 Introdução

A onda de golpes vivenciados por Estados independentes a partir da década de 1960 na América do Sul consolidou os interesses das elites conservadoras que, baseadas no autoritarismo e na repressão política, expandiram-se por toda a região. Os golpes de Estado pelos quais passaram Brasil (1964), Bolívia (1964), Argentina (1966; 1976), Chile (1973) e Uruguai (1973), reverberaram um misto de interesses das elites nacionais em conjunto com as pretensões das forças armadas, interligados aos anseios das forças políticas transnacionais. No caso brasileiro, a ditadura civil-militar contou com o apoio de políticos reconhecidos nacionalmente, sobretudo vinculados à ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido que representou os interesses políticos dos militares no sistema bipartidário imposto após o golpe.

No processo de fortalecimento do regime, esta coalização conservadora, representada principalmente por seguimentos militares, industriais, financeiros e rurais, foi responsável pela participação ativa em cargos públicos de representação política, tanto em nível regional quanto nacional. No caso da Bahia, como aponta Dantas Neto (2004), o golpe reorientou a linha político-administrativa do governo estadual, cassou mandatos, recuperou a influência nacional de Juracy Magalhães e converteu Luís Viana Filho e Antônio Carlos Magalhães em influentes quadros políticos do regime. Sob um cenário político de exceção, o projeto de desenvolvimento econômico centrou-se, a partir do destacado papel da elite política local, nos preceitos da chamada “modernização conservadora”.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o perfil elitista da representação baiana na Câmara dos Deputados durante o regime militar. Em termos específicos se divide em três etapas: a primeira condiz com a identificação dos parlamentares eleitos para a representação da Bahia na Câmara Federal durante o regime militar (1967-1982); a segunda se refere à identificação, a partir de levantamento do perfil biográfico dos representantes, da vinculação aos grupos de influência nas quatro categorias analíticas selecionadas - gênero, nível educacional, carreira profissional e filiação partidária; a última averigua o alinhamento político do grupo de representantes com o regime militar.

A pesquisa, de caráter descritivo, seguiu abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como ponto de partida o mapeamento do perfil biográfico dos deputados federais da Bahia que exerceram mandatos, o que inclui eventuais suplentes alçados à condição de titulares. Além disso, o percurso metodológico traçado teve como ponto de partida a análise documental, coleta e sistematização de dados biográficos através de fontes secundárias, tais como o banco de dados do Centro de Documentação e Informação (CEDI), o Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro (DHBB) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV) e dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral.

O artigo está estruturado em duas partes principais. A primeira se destina ao debate em torno dos campos teóricos das elites políticas e da representação política à luz do quadro sociopolítico do regime militar. A segunda, por sua vez, apresenta os resultados da coleta de dados em torno das quatro variáveis vinculadas ao perfil da representação parlamentar.

## 2 Elites e representação política

O debate teórico e metodológico no campo da teoria das elites perpassa pelo reconhecimento de um grupo de comando, dirigente e governante, que por sua vez ocupa posições estratégicas numa dada relação de poder. Estes princípios são evidenciados por fatores de distinção que caracterizam a elite e a “não-elite”. Nesta ótica, num contexto social específico, é intrínseca a existência de uma massa (maioria da população) que não é habilitada a governar, uma vez que não possui condições necessárias para ocupar determinados espaços de poder e mando.

Os teóricos clássicos introduziram a discussão sobre as elites como princípio analítico e explicativo da organização social, política e cultural, que considerava a presença eminente de hierarquias e desigualdades “naturais” entre os membros da sociedade. Tal posição evidencia que a visão elitista objetivou a compreensão da organização política na *práxis*, inter-relacionada com a análise e crítica da concepção de democracia que supostamente se distanciava de seus preceitos ideais. Logo, no que tange à organização sociopolítica, este pressuposto justifica a necessidade de uma minoria dirigente, capaz de governar a maioria da população.

O sentido sociológico da noção de elites ganha ressonância com o trabalho de Pareto (1984), que lhe confere duas diferentes definições. A elite comporia o estrato superior de uma sociedade, responsável pela organização, controle e direção do estrato inferior, definido como “não-elite”. O estrato superior comportaria duas elites, a dos governantes e a dos não-governantes.

Em linhas gerais, o que define a composição e o estabelecimento nos grupos em questão são as aptidões individuais, logo, segundo tal concepção, o grupo dirigente possui os atributos necessários para a ação de controle. Não se trata, pois, de fenômeno isolado e circunstancial, visto que, segundo Gaetano Mosca, a separação entre grupos dirigentes e grupos dirigidos é um fenômeno histórico, aplicado às mais distintas formas de organização social. Isso torna impossível, por exemplo, “que uma democracia funcione sem que a ação das massas populares seja coordenada e disciplinada por uma minoria organizada, ou seja, também por uma classe dirigente” (MOSCA, 1968, p. 307).

O poder dirigente da minoria se manifesta, sobretudo, pela ausência de condições de autocontrole da maioria. Pareto e Mosca defendem a noção de que toda sociedade necessita de

uma minoria governante – uma elite governante – dotada de qualidades políticas para o exercício do poder. Esta elite, por sua vez, não é estática, já que sofre transformações em sua composição de tempos em tempos, seja pela própria dinâmica interna ou pelo recrutamento de novos membros advindos dos estratos inferiores da sociedade. Por este prisma, os preceitos clássicos de rotatividade dirigente da democracia, sobretudo o sufrágio universal, constituem risco ao equilíbrio.

No entanto, na luta política, a fim de obter os sufrágios da maioria, cada grupo se esforça por conformar-se, ao menos em aparência, às ideias e aos sentimentos que predominam nessa mesma maioria. Isto permite muitas vezes aos regimes liberais desenvolver uma força extraordinária, mas, por outro lado, esta obrigação de conformismo faz com que a classe dirigente sofra a influência de elementos mais numerosos, que são menos conscientes das necessidades verdadeiras da sociedade. Esta é a razão por que o maior perigo que correm as instituições liberais consiste nas consequências do exercício do direito de sufrágio pelas camadas mais incultas da população. (*Idem*, p. 313-314)

Ao considerar as associações como meios constitutivos da vontade geral, Robert Michels prescreveu a lei de ferro das oligarquias que se movia pela necessidade de organização que implica, por sua vez, na existência de uma minoria dirigente. Entre estas vias, Michels (1982) observa que a crescente burocratização recorre a um distanciamento com a vontade das massas governadas, logo, a democracia representativa em sua *práxis* coaduna requisitos ora prescritos pelos teóricos elitistas. Com base nas análises sobre a composição da representação política, indica que este quadro foi composto historicamente por *personas* que em grande escala pertenciam aos grupos de elites correspondentes entre si.

Em vista de tal argumentação, Josep Schumpeter retoma o princípio das elites dirigentes como característica da democracia real. Tendo por base o preceito de utilidade, Schumpeter (1984) traduz a existência das elites como pressuposto necessário para a condução da própria democracia. Por conseguinte, sua crítica perpassa ao idealismo prescrito no sentido original do termo, pelo qual o povo é tido como condutor da vontade e *práxis* democrática.

A sociedade é sempre uma unidade dinâmica de dois fatores: minorias e massas. As minorias são indivíduos ou grupos de indivíduos especialmente qualificados. A massa é o conjunto de pessoas não especialmente qualificadas [...] Claro está que nas superiores, quando chegam a sê-lo e enquanto o forem de verdade, há mais verossimilitude de achar homens que adoram o “grande veículo”, enquanto as inferiores estão normalmente constituídas por indivíduos sem qualidade. (ORTEGA Y GASSET, 1959, p. 58-60).

Neste sentido, a participação direta e o autogoverno do povo se tornam impossíveis, uma vez que os indivíduos tendem para práticas ora distanciadas da razão e produzem diferentes percepções que se chocam com o consenso previsto na teoria clássica da democracia. Em função de tais contradições, o teor de democracia em uma esfera política se concretiza na

competição entre as elites e os conflitos pelo poder são guiados pelo que designou como “auto-interesse”.

As premissas elitistas em torno da representação política sustentam-se em cenário de competição restrita, ou seja, estabelecida a partir de regras de controle do funcionamento da democracia representativa. Contudo, é importante ressaltar que a ascensão de elites na representação política não se resume a contextos de competição limitada. Como aponta Dahl (2005) acerca da contemporaneidade, é possível verificar a proeminência de deturpações na constituição de parlamentos em contexto de democracia polárquica, que resulta na inexistência de simetria entre a representação com as camadas sociais representadas.

Nos corpos legislativos contemporâneos, as ocupações profissionais e de classe média estão numericamente sobre-representadas; As ocupações em trabalho fabris estão sub-representadas (mesmo entre representantes de partidos trabalhistas, socialistas e comunistas, assim como muitas outras categorias- agricultores e donas-de-casa, por exemplo). (DAHL, 2005, p.43).

## **2.1 A representação no regime de exceção**

O movimento de substituição de regimes democráticos por ditatoriais, verificado na América Latina a partir da década de 1950, ocorreu através de golpes de Estado capitaneados por segmentos elitistas de interesses nacionais e internacionais com o uso das forças armadas. Os regimes militares resultantes predominaram na região durante duas décadas, sendo que “somente no final dos anos 1970 e 1980 é que os militares se retiraram de maneira significativa do controle direto do governo em toda a região” (HARTLYN, 2009, p. 128).

No Brasil, após o golpe de 1964, os militares impuseram um modelo de governo que tentava convergir preceitos democráticos às ações ditatoriais. Do ponto de vista ideológico, o regime se empenhou em legitimar o discurso da necessidade da “revolução” como mecanismo de combate ao “perigo comunista” que ameaçava a democracia. Concomitantemente, no sentido da dinâmica política estrutural, amparou-se na ambiguidade de ações autoritárias – como o fechamento do Congresso Nacional – e a manutenção de uma versão de competição eleitoral, com eleições legislativas e a existência de partidos políticos. Com isso, o Ato Institucional número 2 (AI2) impôs o mecanismo de dois partidos para as disputas eleitorais, o chamado bipartidarismo.

Em sentido amplo pode-se afirmar, contudo, que a “roupagem democrática” não retirou o viés elitista e autoritário do governo, pelo contrário. O golpe foi executado pelas forças militares em conluio com setores da sociedade civil agregando “um conjunto heterogêneo de novos e velhos conspiradores contra Jango e contra o trabalhismo: civis e militares, liberais e autoritários, empresários e políticos, classe média e burguesia”. (NAPOLITANO, 2014, 43-44).

Se em cenários de ampla concorrência as variáveis de privilégios das elites podem ser

garantidas, como aponta Dahl (2005), é possível aferir que, no caso do regime militar brasileiro, o mecanismo bicameral e de restrições ao sufrágio universal possibilitou maior controle dos militares sobre as instâncias representativas que vigoravam antes do golpe de 1964. A restrição competitiva, como se constata em torno da representação política no estado da Bahia, proporcionou a eleição de atores políticos oriundos das camadas privilegiadas da sociedade que se posicionavam, em termos ideológicos, alinhados com os interesses políticos da elite dirigente.

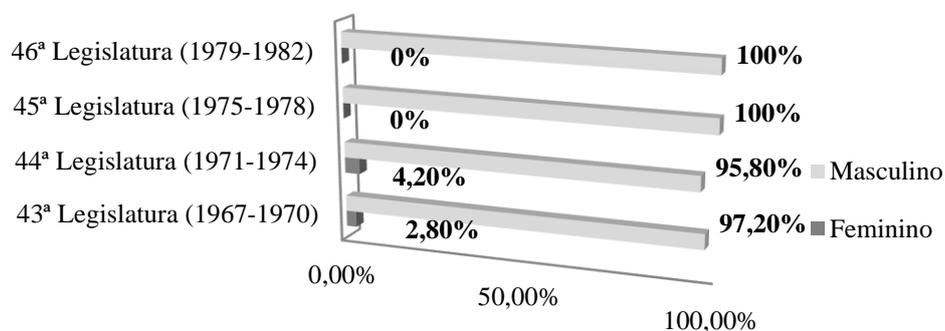
### 3 Resultados

Os estudos em torno da representação política brasileira evidenciam que, historicamente, algumas elites se destacaram nas casas legislativas, o que proporcionou significativa ausência representativa de segmentos sociais, tais como mulheres, negros e indígenas. Somam-se a estes os grupos de menor poder aquisitivo e de baixa formação escolar. Em contrapartida, como veremos nesta seção a partir do recorte em torno do período que compreende o regime militar, existe a predominância de segmentos privilegiados compostos por homens com formação superior em áreas de prestígio social.

#### 3.1 A supremacia masculina

A bancada baiana na Câmara dos Deputados foi representada majoritariamente por parlamentares do sexo masculino, como demonstra o Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Parlamentares baianos por gênero (1967-1982)



**Fonte:** Dados Organizados pelos autores.

Na 43ª Legislatura (1967-1970) a representação englobou 97,2% de homens contra apenas 2,8% de representação feminina. Na legislatura seguinte (44ª) o placar percentual evidencia 95,8% de representação masculina ante 4,2% de feminina. Se o índice de representação feminina é baixo nas duas primeiras legislaturas, adquire contornos medíocres nas legislaturas seguintes, onde se nota a ausência total de representação feminina. Isso significa que nenhuma mulher participou da representação política do estado da Bahia entre os anos de 1975 e 1982. Assim, por consequência, pode-se aferir um viés mais elitista na segunda metade do regime militar, com hegemonia masculina na representação política baiana.

Não obstante verifica-se que, no quadro geral, apenas 1,4% desta representação foi exercida por mulheres parlamentares. Neste caso, destaca-se que a eleição da única mulher se encontra entrelaçada ao contraste de um contexto histórico marcado pela sub-representação feminina e, por outro lado, pelo arranjo protagonizado por lideranças políticas na transmissão de capital político para correligionários e familiares. A professora Neci Novais, esposa de Manuel Cavalcanti Novais, membro da elite baiana com forte inserção no cenário político do estado que remonta ao início da década de 1930, protagonizou a condição de única mulher eleita à Câmara dos Deputados pela Bahia no período pesquisado. Junto com Manuel Novais exerceu mandato na 42ª legislatura (1963-1967) vinculada ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e, após a decretação do bipartidarismo, na 43ª (1967-1971) e 44ª (1971-1975) legislaturas, desta feita já vinculada à ARENA.

A constatação de que, em termos absolutos, apenas uma mulher assumiu mandato durante o período, expõe o viés elitista centrado na figura masculina como “controlador” do campo político no estado. Cabe salientar que esta realidade encontra ressonância no cenário nacional, visto que o regime militar se caracterizou pela supremacia masculina nos postos de comando das forças armadas e, por consequência, nos cargos administrativos dos governos subnacionais e nacional.

### **3.2 Uma elite de formação superior**

A política brasileira foi marcada historicamente pela presença de atores e representantes que dispõem de alto nível educacional (RODRIGUES, 2009). Ao analisar os bacharéis na política brasileira, Simões (2006) aponta que esses, principalmente da área do direito, desempenharam grande atuação no campo político e tinham por característica a questão do treinamento através da formação educacional.

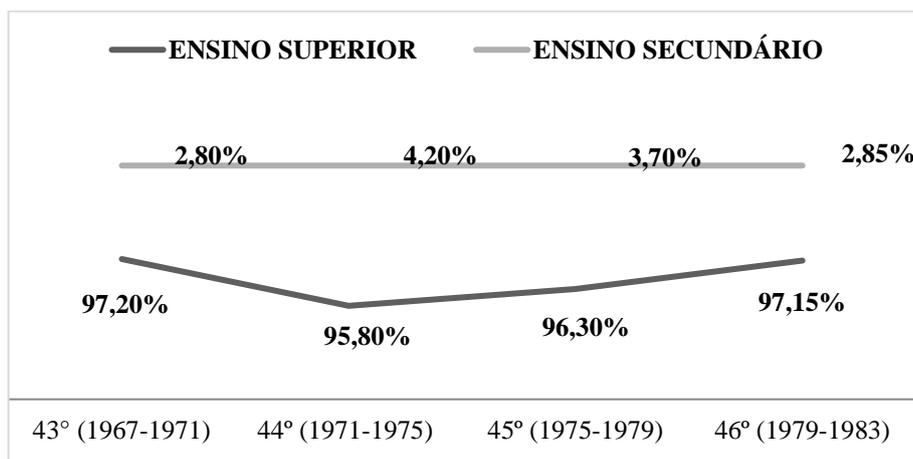
A formação escolar elevada dos representantes é característica marcante do quadro de representação política nacional. Considerando o período aqui pesquisado pode-se concluir que a maior parcela da população foi alijada da atividade representativa, já que a taxa de participação do ensino superior no total de matrículas iniciais representou apenas 2% até a década de 1970

(PNUD/IPEA, 1996). Essa condição excludente e de elitização da representação permanece durante a década de 1980, visto que o índice de pessoas aptas que frequentaram o nível superior não ultrapassou 6% (FIGUEIREDO FILHO, 2010).

Em termos regionais constata-se que o estado da Bahia foi marcado por alta taxa de analfabetismo durante a década de 1960. Esta realidade motivou os estudantes reunidos no I Seminário Nacional de Reforma Universitária de 1961, organizado pela União Nacional dos Estudantes (UNE), a denunciar o sistema educacional, pois “apenas 1% da população baiana tinha acesso ao ensino superior”. (SOUZA, OLIVEIRA e MAGALHÃES, 2015). Em 1990 o número médio de anos de estudos da população baiana foi menor que 04 (quatro), o que alocou o estado na sexta menor expectativa de desenvolvimento educacional. (PNUD/IPEA, 1996).

Diferente da maioria da população baiana da época, os deputados federais do estado apresentaram um alto nível de graduação educacional ratificado pelo título de ensino superior, o que os distingue socialmente. Os dados abaixo constituem, no nosso entendimento, mais uma evidência do alto nível de elitização da representação política baiana durante o período.

**Gráfico 2:** Parlamentares baianos por nível de graduação educacional



**Fonte:** Dados organizados pelos autores.

O nível de graduação educacional dos deputados federais da Bahia está em congruência com o perfil apresentado na esfera nacional, o que retrata para a formação característica dos grupos de elites da época. Segundo os dados da 43ª legislatura, 97,2% dos representantes eleitos portaram nível superior, maior índice evidenciado no período analisado; por outro lado, os que detinham o nível de graduação secundária somaram apenas 2,8% do número total.

As legislaturas posteriores coadunam-se com a mesma média de formação superior, com índice acima de 90%. Já os portadores do ensino secundário representam menos de 5% dentre os 70 parlamentares que cumpriram 120 mandatos como representantes da bancada baiana na Câmara dos Deputados durante o regime militar. Isso, como afirmamos, expõe a face excludente do processo de representação nas quatro legislaturas pesquisadas.

### 3.3 Carreira profissional: o prestígio social em voga

A literatura sobre o processo de recrutamento político, a composição das instâncias político-institucionais e o estudo sobre as elites políticas incorporam a categoria “carreira profissional” como um importante indicador analítico da classe política e sua profissionalização. Tal categorização, para além de descrever e traçar informações, também pode evidenciar aspectos de influência para o processo de recrutamento político da época. De acordo com Norris (2013), o recrutamento político perpassa a mera indicação da representação e configura a seleção de atores específicos, tendo em vista o arranjo de posições estratégicas nas esferas políticas.

Desta forma, as ocupações profissionais, principalmente as que dispõem de maior entendimento técnico das leis, podem contribuir para o acesso ao parlamento, como as profissões que advêm da área jurídica ou que possuem um determinado prestígio social, a exemplo dos profissionais liberais como médicos, engenheiros e empresários. Segundo Codato, Costa e Massimo (2014), a posição de uma determinada profissão tem potencial para fornecer critérios de convergência com o recrutamento e com a profissionalização da atividade política:

Os três critérios ligados à profissão do aspirante a político, e que, combinados, mediriam as oportunidades oferecidas pelo sistema de relações sociais, são: a) carreira flexível (férias generosas, disponibilidade de tempo e autonomia profissional); b) status social (posição da ocupação perante outras de acordo com o reconhecimento e o prestígio socialmente compartilhado numa dada comunidade 12); e c) afinidade com a atividade política (ocupações que permitem familiaridade com a máquina pública e com os estratagemas da política ou propiciam uma rede de contatos importantes no meio). Decorrem daí três categorias de ocupações que reúnem, de maneira diferente, os requisitos estipulados para se dar bem no negócio da política: profissões com alta disposição para a atividade política, com média disposição para a atividade política ou com baixa disposição para a atividade política (CODATO, COSTA E MASSIMO, 2014, p.355).

Mesmo ao considerar as especificidades do período pesquisado, sobretudo, ao que concerne às limitações do sufrágio para o legislativo, pode-se aferir que o perfil da representação coaduna-se aos preceitos de diferenciação e conseqüente privilégio em termos de profissões. De acordo com Simões (2006), entre os advogados, legisladores, juízes, professores em direito, escritores de obras jurídicas e procuradores, observa-se a existência de características comuns que os diferenciam socialmente, atribuindo-lhes *status* e alto

reconhecimento social:

O que tem em comum advogados, legisladores, juizes, professores de direito, escritores de obra jurídicas e procuradores? Primeiro: têm um referencial comum de linguagem, o que chamou-se de língua estranha ao leigo e de formação; segundo: são reconhecidos como tendo este tipo específico de conhecimento; e, por fim: são aceitos como pares um pelos outros. Em suma, fazem parte de um *coterie*. (Grupo de pessoas que se prestam apoio mútuo) - (SIMÕES, 2006, p.38)

Mediante tais descrições, os grupos de profissionais organizam-se como membros de uma *coterie* (grupo de pessoas que se prestam ao apoio mútuo), que contribui de forma partilhada para o reconhecimento e prestígio social. Neste sentido, a hipótese que norteia esta categoria de análise infere que a representação política da Bahia na Câmara dos Deputados nas legislaturas pesquisadas foi constituída de políticos pertencentes a profissões de reconhecimento social.

Convém ressaltar que, de acordo com as informações cedidas e catalogadas pelo Centro de documentação e Informação da Câmara dos Deputados, alguns deputados declararam mais de uma profissão. Assim, foram analisadas as ocupações profissionais dos 70 parlamentares baianos eleitos entre 1967 a 1979, entre suplentes e efetivos, que elencaram 143 ocupações profissionais. Além disso, nota-se a ocorrência de dubiedade entre as profissões declaradas e as profissões exercidas, uma vez que os arquivos não diferenciam entre a formação original e o pleno exercício profissional. Neste sentido, ocorrem situações nas quais o parlamentar obteve determinada formação acadêmica, migrou para outra atividade e registrou todo o percurso como “profissão”, como foi o caso do deputado Antônio Carlos Magalhães que, em seu perfil, inseriu as profissões “médico e jornalista” sem jamais ter exercido atividade profissional na medicina, apesar da formação acadêmica neste campo.

A multiplicidade das declarações indica, contudo, a aderência às profissões de maiores distinção e reconhecimento social. Independentemente dos partidos políticos, essas profissões são características dos grupos de elite da sociedade baiana, o que denota o importante papel que exercem para o acesso ao quadro da representação política-institucional. Para melhor entendimento, o quadro profissional foi organizado com base na seguinte distribuição: Carreiras Jurídicas (advogado, juiz, promotor de justiça, desembargador e procurador de justiça), Atividades Rurais (pecuarista, fazendeiro, agropecuarista, agricultor e proprietário rural), Professores, Profissionais da Saúde, Funcionários Públicos, Industrial, Comerciante e Bancário, Militares, Imprensa (Jornalista e comunicólogo em televisão) e Outros (engloba as profissões que são apresentadas com menor frequência: engenheiro civil, engenheiro agrônomo, economista, empresário, contador, administrador e técnico em contabilidade).

**Tabela 1:** Carreira Profissional

<b>CARREIRA PROFISSIONAL</b>	<b>%</b>
Carreiras Jurídicas	25,2%
Atividades Rurais	16%
Professores	14%
Profissionais da Saúde	11,9%
Funcionários Públicos	6,3%
Industrial, Comerciário e Bancário	6,3%
Imprensa	5,6%
Militares	1,4%
Outros	13,3%

**Fonte:** Dados organizados pelos autores.

A representação baiana durante o regime militar tem em seu quadro de carreira profissional a preponderância das profissões provenientes da área jurídica, com 25,2%. Na sequência, as atividades rurais que apresentam índice de 16%, enquanto professores e profissionais da saúde representaram 14% e 11,9% respectivamente. Em consonância com as categorias apresentadas por CODATO, COSTA E MASSIMO (2014), verifica-se a proeminência de ocupações profissionais de alto reconhecimento social, a exemplo dos profissionais da saúde, que aqui foram, por sua vez, majoritariamente constituídos por médicos (com exceção de dois cirurgiões-dentistas). Este perfil também evidencia para as carreiras flexíveis e outras com maior autonomia profissional, a exemplo das carreiras jurídicas e dos que exercem as atividades rurais.

Além de profissionais das áreas jurídicas e médicas, cabe frisar aqui as citações às áreas de educação, de serviços públicos e de comunicação. É possível constatar que a citação à categoria “professor”, com predominância de vínculo com as universidades, indica o “pertencimento” à elite acadêmica, propiciando certa condição intelectual à atividade política. Por fim, a presença média de funcionários públicos e de jornalistas/imprensa indica tanto a proximidade quanto a *expertise* em torno dos “negócios públicos”, fomentando o capital político necessário para a entrada na esfera política.

### **3.4 Perfil político-partidário: o apoio ao regime**

A artificial estrutura democrática simbolizada pelo bipartidarismo adquiriu na Bahia conotações contundentes em prol da ARENA. O período pesquisado indica esta supremacia tanto pelo prisma da Câmara dos Deputados, como veremos adiante, como pelo controle do poder executivo, já que todos os governadores “escolhidos” pela Assembleia Legislativa da Bahia eram vinculados ao partido da situação, braço político do regime militar. Por seu lado o

MDB (Movimento Democrático Brasileiro), além de representar isoladamente o estatuto legal oposicionista, foi obrigado a conviver com divergências internas durante o período. Para Jacobina (2010), o MDB baiano pode ser dividido em “autênticos-ortodoxos” e “adesistas-moderados”:

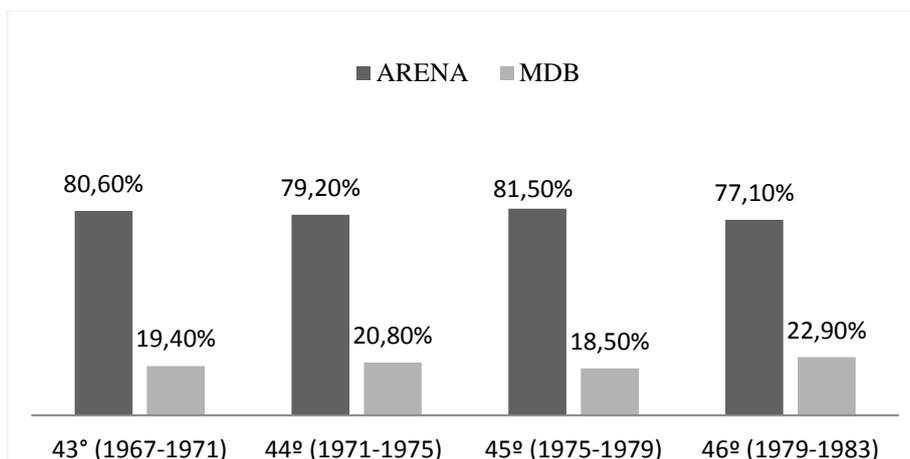
No MDB havia o grupo “autêntico” que expunha uma crítica contundente ao regime e ao governo de ACM 1971-1975 e o MDB “adesista” que era contrário a essas críticas, especialmente a ACM [...] Membros do MDB autêntico baiano, de fato fizeram oposição, enquanto o MDB adesista fez acordos com a Arena e em alguns casos, como nas eleições parlamentares de 1974, essa facção impediu que os membros que representavam maior oposição tivessem espaço na mídia. (JACOBINA, 2010, p.40).

A fragilidade oposicionista contribuiu com o fortalecimento do partido governista, que cresceu apoiado no personalismo das figuras políticas locais que possuíam forte inserção entre as elites políticas nacionais. Por consequência, evidencia-se a concentração da representação política em alguns grupos de interesse e a consequente “personificação” em determinados líderes. Esse fenômeno pode ser constatado, como aponta Dantas Neto (2003), na atuação de Antônio Carlos Magalhães, protagonista do grupo político denominado pela literatura especializada como *carlismo*.

De 1967 a 1974 o carlismo afirmou-se como a principal força da ARENA na Bahia, embora se mantivesse, ainda, como grupo político apenas estadual. A Prefeitura de Salvador (1967-1970) serviu de vitrine administrativa e trampolim político e o esforço prosseguiu durante o primeiro mandato de governador de ACM (1971-1975), quando, ao tempo em que mantinha a sociedade civil baiana sob forte constrição autoritária, investia contra bases político-eleitorais de grupos conservadores rivais, no intuito, em parte consumado, de neutralizá-los, ou pulverizá-los. (DANTAS NETO, 2003, p.223).

Em linhas gerais, a estrutura partidária da ARENA, que incorporava grupos específicos de interesse local com forte ascensão no estado, atrelada à dinâmica repressora inerente ao regime militar, consolidou a representação política situacionista, tanto no âmbito do executivo, com a escolha indireta do governador pela Assembleia Legislativa, quanto do legislativo, como demonstra o gráfico abaixo:

**Gráfico 3:** Representação por bancada partidária



**Fonte:** Dados organizados pelos autores.

Os dados relativos à representação no legislativo demonstram a predominância de políticos vinculados à ARENA durante todo o período pesquisado. Na 43ª Legislatura (1967 a 1971), a representação da bancada baiana foi formada por 80,6% de representantes da ARENA, ante 19,4% do MDB. Na 44ª legislatura o MDB apresenta um crescimento de 1,4%, chegando a 20,8%; porém, a ARENA mantém a supremacia, alcançando 79,2% de representantes.

Durante os anos de 1975 a 1979, que correspondem à 45ª legislatura, a ARENA retoma o crescimento, alcançando 80,5% das cadeiras, contra 18,5% do MDB. Vale ressaltar que este constitui o menor índice de representação apresentado pelo MDB baiano na câmara federal durante o regime militar. Todavia, já no bojo dos movimentos de abertura política, o MDB consegue ampliar sua participação, mesmo que de maneira tímida: na 46ª legislatura alcança 22,9% das vagas, contra 77,1% da ARENA.

Em suma, como já frisado, a ARENA assegura, durante o regime militar, a sua preponderância no que se refere à representação política da Bahia na Câmara dos Deputados. Tal constatação se evidencia na análise do período de forma integrada, onde se constata que a ARENA compôs 79,5% da representação, ante 20,5% do MDB.

O arranjo político destaca a bem sucedida organização da ARENA no território baiano. De acordo com Madeira (2002), a ARENA baiana foi constituída principalmente pelos políticos que advieram da antiga União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Republicano (PR). Estes atores políticos já dispunham de forte influência devido à trajetória percorrida tanto na política estadual quanto nacional, resultando em considerável coesão partidária que contribuiu para um alto grau de estabilidade política na cena federal.

Verificou-se que a ARENA baiana, além de possuir bancadas federais formadas basicamente por parlamentares experientes, com trajetórias prévias relativamente longas e com vinculações diretas aos partidos políticos existentes na fase multipartidária anterior ao período analisado, possui uma dinâmica pelo predomínio de suas principais lideranças. Esta análise identificou a presença de cinco lideranças de primeiro plano, encabeçando as principais alas do partido no Estado [Antônio Carlos Magalhães, Roberto Santos, Lomanto Júnior, Luís Viana Filho/Neto e Juraci/Jutaí Magalhães]. (MADEIRA, 2002, p. 45).

Em contrapartida, o MDB baiano era composto pela maioria do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pelo Partido Social Democrata (PSD). Esta composição proporcionou a gestação de grupos internos que, em linhas gerais, apontavam posições distintas em relação ao regime militar. Nesse sentido é possível afirmar, ainda, que os “autênticos” sucumbiram às articulações governistas encampadas pelos “adesistas”, o que influenciou os resultados eleitorais e contribuiu para o fortalecimento da ARENA. O exponencial crescimento do MDB em nível nacional no pleito de 1974 é prova incontestável desta realidade, onde se constata que, para a Câmara dos Deputados, sua votação passou de 28% para 44% (BENEVIDES, 1986). Enquanto isso, como apontado anteriormente, a votação média do MDB na Bahia foi de 20,5%, tendo seu pior desempenho exatamente no pleito de 1974, registrando 18,5%. Em suma, o avanço nacional da oposição representado pelo MDB não respingou na Bahia.

As relações estabelecidas neste cenário apontam para o apoio dos parlamentares baianos aos governos militares. Tal apoio, como destaca Dias (2016), remonta ao período anterior ao golpe de 1964, com a montagem da coalizão que elegeu Lomanto Júnior para Governador em 1962 e com participação nas conspirações para a instauração do regime militar no país:

O círculo se fechou no congresso com a participação ativa de deputados baianos, entre eles, Antônio Carlos Magalhães que além de haver negociado nos bastidores a candidatura de Castelo Branco foi o principal disseminador da tática sorbonista de criar um clima psicológico tenso que favorecesse a queda de Goulart. Entre maio de 1963 e março de 1964, dos 23 pronunciamentos feitos pelo deputado federal Antônio Carlos Magalhães, 15 se referiam ao presidente João Goulart ou a seus auxiliares próximos com a clara intenção de desgastar a imagem do governante e promover a sua desestabilização política. (DIAS, 2016, p. 35).

Por fim, o cenário partidário em questão nos remete a duas importantes conclusões. Em primeiro lugar, verifica-se, a partir dos dados apresentados, que em nenhuma legislatura pesquisada a supremacia da ARENA foi ameaçada, mesmo no período de relativa ascensão do MDB em nível nacional. E, como consequência disso, em segundo lugar constata-se a significativa adesão institucional da representação baiana ao regime imposto. Para além das vinculações partidárias, esta adesão reside na própria essência excludente e elitista da representação, uma vez que, mesmo compondo a oposição autorizada ao governo, o MDB, majoritariamente “adesista”, recrutou seus representantes na fonte de privilegiados da sociedade

baiana. Esses elementos congregados contribuíram para diminuir o “peso” do parlamento como instrumento de luta e resistência contra a ditadura militar.

#### **4 Considerações finais**

A noção de que a formação política do Estado brasileiro foi composta pelas elites dirigentes de cada época (CARVALHO, 2003) e que se configurou no processo de circulação e reprodução desses grupos adquire veracidade na análise da representação baiana na câmara federal durante o regime militar. A elitização da representação funcionou em todos os aspectos no caso da Bahia.

O principal motivo para o êxito do processo se deve à estratégia da classe dirigente militar de adequar preceitos democráticos liberais à centralização decisória, que criou situação paradoxal no âmbito da organização política nacional. A partir do golpe de 1964 impôs-se à sociedade uma possibilidade limitada em torno da escolha da representação política: sufrágio apenas para o poder legislativo num contexto de concorrência limitada a dois partidos políticos, um da ordem e outro da oposição. Como estratégia de controle, a limitação à participação visava, naturalmente, a limitação de acesso da oposição aos canais decisórios, visto que os cargos dirigentes do poder executivo em âmbito nacional e regional já estavam cerceados.

O trabalho procurou demonstrar o estabelecimento desse perfil elitista a partir da investigação de quatro variáveis. Pode-se constatar que a representação política da Bahia na Câmara dos Deputados durante o regime militar esteve organizada de acordo com os traços que apontam para o reordenamento das elites locais à esfera política, logo, as características sociopolíticas dos deputados baianos apontam para um perfil composto majoritariamente por parlamentares do sexo masculino, com alto grau de escolaridade, que apresenta ocupações profissionais com maior disposição ao acesso à esfera pública e grande reconhecimento social. No âmbito partidário, constata-se a ascendência do partido da ordem sobre a oposição, mesmo nos pleitos em que o MDB conseguiu ampliar sua participação eleitoral em nível nacional, o que configura a adesão incondicional do legislativo federal ao regime militar.

Cabe destacar que os movimentos ordenados pelas elites se encontram evidentes nas entrelinhas das relações do sistema político-eleitoral que, por sua vez, também é percebido no conjunto que permeia a composição da representação política da Bahia. Por conseguinte, para Simoni Júnior, Dardaque & Mingardi (2016), quanto mais semelhante o corpo político em relação aos representados em suas clivagens sociais, menor seria a distância dos interesses entre esses conjuntos de atores e, portanto, maior chance de se tratar de temas que realmente fossem de interesse público.

O perfil representativo institucional resultante do processo de análise destoa da realidade social do estado no período, que se caracteriza, sobretudo, pelo baixo nível de

formação educacional superior e por maior equilíbrio demográfico entre homens e mulheres (Brasil, 2020). Este panorama de conflito entre os índices sociais e os dados evidenciados no perfil da representação baiana resulta, no entendimento aqui proposto, da imposição de uma agenda restritiva de competição proporcionada pela legislação eleitoral vigente. O distanciamento entre representantes e representados expõe as contradições de um modelo representativo esquizofrênico, criado para camuflar os verdadeiros interesses do sistema: o controle autoritário das instituições políticas por grupos dirigentes oriundos das elites militares e civis.

## Referências

BENEVIDES, Maria Victória. Ai que saudade do MDB. **Lua Nova**, v.3, n1, Junho, p. 51-67, 1986. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451986000200006>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Estatística da educação básica no Brasil. Extraído do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra, (1996). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%AAsica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>. Acesso em: 6 jan. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**: teatro de sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CODATO, Adriano Nervo; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 38-49, dez. 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Quebra da casca do ovo: a elite baiana e a obra do golpe de 1964. 2004**. Disponível em: [http://www.fundaj.gov.br/observa\\_bahia\\_01.pdf](http://www.fundaj.gov.br/observa_bahia_01.pdf). Acesso em: 22 jul. 2018.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. Surf nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós- carlista. **Cadernos do CRH (UFBA)**, Salvador, v. 39, n. 101, p. 213-255, 2003.

DIAS, José Alves. **Rumo ao palácio**: as estratégias de dominação do espaço político na Bahia durante a ditadura. Vitória da Conquista: Editora da UESB, 2016.

FIGUEIREDO FILHO, R.M. Educação escolar brasileira e o mundo de OZ. **Rev. Pedagogia em ação**, v. 2, n. 2, p. 1-117, 2010.

HARTLYN, Jonathan. A democracia na América Latina após 1930. In: BETHELL, L. (org). **História da América Latina: a América Latina após 1930**. São Paulo: EDUSP, 2009. p. 127-196.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico-2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População Residente – Bahia. População residente por microrregião segundo sexo – período: 1980**. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popba.def>. Acesso em: 25 mar. 2020.

JACOBINA, André Teixeira. **Clivagens Partidárias: ARENA E MDB baianos em tempos de distensão (1974-1979)**. 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2010.

MADEIRA, Rafael Machado. **ARENA ou ARENAS? A coesão partidária da legenda do regime em três estados brasileiros**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

MICHELIS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

MOSCA, G. A. Teoria da Classe Política Dirigente. In MOSCA G e BOUTHOU, G. **História das Doutrinas Políticas**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p.71-87.

MUCINHATO, Rafael; Moreira Dardaque. Quem são os deputados Brasileiros? Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012. In: MOISÉS, José Álvaro. **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 72-91.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NORRIS, Pippa. Recrutamento Político. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200002>. Acesso em: 5 set. 2019.

ORTEGA Y GASSET, José. **A Rebelião das Massas**. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1959.

PARETO, V. Tratado de Sociologia Geral. In: RODRIGUES, J. (org). **Pareto: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1984, p. 52-61.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2009.

SCHUMPETER, Josep A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1984.

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

SIMÕES, Teotonio. **Os Bacharéis na Política**: a política dos bacharéis. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, D. M. R.; OLIVEIRA, M. C. S.; MAGALHÃES, L. D. R. A educação baiana em tempos de ditadura: notas de um primeiro levantamento documental. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO NO CAMPO, 3., São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Ed. UFSCAR, 2015.

Artigo submetido em: 2020-01-10

Reapresentado em: 2020-04-11

Aceito em: 2020-04-28



## **CORRUPÇÃO E SUCESSO LEGISLATIVO: POSSÍVEIS REFLEXOS DO MENSALÃO E DA LAVA JATO NA CONVERSÃO DE PROPOSIÇÕES EM NORMAS JURÍDICAS**

### **CORRUPTION AND LEGISLATIVE SUCCESS: POSSIBLE REFLEXES OF MENSALÃO E LAVA JATO IN THE CONVERSION OF PROPOSALS IN LEGAL STANDARDS**

### **CORRUPCIÓN Y ÉXITO LEGISLATIVO: POSIBLES REFLEJOS DEL MENSALÃO Y LAVA JATO EN LA CONVERSIÓN DE PROPUESTAS EN NORMAS LEGALES**

Fabiano Peruzzo Schwartz<sup>1</sup>  
Guilherme Marques Veroneze<sup>2</sup>  
João Luiz Pereira Marciano<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo investiga o fenômeno da corrupção política e se dedica a responder a seguinte questão de pesquisa: qual é o impacto do envolvimento de parlamentar nos esquemas do Mensalão e da Lava Jato (variável independente – VI) na taxa de conversão em norma jurídica de projetos de lei de sua autoria (variável dependente - VD)? O envolvimento, neste estudo, é caracterizado pela condenação de parlamentar no esquema do Mensalão e/ou por indiciamento na Lava Jato. Por hipótese, é razoável supor que vantagens advindas de esquemas de corrupção tendem a favorecer a aprovação de projetos que atendam aos interesses desses esquemas. Para avaliar o efeito de VI em VD, foi utilizada a regressão logística, com adição de outras variáveis como causa concorrente. Os resultados mostram taxa de conversão em norma cerca de 50% maior para os projetos de parlamentares envolvidos. A análise comparada desses projetos sugere uma conduta parlamentar pautada em interesses setoriais e de concentração de benefícios.

**Palavras-chave:** corrupção; sucesso legislativo; democracia; proposições; criminalização de agentes políticos.

**Abstract:** This article investigates the phenomenon of political corruption and is dedicated to answering the following research question: what is the impact of the involvement of parliamentarians in the Mensalão and Lava Jato schemes (independent variable - IV) on the conversion rate into legal norm of their own propositions (dependent variable - DV)? Involvement, in this study, is characterized by the condemnation of parliamentarians in the Mensalão scheme and/or by indictment in Lava Jato. Hypothetically, it is reasonable to assume that advantages arising from corruption schemes tend to favor the approval of projects that meet the interests of these schemes. To assess the effect of IV in DV, logistic regression was used, with the addition of other variables as a concurrent cause. Results show conversion rate about 50% higher for the projects of parliamentarians involved. The comparative analysis of these projects suggests parliamentary conduct based on sectoral interests and benefit concentration.

**Keywords:** corruption; legislative success; democracy; criminalization of political agents

---

<sup>1</sup> Doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação e Mestre em Ciência da Computação, ambos pela Universidade de Brasília. Diretor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados e professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Coordena o grupo de pesquisa e extensão “Ciência de Dados Aplicada ao Estudo do Poder Legislativo: abordagem computacional e métodos de análise”, cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-1727-9346>. E-mail: [fabiano.schwartz@camara.leg.br](mailto:fabiano.schwartz@camara.leg.br).

<sup>2</sup> Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Graduado em Administração pela Universidade de Brasília. Servidor do Senado Federal, tem experiência nas áreas de Direito Administrativo e Processo Legislativo. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-0112-442X>. E-mail: [veroneze@senado.gov.br](mailto:veroneze@senado.gov.br).

<sup>3</sup> Doutor em Ciência da Informação e Mestre em Ciência da Computação, ambos pela Universidade de Brasília. Secretário de Controle Interno da Câmara dos Deputados e professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Possui as certificações CISA, CGEIT, CRISC e CISM. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-2436-9166>. E-mail: [joao.marciano@camara.leg.br](mailto:joao.marciano@camara.leg.br).

**Resumen:** Este artículo investiga el fenómeno de la corrupción política y se dedica a responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el impacto de la participación de los parlamentarios en los esquemas de Mensalão y Lava Jato (variable independiente - VI) en la tasa de conversión en normas legales para proposiciones de su autoría (variable dependiente - VD)? La participación, en este estudio, se caracteriza por la condena de los parlamentarios en el esquema de Mensalão y/o por la acusación en Lava Jato. Hipotéticamente, es razonable suponer que las ventajas derivadas de los esquemas de corrupción tienden a favorecer la aprobación de proyectos que satisfacen los intereses de estos esquemas. Para evaluar el efecto de VI en VD, se utilizó la regresión logística, con la adición de otras variables como causa concurrente. Los resultados muestran una tasa de conversión aproximadamente 50% más alta para los proyectos de parlamentarios involucrados. El análisis comparativo de estos proyectos sugiere una conducta parlamentaria basada en intereses sectoriales y concentración de beneficios.

**Palabras clave:** corrupción; éxito legislativo; democracia; criminalización de agentes políticos

## 1 Introdução

Notícias sobre corrupção veiculadas pela mídia nos últimos anos têm mencionado, com certa frequência, o envolvimento de agentes públicos e de atores políticos do cenário brasileiro em ações ilícitas de toda ordem, com amplo destaque para os esquemas do Mensalão e da Lava Jato (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019; REVISTA VEJA, 2020; THE ECONOMIST, 2019; R7, 2017). Valores vultosos, com soma na casa de bilhões de reais, são desviados ou pagos a grupos de pessoas no exercício de cargos públicos e eletivos, alcançando parlamentares e governantes.

No sentido de coibir tais atos, diplomas legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e a Lei de Combate à Corrupção (BRASIL, 2013b), entre outros, podem ser citados como exemplos que visam ao aumento do controle sobre gastos, da transparência e da *accountability* do aparelho público por parte da sociedade. Contudo, a maneira e intensidade como a corrupção é percebida pela sociedade vai além do caráter jurídico ou normativo.

O processo eleitoral, por pouco mais de duas décadas e em período anterior ao ano de 2015, permitiu que parte significativa dos recursos recebidos pelos candidatos viesse por meio de doações de empresas, atingindo a ordem de 45% para candidatos a deputado federal nas eleições ocorridas entre 2002 e 2014 (SPECK; MARCIANO, 2015). Os valores de gastos de campanha declarados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas eleições de 2014 foram da ordem de R\$5,1 bilhões de reais, sendo R\$1,1 bilhão declarados pelos candidatos a deputados federais e pouco mais de R\$280 milhões declarados pelos candidatos ao Senado Federal.

As motivações pelas quais empresas contribuem com campanhas políticas são amplamente discutidas na literatura (MCMENAMIN, 2012; PINTODUSCHINSKY, 2002; PORTUGAL, 2006; RUBIO, 2005; SANTOS, 2009). O ponto de interesse, aqui, é o momento em que essas contribuições deixam a legalidade e resvalam para a obscuridade, passando a constituir focos de corrupção e inserindo assimetrias competitivas no processo eleitoral, de início, e no comportamento político dos agentes envolvidos, em etapas posteriores, durante o exercício de seus mandatos.

Segundo levantamento efetuado, considerando cerca de 123 mil projetos protocolados desde 1943 por parlamentares da Câmara e Senado brasileiros, menos de 1% desses projetos foram convertidos em norma jurídica, contra um percentual de 4% das propostas no Congresso dos Estados Unidos que são convertidas em lei (JOTA, 2019). Achados dessa natureza alertam para novas questões que precisam considerar o poder de influência do agente político. É sabido que o arranjo institucional do parlamento confere mais poder a certos parlamentares que a outros. Notadamente, membros das Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, líderes partidários e presidentes de Comissões têm maior capacidade formal de influenciar os trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; LEMOS, 2008; SANTOS; MEDEIROS; SANTOS, 2008; RICCI; LEMOS, 2004; SANTOS, 2000). Contudo, existiriam outros fatores capazes de conferir ao parlamentar equivalente poder de influência?

Nesse sentido, o presente artigo investiga o fenômeno da corrupção política como possível fator explicativo do sucesso legislativo, aqui tratado pontualmente como a capacidade de um parlamentar converter em norma jurídica projetos de lei de sua autoria, e se dedica a responder a seguinte questão de pesquisa: qual é o impacto do envolvimento de parlamentar nos esquemas do Mensalão e da Lava Jato (variável independente – VI) na taxa de conversão em norma jurídica de projetos de lei de sua autoria (variável dependente - VD)? O “envolvimento”, neste estudo, é caracterizado pela condenação de parlamentar no esquema do Mensalão e/ou por indiciamento na Lava Jato. Por hipótese, é razoável supor que vantagens advindas de esquemas de corrupção tendem a favorecer a aprovação de projetos que atendam aos interesses desses esquemas. Então, adicionalmente, o estudo busca esclarecimentos sobre se essas normas distribuíram benefícios a certos setores econômicos identificáveis ou a regiões geográficas específicas que caracterizem interesse próprio desses parlamentares na orientação de políticas públicas.

Este trabalho inova ao apresentar uma abordagem quantitativa do impacto do Mensalão e da Lava Jato na atividade política brasileira. Pesquisas sobre esse tema, em geral, abordam aspectos jurídicos e problemas do sistema político-eleitoral brasileiro (MATOS FILHO, 2017; LIMA, 2018; FIGUEIREDO, 2018). É importante ressaltar que a abordagem estatística deste estudo não esgota os pressupostos que estabelecem a presença de uma relação causal robusta (PARANHOS et al, 2013). Ao contrário, é sabido que em temas políticos, em especial o do sucesso legislativo, há um conjunto de fatores que devem ser levados em conta e que são aqui abstraídos<sup>4</sup>, por razão de indisponibilidade dos respectivos dados em uma forma estruturada. Contudo, ainda que com escopo reducionista, a pesquisa revela forte associação dos eventos do Mensalão e da Lava Jato com a aprovação de projetos no mesmo período, condição necessária

---

<sup>4</sup> A aprovação de projetos é apenas um dos elementos do sucesso legislativo, mas não o único. A aprovação de emendas é igualmente relevante, além da trajetória/carreira política, o pertencimento a famílias tradicionais da política ou o apoio delas, a conexão com grupos empresariais, grandes corporações, grupos de pressão ou movimentos sociais de grande expressão política, a ocupação de cargos ao longo da carreira e no parlamento (como liderança partidária, presidência de comissão e relatoria de projetos).

para futuros estudos que se dediquem a investigar os demais requisitos necessários às relações de causalidade desses fenômenos.

## 2 A corrupção e seus efeitos

Para Huntington (2006, p. 59), pode-se entender a corrupção nos setores público e político como o comportamento de agentes públicos e políticos que se desviam das normas aceitas para atender a fins privados. Esta é a aceção seguida neste texto. O mesmo autor (HUNTINGTON, 2006, p. 5) afirma que a corrupção possui três efeitos altamente danosos para a democracia uma vez que: aumenta a frustração social na medida em que diminui o desenvolvimento econômico; reduz a participação política, pois diminui as oportunidades de mobilidade econômica ao atuar contra o progresso econômico e social; aumenta a instabilidade política, visto que enfraquece as instituições.

A forma como a sociedade percebe o fenômeno corrupção tem pautado a agenda de diversos pesquisadores. Segundo Kubbe (2013, p. 43) é praticamente impossível mensurar diretamente o fenômeno uma vez que cada fato apurado goza de características próprias cuja aferição, *post factum*, não se configura em procedimento evidente e, portanto, não se molda facilmente a análises de cunho comparativo. Para Feres Júnior e Sassara (2016), é na mídia que a corrupção se torna escândalo, e é por meio do agendamento e do enquadramento feitos pelos meios de comunicação que um conjunto de práticas e fatos é tornado público e formatado de maneira a constituir um produto, com narrativas próprias, personagens principais e um nome próprio (“Mensalão”, “Lava Jato”, etc). Logo, a investigação acadêmico-científica do tema requer esforço adicional na identificação de fatores explicativos dos fenômenos observados.

Speck (2000) salienta diferentes abordagens de se avaliar a percepção de corrupção, tais como pesquisas de opinião, a quantificação de penas ou sanções aplicadas a agentes públicos e a existência e eficácia de programas públicos de combate à corrupção. Uma das conclusões é de que a corrupção é mais aceita quando não é vista como um comportamento errôneo, ou quando é disseminada pelos grupos sociais em que o indivíduo se insere (TAVITS, 2010). Não se pode deixar de registrar que uma das formas de se prevenir os cidadãos contra a prática e os efeitos da corrupção é, exatamente, a educação, tanto como forma de promover a honestidade e a confiança mútua, como forma de promover o aumento da riqueza e da igualdade, ambas associadas a baixos índices de corrupção (USLANER; ROTHSTEIN, 2016, p. 228).

Para Ribeiro (2000), a corrupção se limita à questão do trânsito ilegal de dinheiro, geralmente tendo a malversação de fundos públicos como fim. Na linha desse entendimento, Caldas, Costa e Pagliarussi (2016) verificaram significativa concentração de ações de corrupção nos gastos destinados à educação e à saúde, no Brasil. Mauro (1998) e Gupta, de Mello e Sharan (2001) concluíram que a corrupção resulta em distorções orçamentárias, visto que o sigilo requerido pelas transações corruptas pode levar ao desvio de gastos governamentais em áreas

prioritárias, como saúde e educação, para áreas não usuais, como defesa e obras de infraestrutura, nas quais é mais fácil apropriar-se do recurso público. Sodré e Alves (2010), ao investigarem a relação entre emendas parlamentares ao orçamento e corrupção no âmbito municipal, observaram que o aumento da corrupção parece estar mais relacionado com o fato de um município receber alguma emenda do que com o valor total das emendas recebidas.

Em termos objetivos, dada a própria fluidez das ações executadas pelos agentes envolvidos, existe enorme dificuldade em se avaliar o volume dos recursos econômicos, humanos e tecnológicos movimentados em decorrência da corrupção. No Brasil, a título de exemplo, um dos procuradores do Ministério Público responsáveis pela condução da operação Lava Jato estima que, anualmente, cerca de R\$200 bilhões seriam desviados em todo o país (CARVALHO, 2016). Isso equivale a cerca de 3,2% do Produto Interno Bruto nacional, levando-se em conta os números divulgados pelo Banco Central do Brasil no primeiro trimestre de 2017 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Nota-se, portanto, que o controle público, tanto por parte do Estado quanto da sociedade, assume papel cada vez mais preponderante sobre os mecanismos de combate à corrupção. Não por acaso, discute-se com crescente interesse o aumento da transparência do Estado, ao mesmo tempo em que se busca proporcionar à sociedade formas de monitoramento e controle sobre a aplicação de recursos públicos (KNIRSCH, 2011) e as ações da corrupção (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010).

No entanto, uma avaliação das instituições brasileiras destinadas ao combate da corrupção aponta que essas passam por diversas dificuldades, como a baixa oferta e mensuração de *accountability* vertical (POWER; TAYLOR, 2011), interrupção de geração de oportunidades e de ações coletivas (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013), comprometimento da resposta do aparelho público a suas missões institucionais (TORRES, 2004), além de carecerem de maior independência quanto a pressões políticas, fenômeno que se repete pelo globo (JOHNSTON, 2000; ROTHSTEIN; TEORELL, 2008). A própria avaliação dos agentes políticos, em comparação com outras categorias, mostra que não são apenas brasileiros que veem os partidos e os políticos entre as instituições e atores mais corruptos, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1**– Percepção de corrupção por categoria: percentual de respondentes que avalia a categoria como “corrupta” ou “extremamente corrupta”.

<b>Categoria</b>	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>
Partidos políticos	81	78	76
Parlamentares	72	72	68
Polícia	70	70	53
Profissionais e servidores da saúde	55	26	51
Poder Judiciário	50	65	67
Autoridades e servidores públicos	46	77	58
Mídia	38	44	48
ONGs	35	22	32
Empresariado	35	49	65
Sistema educacional	33	23	60
Grupos religiosos	31	34	45
Militares	30	32	36

**Fonte:** Transparency International (2013). N = 2002, 1001, 1000.

No Brasil, em especial, o percentual elevado da percepção de corrupção associado a partidos políticos e parlamentares advém de dados contemporâneos aos eventos sob estudo neste artigo, e é coerente com fatos ocorridos nos anos recentes, particularmente durante o processo de redemocratização, em que o país tem se deparado com uma sucessão de eventos relacionados à corrupção em larga escala, os denominados “esquemas”, justamente envolvendo agentes políticos. O Quadro 1 apresenta uma relação desses eventos no período 1989-2014.

**Quadro 1** – Alguns dos principais casos de corrupção no Brasil, no período 1989-2014, envolvendo agentes políticos no exercício de mandato.

<b>Caso</b>	<b>Período</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Estimativa nominal</b>	<b>Descrição</b>
Anões do Orçamento	1989-1992	Congresso Nacional	R\$800 milhões	Sete deputados (os chamados “anões”) da Comissão Mista de Orçamentos submetiam emendas destinando valores a entidades filantrópicas ligadas a parentes, além de cobrar de empreiteiras para destinar valores a obras que eram superfaturadas.
Collorgate ou “esquema” PC	1992	Presidência da República	US\$10 milhões	Pedro Collor, irmão do presidente, divulga dossiê em que o acusa de fraudes na declaração de gastos de campanha e de manter contas ocultas. Depois de vários desdobramentos, Fernando Collor foi deposto em votação na Câmara dos Deputados.
TRT de São Paulo	1992-1999	Tribunal Regional do Trabalho do Estado de São Paulo	R\$923 milhões	Apesar de ter perdido a licitação para a construção do edifício do Fórum do TRT-SP, o Grupo OK, do senador Luis Estêvão, recebia repasses vultosos por ordem do presidente do TRT, Nicolau dos Santos Neto, que também recebia “comissão”.
Mensalão	2005	Câmara dos	R\$55 milhões	Denunciados pelo então deputado

Corrupção e sucesso legislativo: possíveis reflexos do mensalão e da lava jato na conversão de proposições em normas jurídicas

		Deputados		Roberto Jefferson (PTB), políticos recebiam “mensalidades” para apoiar o PT.
Sanguessugas	2006	Prefeituras municipais e Congresso Nacional	R\$140 milhões	Empresários pagavam a parlamentares para que submetessem e aprovassem emendas para compra superfaturada de materiais hospitalares e ambulâncias.
Operação Navalha	2007	Prefeituras municipais, Câmara dos Deputados e Ministério de Minas e Energia	R\$610 milhões	Empresários pagavam a servidores públicos para direcionar licitações
Máfia dos Transportes	2011	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)	R\$23 milhões	Luiz Antônio Pagot (PR), que chefiava o órgão, e membros do partido cobravam “comissão” de empresários que desejassem participar de licitações para grandes obras.
Operação Lava Jato	2014-	Petrobrás, Congresso Nacional, Presidência da República, governos estaduais	R\$42,8 bilhões	O nome se refere a ações da Polícia Federal e do Ministério Público com vistas a elucidar “esquemas” de corrupção pagos com verbas desviadas em grande parte da estatal. Mais de uma centena de políticos de diversos partidos foram denunciados ou estão sendo investigados, pelo Ministério Público, que pediu autorização ao Supremo Tribunal Federal (“lista do Teori” e “lista do Fachin”.)

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Praça (2011), Power e Taylor (2011), Barbosa e Maia (2017), Pereira e Sardinha (2017), Folha de São Paulo (1995), Araujo, Costa e Fittipaldi (2016).

Parece ser consensual a ideia de que a crise enfrentada pelo Brasil no cenário político-econômico decorre, em grande parte, de atos de corrupção como os apresentados no Quadro 1, em especial os revelados na operação Lava Jato e no escândalo do Mensalão, que acarretam, entre outras perdas, clara redução de oportunidades e de oferta adequada de serviços públicos.

Abordar-se o tema da corrupção sob a égide da política requer que se observe os seus impactos sobre os efeitos da capacidade de as instituições proverem os bens e serviços que delas são esperados. Exemplo da redução dessa capacidade é mostrado por Ferraz, Finan e Moreira (2012), que analisam as consequências do desvio de verbas destinadas à educação pública infantil sobre o desempenho de alunos brasileiros em avaliações como o PISA (Programme for International Student Assessment; em tradução livre, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), onde estudantes do país pontuam entre os piores índices globais.

Avritzer e Filgueiras (2011) alinham como dimensões da corrupção no Brasil a organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas e controle, para além de uma perspectiva moralista, que comumente cai como um véu sobre análises menos

criteriosas do fenômeno. Os autores concordam que o combate à corrupção deve se centralizar no eixo dos controles: democráticos, vistos sob os aspectos administrativo-burocrático, com a criação e fortalecimento de agências especializadas no combate à corrupção; judicial, reforçando o controle do estamento jurídico sobre a administração pública; e não estatal, exercido pela sociedade e focado no interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

Em 2013, a Controladoria-Geral da União (CGU) baixou a Portaria n. 1309, de 15 de julho, que aprova a realização do Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine), contando com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BRASIL, 2013a). Em agosto daquele ano foi promulgada a Lei de Combate à Corrupção (BRASIL, 2013b), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa lei (Lei n. 12.846/2013, art. 16) permite que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública possa celebrar acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis por atos lesivos nela previstos, a fim de facilitar a identificação de outros envolvidos e a obtenção de informações ou documentos que comprovem os fatos apurados. Os acordos de leniência são frequentemente comparados ao dispositivo da delação premiada, previsto para pessoas físicas e instituído pela Lei n. 8072 de 1990 (BRASIL, 1990).

Nessa conjuntura repousam os principais desafios das instituições públicas, com particular ênfase para o Poder Legislativo, no resgate da credibilidade institucional e no combate à corrupção (POLVEIRO-JÚNIOR, 2006), uma vez que já foi mostrado que as urnas não são efetivas na punição de agentes identificados com práticas corruptas (SOUSA; MORICONI, 2013). Nesse sentido, o presente estudo pretende contribuir para a identificação de possível efeito da corrupção no sucesso legislativo de uma proposta de lei.

### 3 Metodologia

A coleta de dados se deu por leitura direta dos projetos de lei a partir do portal de Transparência da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Seguindo práticas da reprodutibilidade de pesquisa, que vêm ganhando caráter mandatório perante a comunidade científica mundial (MCNUTT, 2014), o passo-a-passo da construção do modelo estatístico, o conjunto de dados utilizados e os códigos de programação em linguagem R (ambiente RStudio v. 1.2.5033) escritos para a obtenção dos resultados estão disponíveis em repositório público (CEFOR, 2019)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://github.com/Cefor/corruptao>

Para a construção do modelo estatístico apresentado nesta seção, foram obtidos dados de projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e projetos de emenda constitucional (PEC) submetidos tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal no período de 2003 a 2015, ou seja, os dois períodos do governo Lula e o primeiro mandato de Dilma Roussef. Dito de outro modo, o período coletado abrange a 52ª (2003-2007), a 53ª (2007-2011) e a 54ª (2011-2015) legislaturas, momentos em que tanto o Mensalão quanto a Operação Lava Jato estavam em seus estágios mais agudos. Desse levantamento resultaram 23.635 projetos.

Em seguida, foram excluídas as proposições consideradas de baixo impacto legislativo, ou seja, destinadas a fins tais como denominar ou alterar a denominação de locais ou obras públicas, instituir datas comemorativas e homenagear pessoas ou instituições, bem como aquelas cujo nome encontrava-se em branco, restando 23.287 projetos, dentre os quais 228 foram convertidos em normas jurídicas (cerca de 1%).

Para o presente estudo, foi criado um indicador de corrupção, denominado IND\_CORRUPCAO, cuja valoração é relacionada ao evento do Mensalão, com base na Ação Penal 470 Minas Gerais (STF, 2012), e à Operação Lava Jato, a partir das assim chamadas “lista do Ministro Teori Zavascki” (LEÃO, 2016) e “lista do Ministro Edson Fachin” (BARBOSA; MAIA, 2017), esta última compreendendo oito ministros de Estado, 24 senadores, 39 deputados federais e três governadores, todos no exercício de mandato.

Após denúncias feitas ao Ministério Público e à Justiça, incluindo dezenas de executivos das empresas Odebrecht e Petrobrás, a Procuradoria-Geral da República (PGR) remeteu ao Supremo Tribunal Federal (STF), que é a instância capaz de autorizar a abertura de inquérito contra detentores de mandato no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2004, art. 53, §1º), os pedidos para tais procedimentos. Com as autorizações expedidas por aquela Corte, políticos que foram citados nas delações tornaram-se indiciados, dando-se início a diferentes inquéritos, fase inicial para apuração de informações. Nos casos em que as denúncias foram formalizadas, os indiciados passaram à situação de réus e, após julgamento, condenados ou inocentados.

Obedecendo-se a essa lógica, o indicador de corrupção foi marcado como “verdadeiro” (ou 1) para os políticos cujos nomes apareceram na condição de **indiciado**, no caso da Operação Lava Jato, ou na condição de **condenado**, no caso do Mensalão, e como “falso” (ou 0) para os demais. Importante ressaltar que a simples citação de parlamentar nas listas não caracterizava o envolvimento em esquema de corrupção, o que foi considerado somente para as condições indiciado e condenado descritas.

Dados de coalizão disponíveis no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) - (CEBRAP, 2019) foram adicionados aos registros das proposições, considerando-se o ano da proposição e o partido do respectivo autor à época.

Construída a base de dados, procedeu-se à regressão logística, utilizando-se a função **glm** (*general linear model*) da linguagem R, tomando-se como variável dependente (VD) o indicador booleano de conversão em norma jurídica, denominado IND\_CONVERSAO\_LEI (1 – para projetos convertidos; 0 – para projetos não convertidos), e como variável independente (VI) o indicador de corrupção (IND\_CORRUPCAO), testando-se como causas concorrentes as demais variáveis do Quadro 2. Neste estudo foram consideradas apenas as variáveis disponíveis nos portais de dados abertos da Câmara dos Deputados e do CEBRAP, à exceção da variável IND\_CORRUPCAO, cuja construção já foi esclarecida. A escolha da regressão logística se deveu ao fato de a variável dependente ser dicotômica.

**Quadro 2** – Variáveis de análise utilizadas nos modelos de regressão logística.

Variável	Descrição
IND_CONVERSAO_LEI	Variável dependente, indica se um projeto de lei foi convertido em norma jurídica (1 – convertido; 0 – não convertido).
IND_CORRUPCAO	Variável independente, categórica, indica o envolvimento de parlamentar nos esquemas do Mensalão e/ou da Lava Jato (1 – envolvido; 0 – não envolvido).
SIG_TIPO_PROPOSICAO	Variável de controle, categórica, indica o tipo da proposição: PL (Projeto de Lei); PLP (Projeto de Lei Complementar); PEC (Proposta de Emenda à Constituição).
NUM_LEGISLATURA	Variável de controle, categórica, correspondente ao número da legislatura em que foi apresentada a proposição: 52, 53 ou 54.
COALIZAO	Variável de controle, categórica, contém o nome da coalizão à qual o partido do autor pertencia à época da proposta.
AREA_TEMATICA	Variável de controle, categórica, contém a área temática da proposição.

**Fonte:** Elaboração própria. Variáveis: IND\_CORRUPCAO baseada em STF (2012), Leão (2016) e Barbosa e Maia (2017); COALIZAO extraída de CEBRAP (2019); demais, extraídas de CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

A seleção do modelo estatístico foi orientada pela técnica iterativa de comparação de modelos aninhados, partindo-se da variável explicativa principal IND\_CORRUPCAO, adicionando-se nova variável de controle a cada iteração e verificando-se os indicadores de qualidade do modelo. Os modelos foram avaliados pelo critério da estatística do desvio (*deviance statistics*) (HILBE, 2009, p. 246), que observa dois requisitos: (1) o modelo proposto deve ser estatisticamente diferente do modelo nulo (aquele somente com o intercepto); (2) o modelo proposto não deve ser estatisticamente diferente do modelo saturado (aquele que tem um coeficiente para cada observação do conjunto de dados). A estatística do desvio é testada por funções qui-quadrado.

Após a aferição dos resultados quantitativos, efetuou-se a análise qualitativa comparada, sob o enfoque neoinstitucionalista, dos projetos de lei convertidos em norma e identificados com o indicador de corrupção, combinando-se as abordagens metodológicas dos estudos de Amorim-Neto e Santos (2003) e Lemos (2001). Escolheu-se a corrente neoinstitucionalista por ser menos voltada à análise de normas constitucionais e regimentais, e mais focada nos fenômenos reais sob análise (resultados das deliberações, comportamento dos agentes etc), aferíveis de forma objetiva,

buscando explicar como os atores políticos agem, quais as suas motivações e, no caso em tela, quais os ganhos potenciais obtidos no processo, em termos de benefícios distribuídos via legislação aprovada.

Foi verificado, também, se os autores desses projetos ocupavam posição de destaque no ano em que o respectivo projeto foi convertido em norma jurídica, como cargo na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, líder de partido ou presidente de comissão, com vistas a se avaliar a influência dessa posição no sucesso legislativo. Essa informação tem caráter complementar, foi obtida por meio de análise documental das biografias de parlamentares e somente foi adicionada na fase final da análise por se tratar de um universo de 30 projetos. Tal levantamento não seria viável para as mais de vinte mil proposições extraídas dos portais de dados abertos.

#### 4 Resultados e análise comparada

Os resultados encontrados para a regressão logística do modelo básico, considerando apenas VD e VI, são apresentados no Quadro 3.

**Quadro 3** – Modelo 1:  $IND\_CONVERSAO\_LEI = \beta_0 + \beta_1 IND\_CORRUPCAO$

Resultado da função glm do R						
formula = IND_CONVERSAO_LEI ~ IND_CORRUPCAO						
	Estimativa	Erro Padrão	Valor z	p(> z )		exp(Est)
(Intercepto)	-4.66882	0.07176	-65.060	<2e-16 ***		0.0094
IND_CORRUPCAO_TRUE	0.45161	0.19199	2.352	0.0187 *		1.5708
---						
Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1						
Desvio nulo: 2563.4 em 23286 graus de liberdade						
Desvio residual: 2558.4 em 23285 graus de liberdade						
AIC: 2562.4						
Estatística do Desvio						
Não existe diferença entre modelos saturado e proposto: p = 1.0000						
Existe diferença entre modelos nulo e proposto: p = 2.57059e-02						

**Fonte:** Elaboração própria. A coluna exp(Est) foi incluída pelos autores e representa a função exponencial  $e$ , inversa da função logaritmo neperiano  $\ln$ , para cada coeficiente estimado (coluna Estimativa).

Observa-se, do Quadro 3, que os coeficientes da regressão logística são significativos ( $p < 0,05$ ), o que leva às seguintes interpretações:

- 1)  $\beta_0$  (intercepto) corresponde à chance, no domínio logarítmico, de um parlamentar converter um projeto de lei em norma jurídica quando IND\_CORRUPCAO é falso; logo, no domínio real ( $e^{\beta_0}$ ), a chance é estimada em 0,94%; em outras palavras, menos de 1% dos projetos apresentados por parlamentares são convertidos em norma jurídica, o que é coerente com o levantamento realizado por JOTA (2019).
- 2)  $\beta_1$  (IND\_CORRUPCAO\_TRUE) corresponde à razão das chances no domínio logarítmico, e compara a chance de sucesso legislativo quando IND\_CORRUPCAO

é verdadeiro com a chance de sucesso legislativo quando IND\_CORRUPCAO é falso; logo, no domínio real ( $e^{\beta_i}$ ), a chance de parlamentar possivelmente envolvido em corrupção converter um projeto de lei em norma jurídica é 57,08% maior que a de parlamentar não envolvido.

Verificada a significância de IND\_CORRUPCAO como fator explicativo da conversão de projetos em lei, novas variáveis foram testadas como causa concorrente. O Quadro 4 apresenta o resultado da adição de cada nova variável de controle ao modelo básico. Observa-se que a adição de SIG\_TIPO\_PROPOSICAO e AREA\_TEMATICA não são significativas. O primeiro caso se justifica pelo fato de haver extrema predominância de PLs (87,7%) em relação aos PLPs (5,9%) e PECs (6,4%). O segundo, pelo fato de as áreas temáticas não contarem com uma estrutura apropriada na base de dados abertos, onde se pode identificar sobreposição e repetição de temas com descrições distintas, totalizando 512 áreas, o que não corresponde à realidade.

**Quadro 4** – Adição de variáveis de controle ao modelo básico.

Resultado da função add1 do R						
Modelo: IND_CONVERSAO_LEI ~ IND_CORRUPCAO						
	Gl	Desvio	AIC	LRT	p(>Chi)	
<modelo original>		2528.4	2562.4			
SIG_TIPO_PROPOSICAO	2	2527.5	2565.5	0.874	0.6459	
NUM_LEGISLATURA	1	2501.5	2537.5	26.836	2.215e-07 ***	
COALIZAO	9	2460.6	2512.7	67.729	4.238e-11 ***	
AREA_TEMATICA	451	2295.4	3231.4	233.007	1.0000	
---						
Significância:	0	'***'	0.001	'**'	0.01	'*' 0.05
					'.' 0.1	
					' ' 1	

**Fonte:** Elaboração própria. Gl é o número de graus de liberdade. AIC (Akaike Information Criterion) é um teste comparativo cujos valores menores indicam modelos preferidos. LRT (Logistic Regresison Test) registra a variação do desvio entre o modelo original e o modelo com a adição da respectiva variável.

Por outro lado, a adição de NUM\_LEGISLATURA e COALIZAO são significativas e foram consideradas neste estudo, individualmente e em conjunto. O Quadro 5 ilustra a adição de NUM\_LEGISLATURA ao modelo básico.

**Quadro 5** – Modelo 2:  $IND\_CONVERSAO\_LEI = \beta_0 + \beta_1 IND\_CORRUPCAO + \beta_2 NUM\_LEGISLATURA$

Resultado da função glm do R						
formula = IND_CONVERSAO_LEI ~ IND_CORRUPCAO + NUM_LEGISLATURA						
	Estimativa	Erro Padrão	Valor z	p(> z )		exp(Est)
(Intercepto)	-4.42952	0.10703	-41.385	<2e-16 ***		0.0119
IND_CORRUPCAO_TRUE	0.43543	0.19223	2.265	0.0235 *		1.5456
NUM_LEGISLATURA_53	0.04273	0.14458	0.296	0.7676		1.0437
NUM_LEGISLATURA_54	-1.07006	0.20053	-5.336	9.49e-08 ***		0.3430
---						
Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1						
Desvio nulo: 2563.4 em 23286 graus de liberdade						
Desvio residual: 2515.0 em 23283 graus de liberdade						
AIC: 2523						
Estatística do Desvio						
Não existe diferença entre modelos saturado e proposto: p = 1.0000						
Existe diferença entre modelos nulo e proposto: p = 1.773754e-10						

**Fonte:** Elaboração própria. A coluna exp(Est) foi incluída pelos autores e representa a função exponencial  $e$ , inversa da função logaritmo neperiano  $\ln$ , para cada coeficiente estimado (coluna Estimativa).

Os resultados do Quadro 5 indicam que os coeficientes das legislaturas 52 (intercepto) e 54 são significativos e apontam para a redução da chance de conversão em lei. A coincidência desse fato é que os esquemas do Mensalão e da Lava Jato foram deflagrados, respectivamente, nas legislaturas 52 e 54, o que poderia ter freado o sucesso legislativo em função das instabilidades de cenário político geradas. Contudo, a inclusão da legislatura ao modelo não alterou substancialmente a influência do indicador de corrupção sobre a variável dependente. Neste modelo, o acréscimo da chance de parlamentar envolvido converter um projeto de lei em norma jurídica foi de 54,56%, contra 57,08% no modelo básico.

**Quadro 6** – Modelo 3:  $IND\_CONVERSAO\_LEI = \beta_0 + \beta_1 IND\_CORRUPCAO + \beta_2 COALIZAO$ 

<b>Resultado da função glm do R</b>					
formula = IND_CONVERSAO_LEI ~ IND_CORRUPCAO + COALIZAO					
	Estimativa	Erro Padrão	Valor z	p(> z )	exp(Est)
(Intercepto)	-5.1458	0.2382	-21.604	< 2e-16 ***	0.0058
IND_CORRUPCAO_TRUE	0.4134	0.1981	2.087	0.036915 *	1.5120
COALIZAO_Dilma 2	-0.7515	0.5065	-1.484	0.137887	0.4717
COALIZAO_Dilma 3	-0.5826	0.3836	-1.519	0.128810	0.5584
COALIZAO_Lula I 1	1.0271	0.2777	3.699	0.000217 ***	2.7930
COALIZAO_Lula I 2	0.5646	0.3263	1.730	0.083580 .	1.7587
COALIZAO_Lula I 4	0.5259	0.3396	1.548	0.121515	1.6920
COALIZAO_Lula I 5	0.1554	0.4264	0.365	0.715468	1.1682
COALIZAO_Lula II 1	1.2959	0.3141	4.126	3.69e-05 ***	3.6543
COALIZAO_Lula II 2	0.8659	0.2760	3.137	0.001708 **	2.3772
COALIZAO_Lula II 3	0.2721	0.3129	0.870	0.384486	1.3128
---					
Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1					
Desvio nulo: 2532.2 em 23113 graus de liberdade					
Desvio residual: 2460.6 em 23103 graus de liberdade					
AIC: 2482.6					
<b>Estatística do Desvio</b>					
Não existe diferença entre modelos saturado e proposto: p = 1.0000					
Existe diferença entre modelos nulo e proposto: p = 2.170064e-11					

**Fonte:** Elaboração própria. A coluna exp(Est) foi incluída pelos autores e representa a função exponencial  $e$ , inversa da função logaritmo neperiano  $\ln$ , para cada coeficiente estimado (coluna Estimativa).

O Quadro 6 apresenta coeficientes significativos para as coalizões “Lula I 1”, “Lula I 2” ( $p < 0,1$ ), “Lula II 1” e “Lula II 2”, com aumento da chance de conversão em lei para todos os casos. Contrariamente, para as coalizões do governo Dilma, os coeficientes não são significativos e não produzem impacto em VD. Esse resultado parece refletir os perfis de cada governante: se por um lado o presidente Lula era reconhecido como habilidoso articulador político, por outro, a presidente Dilma ficou marcada pela incapacidade de dialogar com os atores políticos. Por muitas vezes, a Presidente deixara de receber deputados e senadores do próprio partido, o que levou o governo a perder votações e espaço para pautar agendas no Congresso Nacional. A inclusão dos dados de coalizão ao modelo também não alterou de forma substancial a influência do indicador de corrupção sobre VD. O acréscimo da chance de parlamentar envolvido converter um projeto de lei em norma jurídica passou a ser de 51,20%.

Por fim, o Quadro 7 considera o modelo básico com a adição das duas variáveis de controle, caso em que o efeito da legislatura é anulado e apenas a coalizão “Lula I 1” aparece significativa. Novamente, o indicador de corrupção se mantém influente sobre a variação de VD, com acréscimo de chance em 51,18%.

**Quadro 7** – Modelo 4:  $IND\_CONVERSAO\_LEI = \beta_0 + \beta_1 IND\_CORRUPCAO + \beta_2 NUM\_LEGISLATURA + \beta_3 COALIZAO$

<b>Resultado da função glm do R</b>					
formula = IND_CONVERSAO_LEI ~ IND_CORRUPCAO + NUM_LEGISLATURA + COALIZAO					
	Estimativa	Erro Padrão	Valor z	p(> z )	exp(Est)
(Intercepto)	-4.9903	0.3565	-14.000	<2e-16 ***	0.0068
IND_CORRUPCAO_TRUE	0.4133	0.1981	2.086	0.0370 *	1.5118
NUM_LEGISLATURA_53	-8.5757	267.7058	-0.032	0.9744	0.0002
NUM_LEGISLATURA_54	-0.1542	0.4264	-0.361	0.7177	0.8571
COALIZAO_Dilma 2	-0.7528	0.5065	-1.486	0.1372	0.4711
COALIZAO_Dilma 3	-0.5839	0.3836	-1.522	0.1280	0.5577
COALIZAO_Lula I 1	0.8717	0.3837	2.272	0.0231 *	2.3909
COALIZAO_Lula I 2	0.4091	0.4202	0.974	0.3302	1.5055
COALIZAO_Lula I 4	0.3704	0.4306	0.860	0.3896	1.4484
COALIZAO_Lula I 5	NA	NA	NA	NA	NA
COALIZAO_Lula II 1	9.7162	267.7057	0.036	0.9710	16583.60
COALIZAO_Lula II 2	9.2862	267.7056	0.035	0.9723	10788.27
COALIZAO_Lula II 3	8.6924	267.7057	0.032	0.9741	5957.54
---					
Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1					
Desvio nulo: 2532.2 em 23113 graus de liberdade					
Desvio residual: 2460.6 em 23102 graus de liberdade					
AIC: 2484.6					
<b>Estatística do Desvio</b>					
Não existe diferença entre modelos saturado e proposto: p = 1.0000					
Existe diferença entre modelos nulo e proposto: p = 2.170064e-11					

**Fonte:** Elaboração própria. A coluna exp(Est) foi incluída pelos autores e representa a função exponencial  $e$ , inversa da função logaritmo neperiano  $\ln$ , para cada coeficiente estimado (coluna Estimativa).

Pelo critério de informação de Akaike (AIC – Akaike Information Criterion), o modelo do Quadro 6 é ligeiramente melhor que o do Quadro 7. Contudo, o que merece atenção em todos os modelos é que nenhuma das variáveis de controle parece abalar o potencial explicativo do indicador de corrupção. Muito embora o desenho de pesquisa não permita identificar a precedência temporal de VI sobre VD, nem garantir totalmente que essa relação não seja espúria, condições necessárias para se estabelecer um mecanismo causal robusto, não se pode desconsiderar o relevante impacto de VI na variação de VD.

Portanto, diante do percentual expressivo no aumento das chances, torna-se importante compreender em que medida os parlamentares envolvidos já dispunham de algum prestígio político que pudesse levar ao resultado esperado. Nesse sentido, foram identificados 30 projetos, dentre os 213 convertidos em norma jurídica, cujas autorias eram de deputados com índice de corrupção marcado como verdadeiro. Desses, em apenas 7 (23,33%) os autores ocupavam posição de destaque no ano em que os projetos foram convertidos em norma jurídica. Apesar do reconhecido poder de influência decorrente da ocupação dessas posições, esse fator não se revelou dominante no presente estudo.

Na sequência, foi empreendida análise comparada, de caráter descritivo, a partir desses 30 projetos, tomando-se por base o texto final sancionado, conforme relação disponível no

Apêndice deste artigo. Adotou-se enfoque neoinstitucionalista de modo a aferir se, porventura, a produção legislativa desses deputados apresentou inclinação distributivista (ou paroquialista), isto é, leis que distribuem benefícios a certos setores econômicos identificáveis ou a uma região geográfica específica de onde o parlamentar provém.

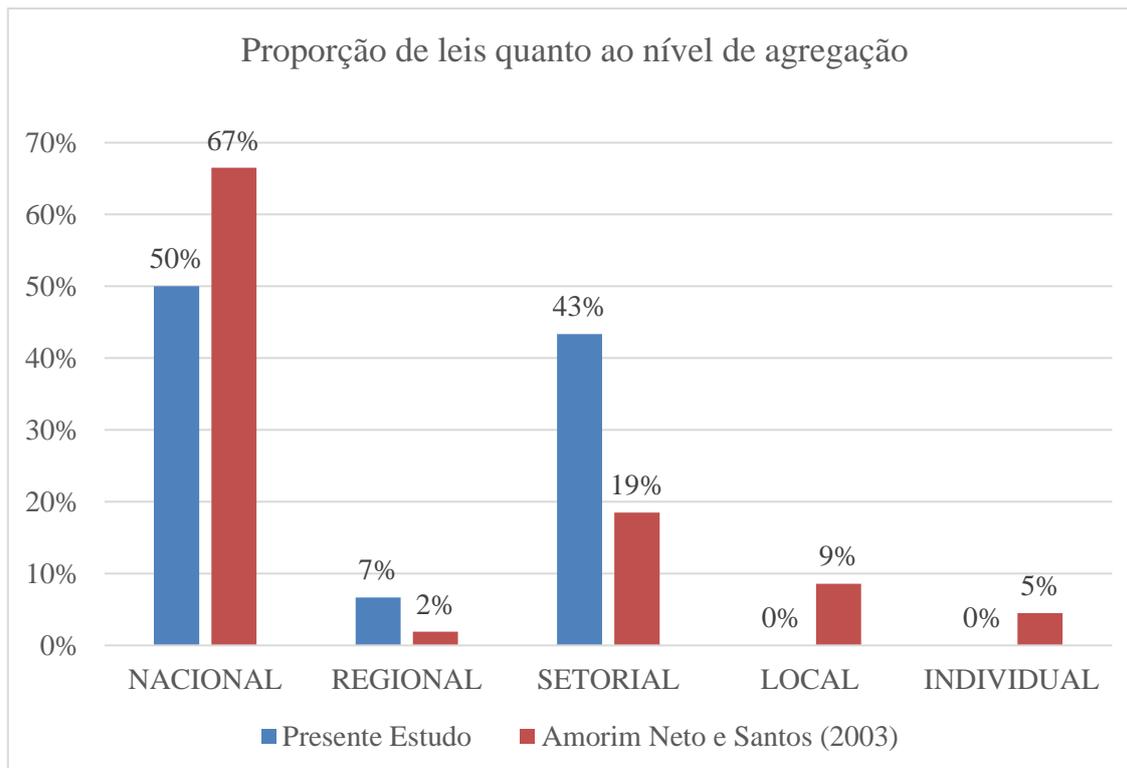
Os estudos de Amorim-Neto e Santos (2003) e Lemos (2001) foram considerados para efeito de comparação com os dados da presente pesquisa. O primeiro avaliou a efetiva produção legislativa no período de 1982 a 1998, oriunda de projetos de lei de autoria de deputados, enquanto que o segundo se concentrou em projetos de autoria congressual (senadores e deputados), de 1991 a 2001, focando a área social. Em ambos, conclui-se que a produção legislativa não teve caráter distributivista, ou seja, em geral, as legislações de cunho nacional não favorecem região determinada ou classe setorial específica, produzindo efeitos transversais nos vários grupos sociais.

Amorim-Neto e Santos (2003) se valeram da tipologia de Taylor-Robinson (1999), utilizada para o estudo do parlamento de Honduras, que trata os projetos quanto ao nível de agregação e à natureza dos efeitos.

Sobre **nível de agregação**, entende-se que a legislação pode ser individual, quando tem por alvo apenas um ou poucos indivíduos, como, por exemplo, projetos que concedem pensões específicas a viúvas de ex-presidentes; local, quando tem por objeto um único ou poucos municípios, mas nunca a totalidade de municípios de um estado, região ou país; regional, quando tem por objeto um ou alguns estados ou regiões, mas não a totalidade dos estados ou regiões do país; setorial, quando tem por alvo um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional, por exemplo, projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão; e nacional, quando afeta sem distinções todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios.

Nesse aspecto, a comparação dos resultados do presente estudo com o de Amorim-Neto e Santos (2003) está ilustrada no Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Comparação da proporção de leis quanto ao nível de agregação



Fonte: Elaboração própria.

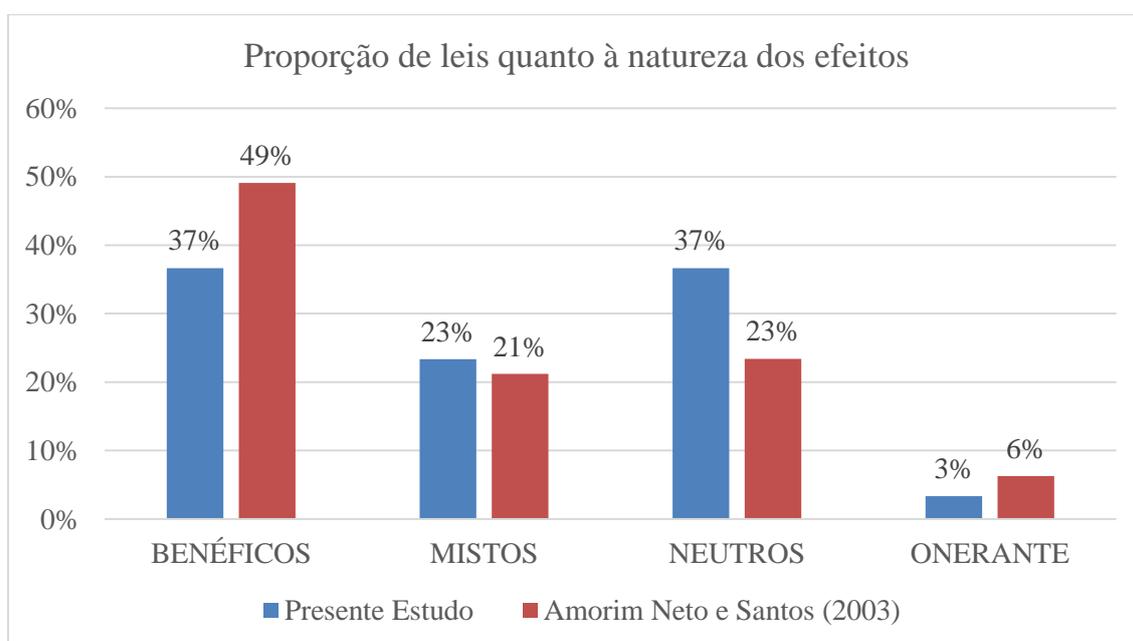
Constata-se, do Gráfico 1, que não houve projetos de cunho local ou individual aprovados por esses parlamentares, situação que pode ser associada ao fato de que projetos de caráter honorífico, os quais, muito frequentemente, rendem homenagens individuais ou localizadas geograficamente, inclusive em nível municipal, foram excluídos do universo deste estudo.

Por outro lado, verifica-se que os projetos classificados como setoriais representaram 43% do total, contra 19% encontrados por Amorim-Neto e Santos (2003), o que pode configurar indício de que deputados supostamente associados à corrupção tendem a ver aprovada parcela mais substantiva de projetos dessa ordem.

Quanto à **natureza dos efeitos**, Amorim-Neto e Santos (2003) definem que a legislação pode ser benéfica, onerante, mista ou neutra. Benéfica, quando concede benefícios a um indivíduo, órgão, região, grupo social ou mesmo ao país como um todo. Onerante, quando impõe ônus financeiros ou regulatórios. Mista, quando ao mesmo tempo beneficia algumas pessoas e onera outras (por exemplo, uma legislação que impõe, a título de regulação, medidas para prevenir a deterioração do meio-ambiente é tida como mista, pois impõe ônus ao setor produtivo e, simultaneamente, visa alcançar benefícios ecológicos). Por último, a legislação é tida como neutra mormente nos projetos honoríficos e naqueles em que se busca especificar em detalhes um contrato ou legislação existente, concedendo maior segurança jurídica sem que se tenha o objetivo de prejudicar ou ajudar certas pessoas ou segmentos (AMORIM-NETO; SANTOS, 2003).

Nesse aspecto, a análise exploratória do Gráfico 2 aponta para relativa convergência entre os estudos no que tange à proporção de projetos mistos (23% contra 21%) e revela queda para a metade dos onerantes (3% contra 6%). Já os projetos de natureza benéfica convertidos em lei representam aqui 37% contra 49% no estudo de Amorim-Neto e Santos (2003). Projetos com efeito neutro, que naquele estudo abrangem 23% da produção legal, correspondem neste a 37%. Tendo em vista o crescimento percentual de projetos neutros – que não implicam ações que onerem, concedam ou redistribuam benefícios –, poder-se-ia concluir por um quadro de ausência de relação, ou relação fraca, entre a natureza dos efeitos e a possível associação a atos de corrupção. Contudo, tal crescimento vem acompanhado da redução de projetos benéficos para os quais, no presente estudo, predomina o caráter concentrado (ver Apêndice), ou seja, não distributivista, o que pode sugerir direcionamento.

**Gráfico 2** – Comparação da proporção de leis quanto à natureza dos efeitos



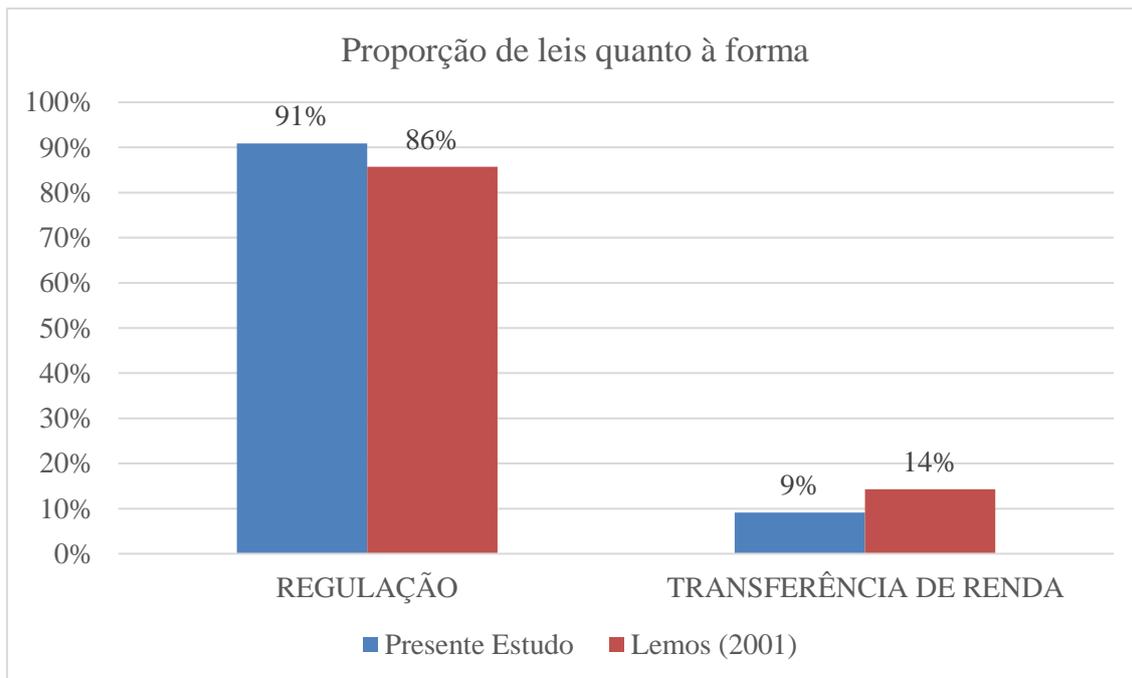
Fonte: Elaboração própria.

Lemos (2001), ao analisar a produção legislativa de temática social sob a ótica distributivista, considera duas dimensões: forma e escopo.

Quanto à **forma**, as leis são classificadas em legislação de regulação (da economia ou estabelecadora de regras procedimentais) e legislação de transferência de renda, patrimônio ou recursos da esfera federal para benefício de grupos, regiões e empresas.

No tocante a essa dimensão, os resultados, ilustrados no Gráfico 3, apresentam relativa convergência, sugerindo ausência de relação, ou relação fraca, entre a forma da lei e possível associação a atos de corrupção.

**Gráfico 3** – Comparação da proporção de leis quanto à forma

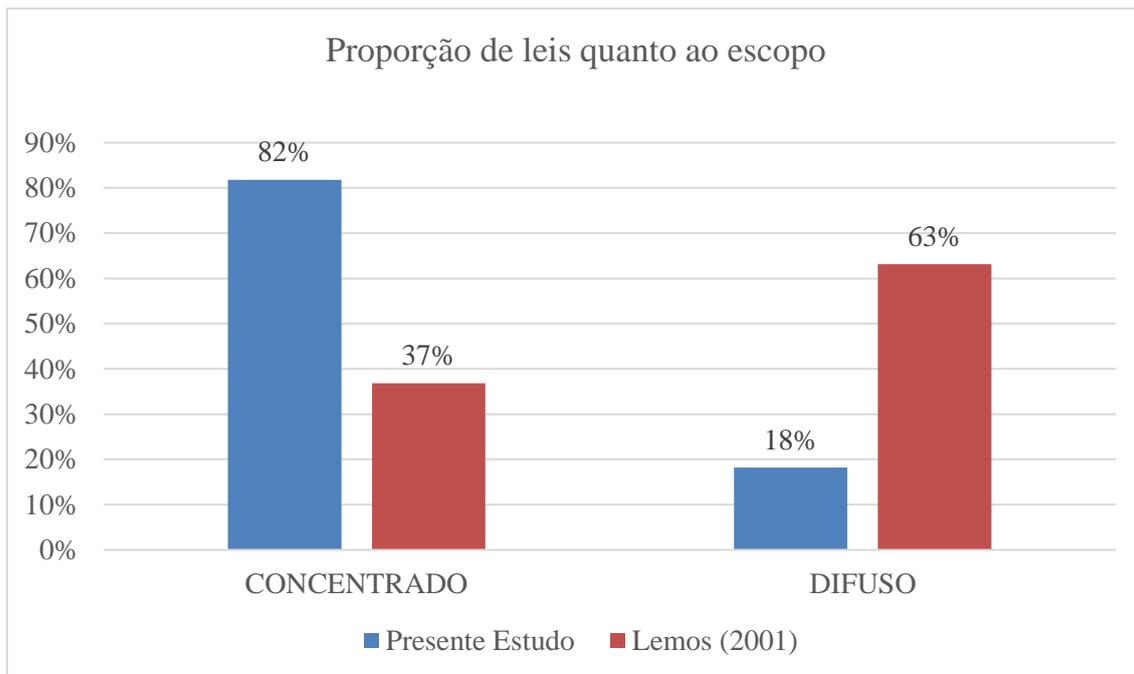


**Fonte:** Elaboração própria.

Quanto ao **escopo**, as leis se dividem em duas categorias: concentrada, que concede privilégios financeiros, patrimoniais, ou mesmo de status exclusivamente a um indivíduo, grupo, empresa ou localidade geográfica; difusa, que não diz respeito direto a indivíduos, empresas, grupos ou localidades, ou, quando o faz, tem por fito atenuar condições adversas, econômicas ou naturais, concedendo, assim, benefícios difusos.

Nesse aspecto, a comparação dos resultados do presente estudo com o de Lemos (2001) se destaca pela divergência dos achados, como ilustra o Gráfico 4.

**Gráfico 4** – Comparação da proporção de leis quanto ao escopo



**Fonte:** Elaboração própria.

A partir do Gráfico 4, focando-se nos dados do presente estudo, pode-se considerar que o grupo de deputados citados tende a alcançar o sucesso legislativo em projetos na área social, cujos efeitos são mais concentrados que difusos. Esse resultado parece guardar certa similitude com o observado no Gráfico 1, o que indica uma atuação parlamentar predominantemente setorial, com efeitos e benefícios mais concentrados. Como exemplo, dos nove projetos convertidos em lei que eram da área social e tinham efeitos concentrados, sete foram classificados com nível de agregação setorial. É certo que tal atuação parlamentar poderia ser influenciada por grupos de pressão econômico-empresariais ou, também, por associações representativas de categorias profissionais. Contudo, a identificação dessas relações vai além do escopo deste estudo.

Em sentido oposto, os resultados de Lemos (2001) apontam para alta difusão e baixa concentração, tendência que parece mais alinhada com a intuição do que se espera para projetos da área social, cujo alcance, por definição, deve ser abrangente. Subentende-se dessa investigação exploratória que a inversão de gráficos encontrada no Gráfico 4 pode ser obra do objeto central do estudo, efeito do olhar detido sob a lupa da corrupção.

## 5 Considerações finais

Retornando à pergunta de pesquisa, sobre o impacto do envolvimento de parlamentar nos esquemas do Mensalão e da Lava Jato na taxa de conversão em norma jurídica de projetos de lei de sua autoria, é possível dizer, considerando-se a perspectiva do método quantitativo adotado, que foi revelado um percentual significativo de mais de 50% de aumento nas chances de se

alcançar o sucesso legislativo, com influência menor da legislatura em que o projeto foi apresentado, da coalizão a que pertencia o parlamentar ou da posição por ele ocupada. Esse achado é um primeiro e importante passo, e fortalece a hipótese de que possíveis vantagens advindas de esquemas de corrupção tendem a favorecer a aprovação de projetos que atendam aos interesses desses esquemas.

Nesse sentido recorreu-se à análise qualitativa comparada, como recurso complementar de investigação, que apontou para uma conduta parlamentar com interesse setorial e de concentração de benefícios, características que parecem mais próximas de atos de corrupção. Apesar de a análise comparada aqui desenvolvida não ter sido sustentada por requisitos inferenciais, o que exigiria acesso pleno aos dados que fundamentaram os estudos utilizados nas comparações, o caráter descritivo da presente abordagem traz à luz elementos qualitativos que proporcionam compreensão mais apurada sobre a natureza dos projetos convertidos em norma jurídica. Esse entendimento é essencial na identificação de padrões de atuação capazes de sinalizar interesses específicos do grupo sob estudo, e representa contribuição importante em campo cujo espaço a ser explorado é amplo.

Já bem conhecidas são as dificuldades do processo legislativo em meio à desordem e complexidade estabelecida no sistema normativo brasileiro, causa precípua de grandes anomalias como lacunas e antinomias jurídicas. Lopes (2009) destaca que um fator relevante para esta torrente de produção legislativa é a necessidade que o legislador tem em atender as demandas eleitoreiras e, mesmo sem conhecimento do que realmente compõe o ordenamento jurídico, produz mais e mais normas, de forma inconsequente, baseadas apenas no oportunismo. Nesse cenário, qualquer vantagem na aprovação de projetos representa um diferencial competitivo.

Ressalta-se, no que diz respeito ao estabelecimento de relações causais robustas, que apenas o pressuposto de constatação da influência de VI sobre VD foi alcançado. Enormes desafios ainda rondam o atendimento aos dois outros pressupostos (PARANHOS et al, 2013). O da precedência temporal de VI sobre VD esbarra na dificuldade de mensuração direta do fenômeno, uma vez que cada fato apurado de corrupção goza de características próprias cuja aferição ocorre *post factum* (KUBBE, 2013, p. 43). O da não-espuriedade da relação requer levantamento vultuoso de dados e informações cuja magnitude extrapola o escopo de um único artigo ou esforço de pesquisa. No entanto, é claramente sabido que a aprovação de projetos constitui apenas um dos elementos do sucesso legislativo.

Ainda inquietante é o fato de que a corrupção, em suas diversas facetas, guarda mais variáveis espúrias do que aquelas que podem ser percebidas e explicadas pelos números deste estudo. A sociedade brasileira tem observado, “impotente”, um panorama de corrupção endêmica em meio a tempestades institucionais que assolam os três poderes. Contudo, não podem ser ignorados os avanços recentes nas ações de transparência e de combate a atos ilícitos, as quais convergem para a construção de nova consciência coletiva, talvez o único caminho capaz de curar

o mal em suas raízes.

Então, em perspectiva otimista, chegar-se-ia ao ponto em que o sucesso legislativo seria medido pelo sucesso de toda a sociedade.

## Referências

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? **Dados**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 61-698, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n4/a02v46n4.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ARAÚJO, Cletiane M.; COSTA, Saulo F.; FITTIPALDI, Ítalo. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 93-117, 2016.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs Ipea Cepal/tdcepal 032.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores econômicos consolidados**. Brasília. 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/indecoreestruturacao>. Acesso em: 14 maio 2018.

BARBOSA, Bernardo; MAIA, Gustavo. Lava jato: Fachin abre inquérito contra ministros e parlamentares; veja lista. **UOL**, p. 1-7. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/04/11/lava-jato-fachin-abre-inquerito-contra-ministros-senadores-e-deputados-diz-jornal.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264\_271, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal Corporativo - Dados Abertos - Dados de tramitação de proposições**. 2019. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo/webservices/proposicoes-1>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. **Repositório de Dados Públicos do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – Corrupção**. Brasília. 2019. Disponível em: <https://github.com/Cefor/corruptcao>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 1309, de 2013. Brasília. 2013a. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis/24612602/PORTARIA+N+1309+DE+15+DE+JULHO+DE+2013.aspx>. Acesso em: 8 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1.990**. Brasília. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072compilada.htm). Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 5 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília. 2013b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 470 Minas Gerais, de 17 de dezembro de 2.012**. Brasília. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo693.htm>. Acesso em: 14 maio 2018.

CALDAS, Olavo V.; COSTA, Cristiano M.; PAGLIARUSSI, Marcelo S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do programa de fiscalização por sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 237-264, 2016.

CARVALHO, Janilton de. Diante de deputados, procurador da lava-jato compara corrupção a uma 'serial killer'. **O Globo**, p. 1-7. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/diante-de-deputados-procurador-da-lava-jato-compara-corrupcao-uma-serial-killer-1-19558885>. Acesso em: 14 maio 2018.

CEBRAP. **Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais – Dados Legislativos**. São Paulo. 2019. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/legislative-data>. Acesso em: 25 maio 2018.

APÓS CINCO anos, Laja jato soma controvérsias, 2.294 anos de penas e 159 condenados. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/apos-5-anos-lava-jato-soma-controversias-2294-anos-de-penas-e-159-condenados.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CRONOLOGIA do Collorgate. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/01/brasil/24.html>. Acesso em: 14 maio 2018.

FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de O. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 2, p. 205-225, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. Os mais relevantes problemas político-eleitorais no Brasil (o sistema proporcional) e a luta contra a corrupção: do “Mensalão” à “Operação Lava Jato”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 1, p. 399-436, 2018.

GUPTA, Sanjeev; MELLO, Luiz de; SHARAN, Raju. Corruption and military spending. **European Journal of Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 749-777, 2001.

- HILBE, Joseph M. **Logistic Regression Models**. New York: CRC Press. 2009.
- HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press. 2006.
- JOHNSTON, Michael. **Corruption and democracy: threats to development, opportunities for reform**. Hamilton - NY. 2000. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.572.8402>. Acesso em: 18 maio 2018.
- JOTA. **Menos de 1% das propostas apresentadas no Congresso viram lei**. Brasília. 2019. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/dados/congresso-projetos-leis-12092019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/dados/congresso-projetos-leis-12092019). Acesso em: 16 jan. 2020.
- KNIRSCH, Thomas (ed.). **Cadernos Adenauer**, v.22, n.3. Ética pública e controle da corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2011.
- KUBBE, Ina. **Corruption in Europe in comparative perspective**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Leuphana Universität Lüneburg. 2013. Disponível em: <http://d-nb.info/1058767828/34>. Acesso em: 8 maio 2020.
- LEMONS, Lenay B. de S. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 18 maio 2018.
- LEMONS, Leany B de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a04v44n3.pdf/>. Acesso em 14 maio 2018.
- LEÃO, Thaís. A lista de investigados da Lava-Jato no STF. **O Globo**, p. 1-3. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/politicos-lava-jato.html>. Acesso em: 18 jan. 2020.
- LIMA, Amanda E. C. Do Mensalão à Lava Jato: os incidentes político-jurídicos da “parábola judiciária brasileira”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., Caxambu, 2018. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/spg-5/spg28-2/11510-do-mensalao-a-lava-jato-os-incidentes-politicos-juridicos-da-parabola-judiciaria-brasileira/file>. Acesso em 22 abr. de 2020.
- LOPES, Flávia C. A. **As dificuldades do processo legislativo de consolidação das leis**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados. 2009.
- MATOS FILHO, Renato de S. Do Mensalão à Lava Jato: a ascensão da barganha e da colaboração premiada no processo penal. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 411-421, 2017.
- MAURO, Paolo. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.
- MCMENAMIN, Iain. If money talks, what does it say? Varieties of capitalism and business financing of parties. **World Politics**, v. 64, n. 1, p. 1-38, 2012.

MCNUTT, Marcia. Reproducibility. **Science**, v. 343, n. 6168, p. 229, 2014. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/343/6168/229.full>. Acesso em: 18 maio 2018.

PARANHOS, Ranulfo, FIGUEIREDO FILHO, Dalson B., CARVALHO DA ROCHA, Enivaldo e SILVA JR, José A. Inferências causais falsificáveis em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, p. 264-283, 2013.

PEREIRA, Joelma e SARDINHA, Edson. Senado tem recorde de investigados: mais da metade dos senadores responde a acusações criminais no STF. **Congresso em foco**. Brasília. 2017. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senado-tem-recorde-de-investigados-mais-da-metade-dos-senadores-responde-a-acusacoes-criminais-no-stf/>. Acesso em: 14 maio 2018.

PERSSON, Anna, ROTHSTEIN, Bo e TEORELL. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, p. 69-86, 2002.

POLVEIRO-JÚNIOR, Elton E. **Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI**. Brasília. 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-30-desafios-e-perspectivas-do-poder-legislativo-no-seculo-xxi>. Acesso em: 14 maio 2018.

PORTUGAL, Adriana C. **Lobby pré-eleitoral e financiamento público de campanhas eleitorais**: uma exploração em Economia Política Positiva. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Accountability institutions and political corruption in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (ed.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2011. p. 1-28.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.

R7. **MPF desarquiva investigação contra Lula por caso ligado ao mensalão**. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/mpf-desarquiva-investigacao-contralula-por-caso-ligado-ao-mensalao-09082017>. Acesso em: 21 abr. 2020.

RIBEIRO, Renato J. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.

ROTHSTEIN, Bo e TEORELL, Jan. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

RUBIO, Delia F. Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos**, n. 73, p. 5-15, 2005.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. *In*: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. (Ed.). **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2000. p. 91-117.

SANTOS, Rafael F. dos; MEDEIROS, Danilo B.; SANTOS, Samuel M. Padrões de atuação das comissões do Congresso Nacional (1988-2006). *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu. **Anais [...]**: Disponível em: [http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-medeiros-moura\\_2008-Anpocs%20\(1\).pdf](http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-medeiros-moura_2008-Anpocs%20(1).pdf). Acesso em 14 maio de 2018.

SANTOS, Rodrigo D. D. **A Economia Política das Eleições 2002**: Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense. 2009.

SODRÉ, Antônio C. de A.; ALVES, Maria F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SOUSA, Luís de; MORICONI, Marcelo. Why voters do not throw the rascals out?: A conceptual framework for analysing electoral punishment of corruption. **Crime, Law and Social Change**, v. 60, n. 5, p. 471-502, 2013.

SPECK, Bruno W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *In*: SPECK, Bruno W. *et al.* (ed.). **Cadernos Adenauer n. 10**: Os custos da corrupção. Fortaleza, CE: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 1-40.

SPECK, Bruno W.; MARCIANO, João L. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento das campanhas. *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. (erg.). **Legislativo pós-1988**: Reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. p. 267-292. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/22179>. Acesso em: 14 maio 2018.

TAVITS, Margit. Why do people engage in corruption? The case of Estonia. **Social Forces**, v. 88, n. 3, p. 1257-1279, 2010.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. e DIAZ, Cristopher. Who gets legislation passed in a Marginal Legislature and Is the label Marginal Legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies**, n. 32, p. 589-625, 1999.

TORRES, Marcelo D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 2004.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer 2013**. Berlim. 2013. Disponível em: <http://www.transparency.org/gcb2013>. Acesso em: 14 maio 2018.

TRÊS anos depois de abalar o país, Joesley Batista renegocia delação. **Veja**, São Paulo. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/noticias-sobre/operacao-lava-jato/>. Acesso em 18 abr. 2020.

USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. The historical roots of corruption: State building, economic inequality, and mass education. **Comparative Politics**, v. 48, n. 2, p. 227-248, 2016.

THE WAR against corruption in Latin America is in trouble. **The Economist**, 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2019/09/26/the-war-against-corruption-in-latin-america-is-in-trouble>. Acesso em: 18 abr. 2020.

## APÊNDICE

### Relação de Projetos Convertidos em lei analisados cujos autores tiveram o índice de corrupção marcado como verdadeiro

Projeto	Ementa	Lei decorrente	Link	Classificação
PL 5203/2009	DISPÕE SOBRE AS COMISSÕES INTERGESTORES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E SUAS RESPECTIVAS COMPOSIÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 12.466/2011	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12466.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12466.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 1089/2003	ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO-LEI Nº 467, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1969, ESTABELECE O MEDICAMENTO GENÉRICO PARA USO VETERINÁRIO, DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE NOMES GENÉRICOS EM PRODUTOS FARMACÊUTICOS DE USO VETERINÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 12.689/2012	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12689.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12689.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 4280/2008	DISPÕE SOBRE O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE E A REMUNERAÇÃO DO PERMISSIONÁRIO LOTÉRICO, FIXA CONDIÇÕES PARA SUA ATUAÇÃO COMO CORRESPONDENTE BANCÁRIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 12.869/2013	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/L12869.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/L12869.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 1015/2007	ACRESCENTA DISPOSITIVO AO ART. 158 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, PARA TORNAR OBRIGATÓRIA APRENDIZAGEM NOTURNA.	Lei Ordinária 12.217/2010	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12217.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12217.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 3883/2004	ACRESCENTA INCISO AO ART. 473 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, APROVADA PELO DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943, PARA PERMITIR A AUSÊNCIA DO TRABALHADOR AO SERVIÇO, SEM PREJUÍZO	Lei Ordinária 11.304/2006	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/L11304.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/L11304.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO

	DO SALÁRIO, NA HIPÓTESE DE PARTICIPAÇÃO EM REUNIÃO DE ORGANISMO INTERNACIONAL AO QUAL O BRASIL SEJA FILIADO. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL : ACRESCENTA INCISO AO ART. 473 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, APROVADA PELO DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943, PARA PERMITIR A AUSÊNCIA DO TRABALHADOR AO SERVIÇO, SEM PREJUÍZO DO SALÁRIO, NA HIPÓTESE DE PARTICIPAÇÃO EM REUNIÃO OFICIAL DE ORGANISMO INTERNACIONAL AO QUAL O BRASIL SEJA FILIADO.			
PL 6483/2006	DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES PORTADORES DE DIABETES NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.	Lei Ordinária 12.982/2014	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 6785/2006	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DOS SERVIÇOS DE REGISTROS CIVIS DE PESSOAS NATURAIS COMUNICAR À RECEITA FEDERAL E À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA OS ÓBITOS REGISTRADOS.	Lei Ordinária 13.114/2015	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13114.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13114.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 6303/2005	ALTERA A EMENTA DO DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.	Lei Ordinária 12.376/2010	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 7410/2010	ALTERA O § 9º DO ART. 8º-E, DA LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007, PARA INCLUIR OS AGENTES DE TRÂNSITO ENTRE OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-FORMAÇÃO.	Lei Ordinária 13.030/2014	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12467.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12467.htm</a>	BENÉFICO T. RENDA CONCENTRADO
PL 4495/2008	DISPÕE SOBRE REGULAMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO	Lei Ordinária 12.467/2011	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12467.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12467.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO

	DE "SOMMELIER".		<a href="#">m</a>	DO
PL 4591/2004	ALTERA A LEI Nº 10.482, DE 3 DE JULHO DE 2002, QUE DISPÕE SOBRE OS DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DE TRIBUTOS, NO ÂMBITO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 11.429/2006	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11429.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11429.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 2977/2004	CRIA A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE EXAMES MÉDICOS TRIMESTRAIS PARA OS ATLETAS BRASILEIROS A FIM DE VERIFICAR A SAÚDE, E CRIA A COMISSÃO ESPORTIVA DE PREVENÇÃO E ASSISTÊNCIA DE ACIDENTES DESPORTIVOS - CEPAAD.	Lei Ordinária 12.346/2010.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12346.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12346.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 7409/2010	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS AGÊNCIAS DE AUTOMÓVEIS, NOVOS OU USADOS, INFORMAREM O VALOR DOS TRIBUTOS E EVENTUAIS MULTAS PARA QUE O VEÍCULO POSSA CIRCULAR LIVREMENTE.	Lei Ordinária 13.111/2015	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13111.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13111.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 5498/2009	ALTERA A LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995 (LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS) E A LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, QUE "ESTABELECE NORMAS PARA AS ELEIÇÕES".	Lei Ordinária 12.034/2009	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112034.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112034.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 84/2007	ALTERA A LEI Nº 9.096, DE 1995, PARA ESTABELECIMENTO DO CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO.	Lei Ordinária 11.459/2007	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 4246/2012	DISPÕE SOBRE O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE MOTORISTA.	Lei Ordinária 13.103/2015	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113103.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113103.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO CONCENTRADO

PLP 123/2004	REGULAMENTA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 146 E O INCISO IX DO ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: INSTITUI O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE; ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS NºS 8.212 E 8.213, AMBAS DE 24 DE JULHO DE 1991, DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, APROVADA PELO DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943, DA LEI Nº 10.189, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 63, DE 11 DE JANEIRO DE 1990; E REVOGA AS LEIS NºS 9.317, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1996, E 9.841, DE 5 DE OUTUBRO DE 1999.	Lei Complementar 123/2006	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 2742/2003	PRORROGA O PRAZO PARA QUE SEJAM RATIFICADAS AS CONCESSÕES E ALIENAÇÕES DE TERRAS FEITAS PELOS ESTADOS EM FAIXA DE FRONTEIRA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Lei Ordinária 13.178/2015	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13178.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13178.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 6316/2009	DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE FREE SHOPPING NAS FAIXAS DE FRONTEIRA.	Lei Ordinária 12.723/2012	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 4673/2004	RECONHECE A PROFISSÃO DE INTÉRPRETE DA LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS - LIBRAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 12.319/2010	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12319.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12319.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 7639/2010	DISPÕE SOBRE A DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - ICES, DISCIPLINA O TERMO DE PARCERIA E	Lei Ordinária 12881/2013	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO

	DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.			
PL 7522/2010	ALTERA O ART. 3º DA LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, QUE "ESTABELECE NORMAS PARA AS ELEIÇÕES".	Lei Ordinária 12.976/2014	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12976.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12976.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 3778/2008	TRANSFORMA O AGRAVO DE INSTRUMENTO, INTERPOSTO CONTRA DECISÃO QUE NÃO ADMITE RECURSO EXTRAORDINÁRIO OU ESPECIAL, EM AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS.	Lei Ordinária 12.322/2010	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12322.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12322.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 1756/2007	ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 4.886, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965, QUE REGULA AS ATIVIDADES DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS AUTÔNOMOS, DISPONDO SOBRE FIXAÇÃO DO VALOR DAS ANUIDADES, TAXAS E EMOLUMENTOS DEVIDOS PELOS PROFISSIONAIS DA CATEGORIA, PELAS PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS, AOS CONSELHOS REGIONAIS DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS EM QUE ESTÃO REGISTRADOS.	Lei Ordinária 12.246/2010	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12246.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12246.htm</a>	MISTO REGULAÇÃO CONCENTRADO
PL 1661/2003	DISPÕE SOBRE O DEPÓSITO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DE VALORES REFERENTES A CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Ordinária 10.819/2003	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.819.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.819.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 814/2007	ACRESCENTA DISPOSITIVO À CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO - CLT, PARA PROIBIR O TRABALHO DA GESTANTE OU LACTANTE EM ATIVIDADES, OPERAÇÕES OU LOCAIS INSALUBRES.	Lei Ordinária 13.287/2016	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13287.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13287.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO DIFUSO
PL 818/2003	ALTERA O ART. 1.121 DA LEI Nº 5.869, DE 1973 - CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, PARA INCLUIR, COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL À PETIÇÃO DE SEPARAÇÃO CONSENSUAL, O ACORDO	Lei Ordinária 11.112/2005	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11112.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11112.htm</a>	NÊUTRO REGULAÇÃO DIFUSO

	ENTRE OS CÔNJUGES RELATIVO AO REGIME DE VISITAS DOS FILHOS MENORES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.			
PLP 22/2003	DÁ NOVA REDAÇÃO AO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 31, DE 11 DE OUTUBRO DE 1977. NOVA EMENTA : INSTITUI, NA FORMA DO ART. 43 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM; ESTABELECE A SUA COMPOSIÇÃO, NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS, ÁREA DE COMPETÊNCIA E INSTRUMENTOS DE AÇÃO; DISPÕE SOBRE O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - FDA; ALTERA A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.157-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001; REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº 67, DE 13 DE JUNHO DE 1991; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Lei Complementar 124/2007	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm</a>	BENÉFICO T. RENDA DIFUSO
PL 1033/2003	INSTITUI O SALÁRIO ADICIONAL DE PERICULOSIDADE PARA OS VIGILANTES E EMPREGADOS EM TRANSPORTE DE VALORES.	Lei Ordinária 12.740/2012	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm</a>	ONERANTE T. RENDA CONCENTRADO
PL 7664/2014	ALTERA O ART. 34 DA LEI Nº 9.656, DE 1998.	Lei Ordinária 13.127/2015	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13127.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13127.htm</a>	BENÉFICO REGULAÇÃO CONCENTRADO

Artigo recebido em: 2020-02-10

Artigo reapresentado em: 2020-04-28

Artigo aceito para publicação em: 2020-05-08



## ANÁLISE DA REDE DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE A INICIATIVA E-DEMOCRACIA

### ANALYSIS OF THE KNOWLEDGE PRODUCTION NETWORK OF THE INITIATIVE E-DEMOCRACIA

### ANÁLISIS DE LA RED DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE LA INICIATIVA E-DEMOCRACY

Christiana Soares de Freitas<sup>1</sup>  
Rafael Cardoso Sampaio<sup>2</sup>  
Henrique Machado<sup>3</sup>  
Ricardo Sampaio<sup>4</sup>  
Tiago Borges<sup>5</sup>  
Murilo Brum Alison<sup>6</sup>  
Djiovanni Jonas França Marioto<sup>7</sup>

**Resumo:** O artigo visa à análise de produções acadêmicas que analisaram o programa de inovação democrática *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados, de 2009 a 2017. Foram aplicadas três metodologias de análise, nomeadamente: análise de conteúdo para identificação de autores, instituições e áreas de conhecimento; análise léxica de resumos e palavras-chave através do software IRaMuTeQ e análise de redes das referências bibliográficas dos materiais. Os resultados indicam que esse subcampo apresenta algumas diferenças em relação à área de internet e política (I&P) no Brasil, especialmente no que tange a instituições e áreas de atuação, porém a rede de citações revela que autores-chave da grande área de I&P também são centrais aqui. Conclui-se que esta subárea apresenta particularidades em relação ao campo, como a entrada de novas instituições e áreas de conhecimento. São mantidas, contudo, as principais linhas de pesquisa e autores da grande área de internet e política.

**Palavras-chave:** Democracia Digital; e-Democracia; Parlamento Aberto; Cientometria.

**Abstract:** The article aims at analyzing the academic production – from 2009 to 2017 – regarding a democratic innovation program developed by the Brazilian Chamber of Deputies called *e-Democracia*. Three methodologies were applied: content analysis to identify institutions, authors and knowledge areas; lexical analysis of keywords and abstracts of the produced material by using the software IRaMuTeQ; and network analysis of the bibliographical references. Results indicate that this subfield has some differences in contrast to Brazilian Internet and Politics field (I&P), especially regarding the presence of new and non-traditional institutions and areas of knowledge analyzing the *e-Democracia* initiative. Nevertheless,

---

<sup>1</sup> Professora de Direito e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB) e líder do Grupo de Pesquisa sobre Estado, Regulação, Internet e Sociedade (GERIS/UnB). Email: [freitas.christiana@gmail.com](mailto:freitas.christiana@gmail.com). Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-0923-843X>

<sup>2</sup> Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e colíder do Laboratório de Análise do Campo Científico (LaCC-UFPR). E-mail: [cardososampaio@gmail.com](mailto:cardososampaio@gmail.com). Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0001-5176-173X>

<sup>3</sup> Mestre em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). E-mail: [henriquefsmachado@gmail.com](mailto:henriquefsmachado@gmail.com). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-6407-7918>

<sup>4</sup> Pesquisador da Fiocruz/Brasília e Professor de Ciências da Informação da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: [rsam@unb.br](mailto:rsam@unb.br). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-6989-8555>

<sup>5</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e integrante do LaCC. E-mail: [tpfsilva@gmail.com](mailto:tpfsilva@gmail.com). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9647-8225>

<sup>6</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e integrante do LaCC. E-mail: [murilo43@hotmail.com](mailto:murilo43@hotmail.com). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-9224-1407>

<sup>7</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e integrante do LaCC. E-mail: [djiovannimarioto@gmail.com](mailto:djiovannimarioto@gmail.com). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-6485-5927>

the cocitation network revealed that key authors of the I&P field are central in the analyzed subfield as well. The main research topics and authors of the wider field of Internet and Politics are also similar to the ones identified in digital democracy studies.

**Keywords:** Digital Democracy; e-Democracia; Open Parliament; Scientometrics.

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo analizar producciones académicas que analizaron el programa de innovación democrática *e-Democracia* de la Cámara de Diputados, de 2009 a 2017. Se aplicaron tres metodologías de análisis, a saber: análisis de contenido para identificar autores, instituciones y áreas de conocimiento; análisis léxico de resúmenes y palabras clave a través del software IRaMuTeQ y análisis de red de referencias bibliográficas de materiales. Los resultados indican que este subcampo presenta algunas diferencias en relación con el área de internet y política (I&P) en Brasil, especialmente en relación con las instituciones y áreas de actividad, pero la red de cocitation revela que los autores clave del área grande de I&P también son centrales aquí. Se concluye que esta subárea presenta particularidades en relación con el campo, como la entrada de nuevas instituciones y áreas de conocimiento. Sin embargo, se mantienen las principales líneas de investigación y autores del área principal de internet y política.

**Palabras clave:** Democracia digital; e-democracia; Parlamento abierto; Scientometry

## 1 Introdução

O objetivo desse artigo é compreender o desenvolvimento de subcampos de estudos e pesquisas sobre democracia digital a partir da análise do e-Democracia – uma inovação democrática participativa brasileira – e de seu progressivo reconhecimento como objeto relevante de pesquisa. O programa – sob a forma de um portal denominado e-Democracia – foi lançado em 2009 por iniciativa da Câmara dos Deputados do Brasil. Foi desenvolvida com o objetivo de oferecer aos cidadãos brasileiros canais de comunicação e interação com os deputados, além de oferecer um instrumento específico para a construção compartilhada de projetos de lei (FARIA, 2012, 2015, 2016; FREITAS; FIUZA; QUEIROZ, 2015; MITOZO et al, 2016). Com o intuito de observar tendências nesse subcampo foi realizado, inicialmente, um mapeamento dos autores que se debruçaram sobre a iniciativa, os temas e subtemas mais relevantes e os tipos de trabalhos produzidos. De especial interesse foram as análises das relações entre pesquisadores a partir da rede de citações e cocitações, identificando as principais áreas do conhecimento e instituições envolvidas.

A curiosidade inicial nasceu da constatação de uma produção considerável sobre o e-Democracia nos últimos anos, da sua visibilidade significativa e, com isso, uma produção acadêmica – e não acadêmica – crescente. O e-Democracia passou a constituir-se como objeto de análise com consistência e estabilidade suficientes para mensurações e aplicação de metodologias variadas. A iniciativa tem como objetivo central incentivar a participação da sociedade no debate de diversos temas relacionados às demandas cidadãs, podendo vir a transformar essa participação em processos de produção colaborativa de projetos de lei.

Segundo o seu principal idealizador, os objetivos do e-Democracia incluem melhorar a interação entre a sociedade e a Câmara dos Deputados, fortalecer o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas, estimular a participação social responsável e construtiva,

melhorar a compreensão da sociedade brasileira sobre a complexidade do trabalho legislativo e aumentar a transparência relativa ao processo (FARIA, 2012, p. 185). Portanto, apesar de seu foco mais imediato ser na e-participação, o e-democracia também apresenta ferramentas e processos diretamente relacionados a outros valores democráticos, como deliberação pública, transparência e representação.

A pesquisa em tela analisou 62 materiais acadêmicos (como artigos, *papers*, monografias, dissertações, relatórios etc.) publicados (ou apresentados) no Brasil entre 2009 e 2017 que apresentaram o e-Democracia como objeto central de discussão, observação e reflexão. Foi realizada, inicialmente, análise de conteúdo quantitativa de aspectos gerais das produções acadêmicas, como autores/as, instituições e áreas de atuação. Depois, os resumos e palavras-chave disponíveis de todos os materiais foram analisados por meio de uma análise léxica automatizada, realizada pelo software *IRaMuTeQ*, o que nos permitiu identificar temas e palavras-chave da produção. Finalmente, foi feita análise de redes com as referências bibliográficas de todos os materiais para permitir uma melhor compreensão sobre redes de autores e mesmo da existência de escolas de pensamento específicas.

Os resultados iniciais indicam que novas instituições ganham destaque nos estudos sobre democracia digital em comparação à grande área de internet e política (I&P) no Brasil (SAMPAIO *et al*, 2016), assim como outras áreas de atuação aparecem com mais frequência. No entanto, pela análise das palavras-chave e pelas redes de cocitação, há indícios de que seja uma subárea bastante similar ao campo de I&P.

## **2 Internet e política na pesquisa brasileira**

A maioria dos estudos do campo de Internet e Política (I&P), área em que os estudos sobre o e-Democracia se inserem, tende a não focar diretamente no conceito de democracia digital, excetuando-se o levantamento de Curtinovi e Parmeggiani (2015). No geral, ou se parte para uma avaliação aberta (estudos sobre internet e política) ou os esforços concentram-se na elaboração de conceitos mais especializados dentro da literatura de democracia digital, como é o caso do ciberativismo, da deliberação on-line e de formas específicas de e-participação.

Em perspectiva mais ampla, o estudo de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) tem a preocupação de entender a formação do campo de Internet e Política (I&P) como um subcampo da Comunicação e Política no Brasil. O estudo avalia 526 artigos de 11 eventos na área de Comunicação Social, Ciência Política, Sociologia e Ciências Sociais entre 2000 e 2014.

Se 1996 é um ano divisor de águas na literatura internacional sobre democracia digital, a literatura brasileira parece demorar uma década a mais. Até o ano de 2005, segundo Sampaio *et al* (2016), os artigos não superavam 2% do total. O crescimento ocorre de maneira mais significativa a partir de 2006 (3,8%). Por sua vez, o período entre 2012 e 2014 representa 43,1%

do total de artigos analisados, o que evidencia um rápido crescimento da produção nos últimos anos, provavelmente incentivados pelos estudos de redes sociais on-line (GOMES, 2016).

No que tange a instituições e autores, o estudo de Sampaio *et al* (2016) aponta que há consideravelmente mais autores da área de Comunicação (45,6%) do que da ciência política (13,9%), ciências sociais (8,0%) e sociologia (7,4%)<sup>8</sup>, sendo a maioria já doutores (30%). Ainda assim, mestrandos (26,4%) e doutorandos (19,4%) representam quase metade da população analisada. Interessante observar que algumas das universidades mais tradicionais do país não estão entre as principais produtoras da literatura de I&P.

As quatro instituições que lideram a produção de artigos são a Universidade Federal da Bahia (UFBA, 9,7%), a Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo (PUC-SP, 8,9%), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 6,5%) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR, 6,5%). Isso não significa uma alteração significativa da predominância de produção por regiões. A região sudeste mantém uma concentração da literatura (45,8%), seguida pelas regiões Nordeste (14,1%) e Sul (13,8%), o que se explica pela notabilidade de UFBA e UFPR, respectivamente (SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2016).

O estudo de Santos, Aldé e Schwambach (2016) pode ser particularmente rico para explicar a situação. Diferentemente do estudo anterior, baseado em artigos de eventos, os autores fizeram análise de dissertações e teses da área de Comunicação e Política focadas em Internet e Política. O corpus dessa pesquisa é consideravelmente menos extenso que a anterior, compreendendo 59 produções, porém é mais abrangente longitudinalmente, compreendendo o período entre 1992 e 2014. Outra diferença marcante em relação ao trabalho de Sampaio *et al* (2016) é a preocupação maior com a literatura acionada pelos autores, assim como características específicas desse tipo de produção científica, como orientadores e membros da banca.

Segundo Santos, Aldé, Schwambach (2016), as cinco universidades com maior produção são UFBA (13), UFF (8), UFMG (6), PUC-SP (8) e UERJ (7), o que reforça o dado já apontado na pesquisa anterior, mostrando que UFBA, UFMG e PUC-SP são, de fato, grandes centros de pesquisa da área de I&P. Ademais, revela como o estado do Rio de Janeiro apresenta produção considerável.

Santos e seus co-autores (2016) apontam, ainda, que não é apenas a produção considerável dos pesquisadores nestas universidades que chama a atenção, mas também a capacidade de orientação desses pesquisadores, apontando para a capacidade de formar novos profissionais atuantes na área<sup>9</sup>. Além de orientadores e participantes de bancas, o estudo de

---

<sup>8</sup> O trabalho de Curtinovi e Parmeggiani (2015) também evidencia a preponderância da área de Comunicação (47%) sobre Ciência Política (18%) e Ciências Sociais (5%).

<sup>9</sup> A presença de Wilson Gomes, na UFBA (8 orientações), Vera Chaia, na PUC-SP (6 orientações), Afonso de Albuquerque, na UFF (5 orientações), Alessandra Aldé, na UERJ (5 orientações) e Rousiley Maia, na UFMG (5 orientações) explica a alta produção nestas universidades em ambas as pesquisas.

Santos *et al* (2016) também demonstra como estes mesmos pesquisadores (em conjunto com seus orientandos) se tornam os mais referenciados pela própria literatura. Foram identificados 3.632 autores diferentes acionados, porém apenas 1.193 são utilizados mais de uma vez e apenas 24 autores são citados mais de 30 vezes<sup>10</sup>.

No que se refere aos temas, o estudo de Sampaio, Bragatto, Nicolás (2016) evidencia o maior interesse nacional pela vertente social (58,9%) do que pela institucional (41,1%), o que confirma o achado de Gomes (2016) em relação ao crescente interesse internacional pelo tema de “internet e sociedade” (37%) dentro da temática sobre política digital. O estudo também confirma que a literatura nacional sobre Internet e Política parece dedicar boa parte de seus esforços a temáticas diretamente relacionadas à democracia digital, a exemplo do que ocorre na literatura internacional (GOMES, 2016).

As abordagens conceituais nacionais mais recorrentes foram “participação” (20,7%), “engajamento” (18,3%), e “deliberação” (9,7%). Outras questões mais proeminentes da democracia digital, como “transparência” (4,2%), “inclusão digital” (5,1%), “identidade e cidadania” (5,3%) e “accountability” (2,1%) também foram identificadas. Isso não significa a ausência da política digital, presente em temas como “estratégia política e eleitoral” (9,5%), “economia política da comunicação” (6,8%) e “representação política” (2,7%) - (SAMPAIO *et al*, 2016). Os mesmos temas aparecem como centrais nos trabalhos analisados sobre o E-Democracia, como será discutido nos resultados da pesquisa aqui apresentada.

Dentro dessas abordagens conceituais, o estudo de Sampaio *et al* também avalia qual o objeto político em foco nos artigos, chegando aos seguintes dados: “esfera civil não-organizada” (27,6%), “governo” (24,3%), “movimentos sociais” (17,9%), “campanhas eleitorais” (13,7%). Tais números evidenciam que a maior parte da literatura brasileira lida com questões relacionadas à esfera civil, seja sob a forma de ações políticas mais espontâneas e/ou mantidas pelo cidadão não organizado, seja com foco em organizações cívicas e movimentos sociais. Não obstante, tanto o foco em governo quanto em campanhas evidencia que as questões institucionais também são relevantes para os estudos de I&P brasileiros.

Números semelhantes são vistos nas temáticas identificadas por Santos *et al* (2016). Dentre os trabalhos analisados, destacam-se 52 relacionados à “Comunicação e Sociedade Civil”; 38 se enquadram em propostas de “Comunicação e Democracia”; 25 estão entre os trabalhos de “Políticas de Comunicação”; 17 relacionam-se à “Mídia e Eleições” e 16 à “Cultura Política, Comportamento e Opinião Pública”. Portanto, a temática “internet e sociedade” também recebe maior atenção da área de I&P no Brasil, como ocorre na literatura

<sup>10</sup> Retirando-se as referências estrangeiras, os autores mais acionados são: Wilson Gomes (187), Rousiley Maia (101), Francisco Jamil Marques (99), Sérgio Braga (60), André Lemos (49), Rafael Cardoso Sampaio (46), Leonardo Avritzer (41), Luis Felipe Miguel (36), Raquel Recuero (36), Alessandra Aldé (36), Sivaldo Pereira da Silva (31) e Maria Alejandra Nicolas (31), confirmando o papel central destes pesquisadores na literatura brasileira. É notável, também, que a maior parte dos autores integra a rede de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

internacional.

Por sua vez, não se pode ignorar que, em diversos pontos, os estudos sobre democracia digital convergem com os de governo eletrônico (PINHO, 2008). A avaliação mais completa da área foi realizada por Przeybilovicz, Cunha e Coelho (2015), aonde buscaram verificar de maneira ampla a produção sobre governo eletrônico na área de Administração no Brasil. Para tanto, os autores prospectaram os principais eventos da área<sup>11</sup> e também a produção de periódicos classificados pela CAPES com conceito igual ou acima de B2 na área de Administração (2012) no período entre 2007 e 2012, o que resultou em 124 artigos, envolvendo 84 instituições, somando 188 coautorias.

Aqui, pelo foco em Administração, as instituições líderes são notadamente diferentes daquelas apresentadas por Sampaio *et al* (2016) e Santos *et al* (2016), permanecendo apenas a UFBA entre as cinco maiores produtoras de pesquisa, conforme os dados a seguir: Universidade de São Paulo (17,7%), Universidade Federal da Bahia (9,7%), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (8,9%), Fundação Getúlio Vargas (8,1%) e Universidade de Brasília (6,5%). Através de uma análise de rede das instituições com base nos autores, o estudo aponta para uma alta centralidade da USP, que funciona como um elo para instituições de várias regiões do Brasil. Ademais, destacam-se outras redes regionais, notadamente a PUC-PR que se conecta a pesquisadores do Sul, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) a instituições de seu estado, a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) a instituições do nordeste e centro-oeste e Fundação Getúlio Vargas a instituições não acadêmicas.

A análise de Przeybilovicz, Cunha e Coelho (2015) também evidencia que a maior parte da literatura de Administração no Brasil, de fato, se preocupa, centralmente, com governo eletrônico (n=33) e e-administração (n=25); porém, também há espaço para subtemas da democracia digital, como a e-governança (n=9), a e-participação (n=8) e para a própria e-democracia (n=6).

Nesse artigo, o objetivo é justamente verificar algumas das possíveis diferenças existentes quando o campo visa à compreensão e estudo de um objeto específico.

### 3 Metodologia

A pesquisa que originou esse artigo teve como objetivo central compreender o campo de democracia digital a partir da análise da produção bibliográfica existente sobre a iniciativa e-Democracia da Câmara dos Deputados. O lançamento do portal e-Democracia pela Câmara dos Deputados surge a partir de um núcleo técnico da Casa diferente daquele responsável pelo Portal da Câmara (MITOZO *et al*, 2016). O projeto começou em um formato piloto, possuindo

---

<sup>11</sup> Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), Encontro de Administração da Informação (EnADI), VII Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG) e International Conference on Information Systems and Technology Management (CONTECSI).

apenas duas discussões organizadas em comunidades virtuais que buscavam discutir projetos tramitando na Casa: a política de mudança do clima e o Estatuto da Juventude. Apesar de ter causado algum receio entre os deputados por se assemelhar a uma ferramenta de democracia direta (MITOZO et al, 2016), “outras comunidades foram paulatinamente criadas ao longo do segundo semestre de 2009 e do primeiro de 2010, entre elas as comunidades para discussão sobre a Amazônia, a política espacial e a regulação dos centros de inclusão digital (lan houses)” - (FARIA, 2012, p.185).

Passada essa fase inicial, o e-Democracia se firmou como um dos projetos mais relevantes de democracia digital no Brasil. Além de mantido pela casa legislativa, o e-Democracia foi gradativamente se tornando um laboratório de inovação nas áreas de participação, deliberação e transparência. Em um mesmo local, estavam disponíveis enquetes, bibliotecas de artigos sobre temas legislativos e bate-papos coletivos entre cidadãos e parlamentares, além de fóruns temáticos baseados em projetos de lei que visavam receber e fomentar opiniões e debates entre representantes e representados (a exemplo do explicitado acima no caso do Marco Civil da Internet). O e-Democracia também criou a ferramenta Wikilégis, que buscava uma construção colaborativa de textos legislativos. Logo, os seus participantes poderiam “elaborar sua própria versão do projeto de lei, além de promover alterações específicas no texto original do projeto de lei ou do texto substitutivo apresentado pelo deputado relator da matéria que está sob discussão” (FARIA, 2015, p. 187).

Segundo Faria *et al* (2016), nesses sete anos de existência, o e-Democracia consolidou-se como instrumento de participação e transparência na Câmara dos Deputados. Com um número expressivo de participantes e de contribuições, proximidade do centro de tomadas de decisão e uma miríade de recursos para participação e possibilidades de discussões on-line, capacidade de inovação e sustentabilidade temporal, o e-Democracia pode ser considerado o projeto de democracia digital mais antigo e perene no caso brasileiro e, conseqüentemente, tem recebido vasta atenção acadêmica.

Note-se ainda que, em 2013, foi lançado o Laboratório Hacker, um laboratório de inovação democrática que busca criar e implementar diversas ferramentas e projetos de parlamento aberto na Câmara dos Deputados. A iniciativa pode ser descrita como uma evolução direta do e-Democracia, tornando-se um projeto maior que o envolve<sup>12</sup>. Consiste em um laboratório de inovação democrática diretamente associado ao poder Legislativo, visando à criação de ferramentas e/ou iniciativas inovadoras que rompam com os padrões burocráticos do processo legislativo tradicional. Além de assumir o e-Democracia e o Wikilegis, o LabHacker

---

<sup>12</sup> Segundo seu site: “O LabHacker é um espaço para promover o desenvolvimento colaborativo de projetos inovadores em cidadania relacionados ao Poder Legislativo. Além de estimular o desenvolvimento de aplicações digitais que permitam a visualização mais intuitiva e simplificada das informações legislativas, o LabHacker promove atividades como maratonas hackers (hackathons), hackdays sobre temas inovadores, e oficinas de criação e discussão com especialistas, parlamentares, estudantes de universidades e escolas públicas, e crianças interessadas em tecnologia”. <http://labhackercd.net/about.html>. Acesso em: 7 fev. 2018.

criou recursos novos, como o “Retórica Parlamentar”<sup>13</sup>, que consiste em uma análise e visualização dos principais temas presentes nos pronunciamentos dos deputados brasileiros. A ferramenta organiza os discursos em bolhas temáticas, que permitem a fácil visualização dos deputados que mais tocam nos temas. Clicando no nome ou imagem de um deputado, é possível visualizar mais informações sobre ele.

Para a pesquisa aqui em foco foram identificadas as instituições e regiões dos autores, os tipos de trabalho e características da produção bibliográfica (considerando temas e subtemas analisados), as áreas do conhecimento envolvidas e as relações entre pesquisadores a partir da rede de citações e cocitações. A rede de citações também permitiu a análise de características que identificassem a formação de uma possível rede de autores e de conceitos, podendo vir a caracterizar possíveis escolas de pensamento em formação, identificáveis a partir da análise dos trabalhos sobre o e-Democracia.

O conteúdo analisado foram as palavras-chave e resumos dos trabalhos que tiveram o e-Democracia ou algum aspecto a ele diretamente relacionado como objeto central do estudo. Foi utilizado o software livre IRaMuTeQ<sup>14</sup>, desenvolvido pelo *Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales* (LERASS) da Universidade de Toulouse. O IRaMuTeQ permite análises quantitativas diversas sobre *corpora textuais*<sup>15</sup>. Foi possível utilizar uma série de recursos do software para refinamento da pesquisa, como a contagem de palavras para o desenvolvimento de estatísticas textuais clássicas; a pesquisa por redes de conceitos; a visualização de nuvens de palavras; a análise de redes de coocorrência de termos; principais palavras citadas; análise de semelhanças e diferenças entre redes de interesse e a observação de proximidade – ou distância – entre termos.

Para gerar indicadores quantitativos iniciais foi realizada busca por trabalhos que contivessem qualquer menção ao e-Democracia, nos indexadores Google Scholar, Scielo e no Portal de Periódicos CAPES. Também foi realizada busca por trabalhos no banco de teses e dissertações da Capes. Como “e-Democracia” pode se referir tanto ao objeto quanto ao próprio campo de estudos, as buscas foram realizadas em união com outras palavras-chave que ajudassem a diferenciá-lo, como “Câmara dos Deputados”, “projeto”, “iniciativa” e “LabHacker”, encontrando inicialmente um total de 73 trabalhos que mencionaram o projeto e-Democracia, incluindo trabalhos na língua inglesa.

Desse total foi excluído da pesquisa um conjunto de 11 produções que apenas mencionavam ou tangenciavam o e-Democracia, sem conter uma análise diretamente relacionada à iniciativa. Uma base de dados foi elaborada com os 62 estudos restantes.

---

<sup>13</sup> <http://retorica.labhackercd.net/>. Acesso em: 7 fev. 2017.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://sourceforge.net/projects/iramuteq/>. Acesso em 30 de julho de 2018.

<sup>15</sup> Corpus textuais referem-se ao conjunto total de textos que estão sendo analisados numa pesquisa; no caso da presente pesquisa foram dois *corpora*: o conjunto de todas as keywords ou palavras-chave de cada trabalho e o conjunto de todos os abstracts.

Posteriormente, uma série de metadados sobre cada estudo foi catalogada manualmente, entre eles: autoras e autores e respectivas instituições de origem; áreas de concentração; tipos de trabalho, tais como artigos para periódicos, capítulos de livros, teses, dissertações e monografias; ano de publicação da produção; conteúdo das palavras-chave e dos resumos de cada documento.

Posteriormente, a atenção voltou-se ao conjunto de autoras e autores que apareciam como referências citadas em cada um dos 62 estudos analisados. Foi produzida uma base de dados contendo todos os nomes citados por cada estudo, contabilizando também o número de vezes que cada nome foi citado em cada estudo. A partir disso, usando o software livre, gratuito e de código aberto R (R CORE TEAM, 2017), foram construídos indicadores quantitativos sobre as citações feitas pelos estudos, permitindo identificar as pessoas ou entidades mais citadas no campo.

Foi produzida, ainda, uma rede de cocitações entre os nomes citados. De acordo com White e Griffith (1981), a rede de cocitações é formada quando consideramos cada autor como um elemento (ponto ou nó) da rede e cada estudo em que dois autores aparecem juntos na lista de referências como uma relação (linha ou ligação) da rede. Ou seja, dois autores quaisquer são ligados entre si caso sejam citados pelo mesmo estudo. Com isso foi possível realizar análises com base em alguns indicadores, tais como o número de cocitações entre autores, identificando autores de maior influência no campo e a proximidade (ou distância) relativa entre os autores ao serem articulados pelos 62 estudos analisados.

Tendo em vista o fato de que as redes de cocitação costumam revelar agrupamentos mais densos em seu interior, isto é, grupos de referências que são articulados com mais frequência pelos estudos analisados, também foram detectados esses agrupamentos. Para tanto, utilizamos o algoritmo de detecção de comunidades de autovetores líderes, desenvolvido por Newman (2006), que se mostrou robusto em testes exploratórios.

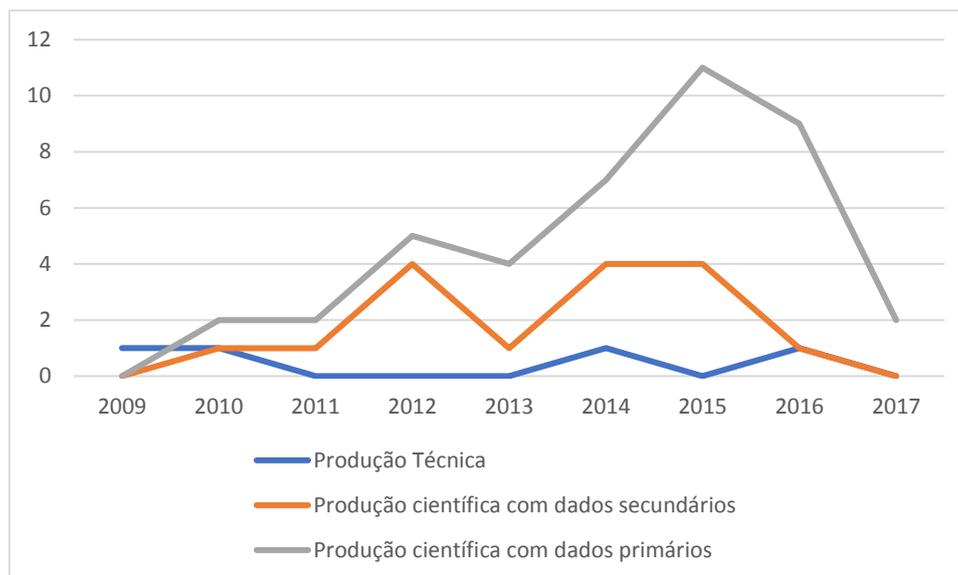
## **4 Resultados**

Os resultados de cada pesquisa são apresentados e discutidos a seguir.

### **4.1. Tipos de estudo e produção**

Foi interesse da pesquisa em tela verificar se a produção acerca do e-democracia era predominantemente científica ou não. A figura a seguir ilustra o cenário analisado.

**Gráfico 1:** Tipos de produção acadêmica sobre o e-Democracia<sup>16</sup>



**Fonte:** Elaboração própria, 2018.

Pode-se dividir a história da produção bibliográfica do e-Democracia em três etapas. A primeira, desde o seu início, em 2009, até 2011. Essa fase caracteriza-se pela produção de trabalhos com poucos dados empíricos sobre a plataforma e, talvez por isso, há predominância de produções técnicas. À época, havia mesmo poucas informações disponibilizadas pela plataforma, dada a sua pouca maturidade e tempo de existência. Foram, no total, duas produções técnicas, duas produções científicas com dados secundários e quatro com dados primários.

De 2012 a 2014, a produção torna-se mais embasada em pesquisas e a maioria passa a ser de produção científica com dados primários ou secundários – do total de vinte e seis trabalhos dessa fase, vinte e cinco apresentam tais características. Os trabalhos apresentam pressupostos teóricos e conceitos desenvolvidos para compreensão do objeto de pesquisa a ser analisado; baseiam suas conclusões em pesquisas novas, originais, com dados primários, ou em dados secundários, frutos de pesquisas acadêmicas e governamentais já realizadas. Maior refinamento teórico e empírico dos trabalhos é observado. O tempo de existência da iniciativa colabora para esse cenário, já com número suficiente de dados disponibilizados para coleta, análise de dados e realização de pesquisas.

<sup>16</sup> Para ser considerado como produção científica foram observados os seguintes critérios: apresenta pressupostos teóricos; usa conceitos para compreensão do objeto de pesquisa a ser analisado; baseia suas conclusões em pesquisas novas, originais ou em pesquisas acadêmicas e governamentais já realizadas. Ainda a respeito das produções científicas, duas distinções foram aplicadas: a. produção científica com base em pesquisas originais – revela o potencial da iniciativa de fornecer dados primários para a realização de novas pesquisas; b. produção científica com base em pesquisas já realizadas – revela a consolidação do e-Democracia como objeto de pesquisa do campo de democracia digital, sendo aqui classificados os trabalhos que trabalharam com dados secundários. Foram considerados como produções técnicas aqueles trabalhos com inexistência de referencial teórico, de metodologia ou de evidência empírica das constatações e análises apresentadas (whitepaper, alguns papers para congressos e capítulos de livros).

Após três anos de atividades, a plataforma passa a oferecer dados e informações relevantes para análises, como o histórico das discussões a respeito de projetos de lei nas comunidades legislativas e o próprio trâmite de projetos de lei, sendo possível analisar não só o caminho do projeto até sua aprovação, mas também as controvérsias que, muitas vezes, impediram-no de prosseguir e ser sancionado. Nessa segunda fase, portanto, a maioria da produção é de trabalhos que apresentam resultados de pesquisas originais com rigor teórico-metodológico e avaliação por pares.

A terceira fase tem início em 2015 e vai até 2017, fase em que foram identificadas uma produção técnica, cinco pesquisas com dados secundários e vinte duas (ou 78% do total) elaboradas com base em dados primários. A maioria da produção relacionada ao e-Democracia, portanto, é científica, sendo uma grande parte dela elaborada sob a forma de artigos para periódicos, capítulos de livro e trabalhos de conclusão de cursos de graduação e pós-graduação. Interessante observar que o número de produção científica original continuou a aumentar ao longo do tempo apesar da quantidade geral de trabalhos produzidos ter diminuído.

#### **4.2. Origem regional e institucional**

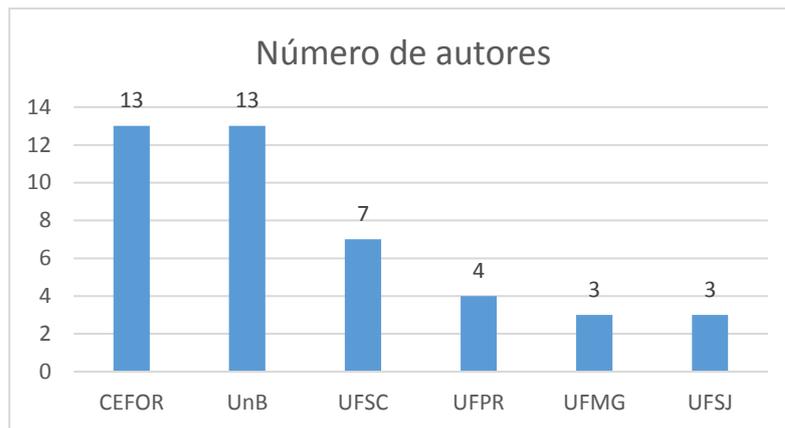
Em um primeiro momento foram analisadas características formais básicas associadas aos autores responsáveis pelos artigos e estudos identificados, como sua origem institucional e regional. Os autores e autoras são, em sua grande maioria, da região centro-oeste (48%), o que pode ser explicado pelo fato de a iniciativa ter sido desenvolvida na capital do país e sua equipe de coordenação ser fortemente ligada a atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas na Universidade de Brasília (UnB). Essa proximidade e curiosidade sobre a iniciativa tendem a gerar projetos e trabalhos conjuntos.

Além disso, autores do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados representam um grande grupo de interessados em analisar o e-Democracia. A região sul também apresenta um número considerável de autores (14 de 61, ou 23% do total), sendo aqueles da região sudeste (13 ou 21% do total) o terceiro grupo que possui claro interesse pelo objeto de pesquisa em questão<sup>17</sup>. Interessante ressaltar que, assim como nos resultados da pesquisa de Sampaio *et al* (2016) sobre os estudos de Internet e Política, as universidades tradicionais do país também não surgem como as principais produtoras de conhecimento a respeito do e-Democracia, como destacado no gráfico 2 a seguir.

---

<sup>17</sup> Foram identificados dois autores da região nordeste (ou 3% do total), nenhum autor da região norte e 3 autores (ou 5% do total) de outros países que não o Brasil.

**Gráfico 2:** Número de autores por instituição



**Fonte:** Elaboração própria, 2018.

Ainda assim, cidades da região sudeste e sul são destaque, com instituições e pesquisadores interessados no tema. Essa constatação é observada tanto na pesquisa prévia mencionada quanto na presente pesquisa. Enquanto a Universidade Federal da Bahia aparece como a mais importante no campo de produção de conhecimento sobre Internet e Política no campo da Comunicação, o cenário aqui analisado revela-se um pouco distinto, com preponderância de estudos na região Centro-Oeste, especialmente em Brasília.

Foram identificadas 24 organizações que possuem algum trabalho diretamente relacionado ao e-Democracia. Vale ressaltar que todos os trabalhos foram desenvolvidos em universidades e instituições de ensino e pesquisa. Dezesete delas, ou 71% do total, possuem apenas um autor e uma produção. Apenas 30,65% dos estudos apresentam trabalhos em coautoria. Sete instituições, das 24, apresentam mais de uma produção. A organização que mais possui trabalhos na área é o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, em Brasília, aonde vários profissionais da Câmara realizam cursos de pós-graduação, entre eles profissionais que atuam no próprio e-Democracia. Das 24 instituições, duas universidades norte-americanas (*University of Hull & Harvard Kennedy School*) e uma portuguesa (Universidade do Minho) foram identificadas.

Esses dados indicam algo esperado, que ao nos centrarmos em um objeto mais específico de democracia digital, novos atores institucionais podem ganhar relevância e importância em relação ao campo geral de estudos. Trata-se claramente do caso da UnB, que geralmente não está entre as 5 universidades mais relevantes no que tange a estudos sobre Internet e Política (I&P), mas que se torna uma das principais produtoras de conhecimento a respeito do e-Democracia. Em especial, diferentes cursos da UnB apresentaram pesquisas sobre o projeto, nomeadamente Comunicação Social, Ciência Política e Políticas Públicas.

### 4.3 Áreas do conhecimento

O subcampo de democracia digital tende a ser multidisciplinar, o que parece reproduzir-se nas análises sobre o e-Democracia. Em 62 trabalhos produzidos sobre a iniciativa ao longo de nove anos, 19 áreas do conhecimento estão envolvidas. Entretanto, apenas quatro destacam-se pela participação mais significativa em termos numéricos. A ciência política foi responsável por 26,5% da produção, enquanto a área de Comunicação foi responsável por 12,5% dos trabalhos. A terceira área de concentração mais produtiva foi a do Campo de Públicas<sup>18</sup> (11%) e, em seguida, a do Direito (9,5%). Ao reunir as quatro áreas citadas, chega-se a 59,5% da produção.

Na pesquisa realizada a respeito do campo de Internet e Política (I&P) no Brasil (SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2016), cerca de 60% da produção tinha como origem as áreas de Comunicação (45,6%) e Ciência Política (13,9%). Apesar da multidisciplinaridade reconhecida, esses dados sugerem que o campo de democracia digital começa a ter algumas áreas do conhecimento que passam a configurar-se como centrais para a sua produção acadêmica.

Ao investigar a área de conhecimento na qual foram elaboradas as teses de doutorado, o mesmo cenário é observado. Foram três teses desenvolvidas, sendo uma da Ciência Política da UERJ, uma da Comunicação da PUC/RS e a terceira do Campo de Públicas da Universidade de Brasília (UnB). As dez dissertações de mestrado identificadas também confirmam a tendência às mesmas áreas do conhecimento concentrarem a produção. Do total, três foram desenvolvidas na Ciência Política, duas na Comunicação, uma no Campo de Públicas, uma no Direito, uma na Administração, uma na Ciência da Informação e, por fim, uma na área de Engenharia<sup>19</sup>. As quatro áreas centrais reaparecem – Comunicação, Ciência Política, Direito e o Campo de Públicas.

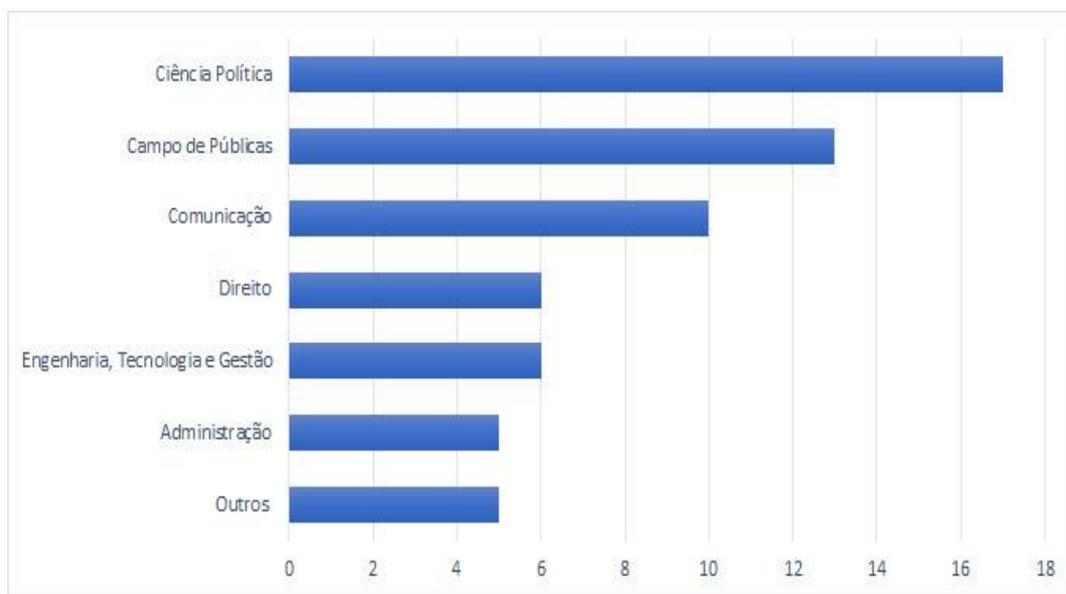
Dentro do esperado, ao especializar o estudo sobre um objeto, o subcampo começa a apresentar diferenças em relação à área mais ampla de internet e política. Não obstante, é válido destacar que áreas que são pouco vistas no campo ampliado de I&P, ganham força nos estudos sobre o e-Democracia, como é o caso do Direito e de Políticas Públicas, algo também visto na emergência de outras instituições em destaque, como é o caso da UnB. Isso vai ao encontro dos dados de Sampaio e colegas (2016) que demonstram que a Comunicação, geralmente, tem mais

<sup>18</sup> Segundo Pires *et al.*, “Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia” (Pires *et al.*, 2014, p. 112). Observa-se, portanto, que as produções acadêmicas do campo de públicas e seus cursos estão distribuídos por diversas áreas e subáreas do conhecimento, como Ciência Política, Administração, Sociologia, Economia e Demografia.

<sup>19</sup> A dissertação foi desenvolvida em uma pós-graduação do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina Engenharia/Gestão/Tecnologia, uma área específica de avaliação da Capes.

interesse em objetos da vertente social, enquanto a Ciência Política se debruça prioritariamente sobre objetos institucionais, como é o caso do e-Democracia. Porém, para além disso, os dados evidenciam que há outras áreas interessadas em democracia digital que estão mais distantes da comunicação política, como é o caso do Direito e dos diferentes cursos do campo de públicas, que ganham destaque nos estudos sobre o e-democracia.

**Gráfico 3:** Quantidade de Autores por área do conhecimento



**Fonte:** Elaboração própria, 2018.

#### 4.4 Temas e termos

Em cada uma das etapas identificadas, observa-se a predominância de determinados temas e subtemas. Especialmente na segunda fase de produção sobre o e-Democracia, existe uma tendência à discussão de temas específicos, com discussões mais aprofundadas.

Tais temas incluem *crowdsourcing* – ou práticas dedicadas a angariar recursos materiais e imateriais de forma colaborativa para a construção de políticas públicas e outras ações governamentais; *crowdlaw*, ou a produção colaborativa de leis; análise dos processos que levam (ou não) à participação cidadã; limitações quanto às possibilidades de as ferramentas para participação política digital aprimorarem a democracia; desenvolvimento de taxonomia para compreensão dos mecanismos de funcionamento das iniciativas com base em indicadores que analisam estrutura de governança, cultura organizacional e sustentabilidade (FREITAS; EWERTON, 2018). Como tendência geral do campo de democracia digital, temas como controle social, transparência, inovação democrática também começam a ser tratados nos trabalhos analisados.

A análise com o IRaMuTeQ permitiu reunir as palavras mais frequentes nos resumos analisados. A palavra “participação” é a que mais aparece (92 vezes), sendo, portanto, central



métodos ou técnicas de pesquisa não chegaram a formar um cluster, o que pode ser um indicativo de não serem valorizadas no resumo.

Interessante notar que por mais que o e-Democracia seja predominantemente baseado em ferramentas dialógicas, o termo “deliberação” e seus similares (i.e. diálogo, debate, discussão etc.) não chegam a formar um cluster de destaque. Ademais, por mais que esteja entre seus objetivos, o mesmo acontece com transparência e termos/conceitos próximos, como “parlamento aberto”, “accountability” ou mesmo “publicidade”<sup>20</sup>. Por último, também importa destacar que a chave-analítica principal de nosso artigo parece ser pouco presente no subcampo estudado, ou ainda, democracia digital e similares também não formam um cluster entre as palavras de resumo. Em todos esses casos, encontramos dados distintos nas palavras-chave, como destacados abaixo.

A rede de co-ocorrência de palavras produzida com as palavras-chave dos trabalhos analisados evidencia similaridades com as anteriores e outras diferenças notáveis. O termo “democracia” é o mais frequente, aparecendo 23 vezes, acompanhado das palavras “participação” (20 vezes), “política” (19 vezes) e “e-democracia” (13 vezes).

**Gráfico 2:** Rede de coocorrência de palavras-chave



**Fonte:** Elaboração própria, 2018.

Como no caso dos resumos, é notório que o termo “participação” continua sendo a palavra-chave central, unindo os diferentes campos de estudo. Porém, aqui, as subáreas da internet e política ficam claramente representadas. Muito próximo à ideia de participação, teríamos o subcampo da “deliberação online” e, logo em seguida, da “democracia digital”, que é uma ponte tanto para os estudiosos de “governo eletrônico” quanto para aqueles de comunicação e transparência. No outro lado do quadrante, estariam os estudos mais legislativos,

<sup>20</sup> Não obstante, o cluster em torno do termo “informação” pode, eventualmente, estar mais conectado aos trabalhos de transparência. Há, todavia, a possibilidade que a informação aqui esteja sendo pensada como algo importante à uma participação mais qualificada e efetiva.

focando, notadamente, em parlamento digital (online), informação e sociedade digital. Notadamente, repete-se a situação de não aparecerem termos ligados ao uso de métodos ou técnicas de pesquisa, o que reforça o achado de se tratar de algo pouco abordado por este subcampo de pesquisa.

Como pode ser observado, várias palavras identificadas coincidem com as abordagens conceituais recorrentes encontradas na pesquisa de Sampaio *et al* (2016) e, também, na investigação de Gomes (2016).

#### 4.5 Rede de citações e cocitações

Os autores mais citados<sup>21</sup> nos trabalhos analisados foram Jamil Marques, Cristiano Faria, Wilson Gomes e Jürgen Habermas. Ao analisar a atuação de cada um deles, percebe-se a distribuição relativamente uniforme entre algumas principais áreas do conhecimento que desenvolvem trabalhos sobre o e-Democracia: Comunicação, Ciência Política, Direito e a área bastante multidisciplinar do campo de públicas, que abarca políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão pública, dentre outras. Ciências sociais e filosofia também aparecem como áreas relevantes.

Ao contabilizar todas as cocitações identificadas, obtivemos uma rede com 1.963 autores e 175.418 relações de cocitação entre eles. Para melhor trabalhar e visualizar essa quantidade de dados, identificamos subredes e filtramos os nós mais centrais como um critério de corte. Foram identificadas treze subredes de cocitação na rede ampliada de autores interessados pelo e-Democracia, cada qual com seu líder. As três subredes com maior número de cocitações são aquelas lideradas por Cristiano Faria, Manuel Castells e Joseph Schumpeter. Significa que esses líderes são os nós mais centrais da rede quando considerado o seu grau. O líder da comunidade é o nó com maior grau de interações daquela comunidade. Significa que Schumpeter<sup>22</sup>, por exemplo, pode ter sido citado em um documento que citou uma grande quantidade de autores (e isso conferiu a ele um grau de centralidade significativo no interior da rede); contudo, o autor não necessariamente aparece numa quantidade significativa de trabalhos, pondo em xeque sua centralidade.

Por isso foi utilizado, também, outro critério de corte: o da medida de centralidade das ligações de peso 9 ou superior. Nesse caso, cenário distinto é observado. Aqui, não basta um autor ter muitas cocitações para aparecer na rede, mas ele precisa ser cocitado em conjunto com um outro autor pelo menos 9 vezes, demonstrando sua importância para a rede e seu reconhecimento entre os pares. A figura a seguir demonstra a rede encontrada a partir desse

---

<sup>21</sup> Os autores mais citados aqui considerados são aqueles que obtiveram mais de 1,1% do total de referências ou mais de 50 citações.

<sup>22</sup> Curioso notar que Schumpeter é reconhecido como sendo um autor elitista, notadamente contrário à participação dos cidadãos no cotidiano político, excetuando-se as eleições (Schumpeter, 1942). Portanto, o mais provável é que suas teorias sejam acionadas para serem rebatidas e criticadas com o exemplo do e-Democracia.



Na figura 9, observa-se a centralidade de cada autor ou autora de forma mais clara. Aqueles nós associados ou ligados a partir de linhas mais espessas do que as demais – aparecendo no centro da imagem – são aqueles mais citados em um número maior de trabalhos e de forma associada a mais outros nós, formando uma rede densa de produção de conhecimento.

Essa rede de citações também evidencia a centralidade de autores e teorias da internet e política. Interessante observar que, dos quatro autores mais centrais (Wilson Gomes, Jamil Marques, Cristiano Faria e Manuel Castells), os três primeiros pertencem ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD), caracterizando o Instituto como central na rede estudada<sup>23</sup>. Esse fato também foi apontado por Sampaio *et al* (2016), ao analisar a rede de produtores de conhecimento do campo de Internet e Política. Para além disso, fica claro que a grande maioria dos autores presentes em nosso estudo estão, de fato, no grande campo da democracia digital<sup>24</sup>. No entanto, percebe-se que poucos autores da área de governo eletrônico são acionados frequentemente nas citações, só ficando evidentes Andrew Chadwick, José Antônio Pinho e Eduardo Diniz.

Por sua vez, é notável como autores da participação política presencial, como Carole Pateman, Benjamim Barber, Leonardo Avritzer e, em menor medida, Archon Fung são bastante acionados pela área. Avritzer, Jürgen Habermas, Rousiley Maia, Wilson Gomes, Stephen Coleman, Rafael Sampaio, Jamil Marques, Edna Miola, Raphael Kies e Lincoln Dahlberg representariam os autores que utilizam conceitos mais próximos aos da democracia deliberativa (e.g. deliberação pública, esfera pública), incluindo estudos sobre deliberação em ambientes online. Por sua vez, diversos pensadores da teoria democrática estão presentes, como Norberto Bobbio, Chantal Mouffe, Robert Dahl, Luis Felipe Miguel e Hannah Arendt.

Por sua vez, fica perceptível que o mesmo não ocorre com autores de subáreas da democracia digital e mesmo da teoria democrática, notadamente da transparência digital e mesmo dos recentes avanços na área de governo aberto e dados abertos. Enquanto há autores que figuram nessas linhas (Jamil Marques, Sivaldo Silva, Tiago Peixoto e Wilson Gomes), ficou evidentes que eles nem formam clusters fortes (i.e. são citados com frequência) nem são frequentemente usados na temática da transparência. Corroborando dados anteriores, mesmo com o surgimento do Laboratório Hacker e mesmo com a criação de ferramentas voltadas para ampliação da transparência pública da Câmara, o e-Democracia continua sendo prioritariamente analisado enquanto um projeto de e-participação política (que pode incluir a análise através das conversações online existentes em seu interior).

---

<sup>23</sup> É ainda o caso de Rafael Sampaio, Christiana Freitas, Sérgio Braga, Edna Miola, Sivaldo Silva, além dos participantes de centros internacionais, como Stephen Coleman, Tiago Peixoto e Raphael Kiss. Para mais sobre o INCT.DD, ver <https://inctdd.org/>. Acesso em 09 mar. 2020.

<sup>24</sup> Jamil Marques, Wilson Gomes, Rafael Sampaio, Stephen Coleman, Jay Blumler, Sivaldo Silva, Lincoln Dahlberg, Edna Miola, Christiana Freitas, Pierre Lévy (i.e. Ciberdemocracia).

Por conseguinte, é pertinente destacar que poucos autores, efetivamente, da literatura de parlamentos online (e-parlamentos, parlamentos 2.0, parlamentos abertos etc.) foram vistos na literatura. Apesar da posição central de Cristiano Faria e Stephen Coleman, poucos autores sobre o tema aparecem em nossas redes de cocitação<sup>25</sup>, deixando de fora, portanto, alguns dos principais autores da área<sup>26</sup>. Apesar de ser apenas um dado isolado, isso pode ser um indicativo de uma falta de especialização na área.

Destaque-se, ainda, que tanto nas palavras dos resumos quanto nas palavras-chave não há termos ligados a métodos ou técnicas de pesquisa, o que pode evidenciar uma fragilidade da pesquisa da área, algo que poderia ser verificado em futuras pesquisas.

## 5 Conclusão

Foram elaboradas e aplicadas categorias de análise para a avaliação da rede de pesquisadores interessados na iniciativa e-Democracia, rede esta que pertence ao campo mais abrangente de Internet e Política. Foi realizado mapeamento para análise dos autores e autoras interessados na iniciativa, suas origens institucionais, regionais, áreas de conhecimento e os tipos de trabalho mais encontrados. As análises de temas e termos relevantes também foram fundamentais para a compreensão mais acurada do subcampo de estudos em questão. Por sua vez, as redes de citação e cocitação entre autores foram importantes ferramentas de análise, permitindo a descoberta de tendências, como o destaque de alguns teóricos – e de algumas instituições centrais para o campo de Internet e Política no Brasil, como o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD).

Nossos resultados indicam duas direções relativamente opostas. Por um lado, as instituições e áreas, de concentração dos estudos sobre o e-Democracia são significativamente diferentes daquelas vistas na área de I&P, inclusive permitindo a entrada de novos atores, como é o caso da UnB, como instituição, e das áreas de Direito e do Campo de Públicas. Isso evidencia que, ao focar especificamente em determinados temas e/ou objetos do campo de democracia digital, há espaços que podem ser ocupados por outros atores e centros de pesquisa.

Por outro lado, ao verificarmos as coocorrências de palavras-chave e de cocitações, vemos que os estudos sobre o e-Democracia são bastante similares aos apresentados pela área de I&P e, conseqüentemente, de comunicação e política, com destaque para aqueles atuantes da democracia digital. Isso tende a indicar que ainda há espaço para outros tipos de estudos e aparatos conceituais na avaliação do objeto em questão, como seria o caso de áreas correlatas, a exemplo do governo eletrônico, transparência digital e governo aberto. Notadamente, na análise das cocitações, alguns dos principais autores de parlamentos online não são acionados, o que

<sup>25</sup> Aparecem ainda: Sérgio Braga e Jamil Marques.

<sup>26</sup> A exemplo de: Andre Rehbein-Sathler, Antonio Teixeira de Barros, Cristiane Bernardes, Cristina Leston-Bandeira, Darren Lilleker, Franz Foltz, Malena Rehbein-Sathler, Paul Ferber, Philip Norton, Rachel Gibson, Rudy Pugliese, Thomas Zittel, Wainer Lusoli e tantos outros.

poderia indicar uma falta de especialização nos temas e questões mais específicos de uma ferramenta de democracia digital ligado ao parlamento brasileiro.

As categorias analíticas mobilizadas podem vir a ser usadas como aparato metodológico para análise de outras ferramentas de e-participação, avaliando sua penetrabilidade nas várias áreas do conhecimento, nas diversas regiões do país e do mundo, bem como sua consolidação – ou não – como instrumento para expansão de práticas democráticas participativas.

Estudos futuros também podem realizar análises das citações e cocitações entre autores, verificando as citações dos autores que surgiram, por exemplo, como líderes das comunidades (ou subredes) encontradas. Seriam aqueles citados colegas de uma mesma área de conhecimento? Com isso seria possível verificar – ou não – possível tendência à concentração da produção em áreas específicas, levando à reprodução de estrutura disciplinar tradicional no campo de produção de conhecimento científico no Brasil.

## Referências

- CURTINOVI, J.; PARMEGGIANI, B. Investigações sobre democracia digital no Brasil: Um mapeamento da produção acadêmica até 2013. **Revista Comunicando**, v. 4, p. 99-116, 2015.
- FARIA, C. F. S. D. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.
- FARIA, C.; REHBEIN, M.; SATHLER, A. Netizen em ação: hackeando o parlamento a partir de dentro 3. *In*: PEREIRA, Silvaldo; BRAGATTO, Rachel; SAMPAIO, Rafael. (org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**. Folio Digital: Rio de Janeiro, 2016.
- FREITAS, C. S.; FIUZA, F.; QUEIROZ, F. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto E-Democracia no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 22, p. 639-657, 2015.
- FREITAS, C. S.; EWERTON, I. Networks for Cyberactivism and their Implications for Policymaking in Brazil. *In*: ALCAIDE-MUÑOZ, L; ALCARAZ-QUILES, F. J. (ed.). **Optimizing E-Participation Initiatives through Social Media**. Pennsylvania: IGI Global Disseminator of Knowledge, 2018.
- FRUCHTERMAN, Thomas M. J.; REINGOLD, Edward M. Graph Drawing by Force-Directed Placement. **Software – Practice & Experience**, v. 21, n. 11, 1991, pp. 1129–1164.
- GOMES, Wilson. 20 Anos de política, Estado e democracia digitais: uma cartografia do campo. *In*: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. (org.). **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora Letra & Imagem, 2016. p. 25-45.
- MITOZO, I. B.; MARQUES, F. P. J.; MONT'ALVERNE; C. Como se configura a comunicação online entre representantes e representados no Brasil? Um estudo sobre as ferramentas digitais da Câmara dos Deputados. **Contracampo**, v. 35, n. 2, 2016.
- NEWMAN, M. E. J. Finding community structure using the eigenvectors of matrices. **Physical Review E**, v. 74, n.3, p. 19, set. 2006.

PINHO, J. A. G. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n.3, p.471-93, 2008.

PIRES, V. *et al.* Dossiê campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124598>. Acesso em: 31 jan. 2020.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. O desenvolvimento dos estudos sobre governo eletrônico no brasil: um estudo bibliométrico e sociométrico. **Revista Electronica de Sistemas de Informação**, v. 14, n. 3, p. 3, 2015.

R CORE TEAM. R: **A language and environment for statistical computing**. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2017. Versão 3.4.3, 30 nov. 2017. Disponível em: <https://www.R-project.org/>. Acesso em: 25 maio 2018.

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, p. 287-322, 2016.

SANTOS, J. G. B., ALDÉ, A. & SCHWAMBACH, A. C. F. Panorama das teses e dissertações brasileiras envolvendo internet e política de 1995 a 2014. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 40., 2016, Águas de Lindóia. **Anais [...]**.

UNITED NATIONS. **United Nations E-Government Survey 2014**. New York: UN, 2014.

WHITE, Howard D.; GRIFFITH, Belver C. Author Cocitation: A Literature Measure of Intellectual Structure. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 32, n. 3, May 1981, p. 163-171.

Artigo recebido em: 2020-01-31

Artigo reapresentado em: 2020-03-26

Artigo aceito para publicação em: 2020-04-19



**A DESINFORMAÇÃO NA AGENDA PÚBLICA DO PARLAMENTO:  
AS ESTRATÉGIAS DO SENADO FEDERAL CONTRA AS NOTÍCIAS FALSAS**

**THE DISINFORMATION IN PARLIAMENT'S PUBLIC AGENDA:  
THE FEDERAL SENATE STRATEGIES AGAINST FAKE NEWS**

**DESINFORMACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA DEL PARLAMENTO:  
ESTRATEGIAS DEL SENADO FEDERAL CONTRA NOTICIAS FALSAS**

Michel Carvalho da Silva\*

**Resumo:** Analisa-se o tratamento conferido pelo Senado Federal à questão da desinformação, discutindo como uma demanda social se torna um problema público, que exige uma ação do Estado. Nesse sentido, o Senado dá visibilidade à discussão em torno da necessidade de políticas públicas para lidar com os efeitos da propagação de conteúdos falsos. O trabalho mostra que as estratégias do Senado adotadas nas esferas institucional/comunicacional e legislativa buscam fortalecer a imagem pública do parlamento. No entanto, verifica-se que um problema social, como o da desinformação, não pode ser resolvido com ações açodadas e meramente midiáticas. O combate às informações falsas exige medidas amplas e efetivas, que contem com a participação dos diferentes setores da sociedade civil.

**Palavra-chave:** desinformação, agenda, comunicação legislativa, políticas públicas, visibilidade.

**Abstract:** It analyzes the treatment given by the Federal Senate to the issue of disinformation, discussing how a social demand becomes a public problem, which requires action by the State. This Legislative House gives visibility to the discussion around the need for public policies to deal with the effects of the spread of false content. The work shows that the Senate strategies adopted in the institutional / communicational and legislative spheres seek to strengthen the image of this parliament with the population. However, it appears that a social problem, such as that of disinformation, cannot be solved with timely and merely mediatic actions. The fight against false information requires broad and effective measures, with the participation of different sectors of civil society.

**Keywords:** disinformation, schedule, legislative communication, public policy, visibility.

**Resumen:** Analiza el tratamiento dado por el Senado Federal a la cuestión de la desinformación, discutiendo cómo una demanda social se convierte en un problema público, que requiere la acción del Estado. Esta Cámara Legislativa da visibilidad a la discusión sobre la necesidad de políticas públicas para hacer frente a los efectos de la difusión de contenido falso. El trabajo muestra que las estrategias del Senado adoptadas en las esferas institucional / comunicacional y legislativa buscan fortalecer la imagen de este parlamento con la población. Sin embargo, parece que un problema social, como el de la desinformación, no puede resolverse con acciones oportunas y meramente mediáticas. La lucha contra la información falsa requiere medidas amplias y efectivas, con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil.

**Palabras clave:** desinformación, horario, comunicación legislativa, políticas públicas, visibilidad.

---

\*Doutorando em Ciências Humanas e Sociais (UFABC). Mestre em Ciências da Comunicação (ECA/USP). Integrante do Grupo de Pesquisa Mediações Educomunicativas (MECOM). É Chefe de Serviços de Comunicação Social na Câmara Municipal de Cubatão (SP). E-mail: [midiacidada@gmail.com](mailto:midiacidada@gmail.com). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8635-136X>

## 1 Introdução

A pesquisa nacional “Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade na Internet”<sup>1</sup>, realizada pelo DataSenado em parceria com as Ouvidorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mostrou que aproximadamente oito em cada dez entrevistados já identificou notícia falsa nos sites de redes sociais (SRS), e a maioria (82%) também afirma verificar se uma notícia é verdadeira antes de compartilhá-la. No entanto, o mais preocupante, de acordo com o estudo, é que quase metade dos entrevistados (47%) considera ser difícil identificar a veracidade das informações recebidas. Se as pessoas têm dificuldade em verificar se determinado conteúdo na *web* é falso ou não, imagine um vídeo bem editado, com entonação e tom de voz muito parecidos com o de uma pessoa real, como no caso das *deepfakes* (CHESNEY; CITRON, 2018).

As eleições brasileiras de 2018 foram marcadas pela distribuição deliberada de conteúdo inverídico nos sites de redes sociais (SRS). De mamadeira erótica a *kit-gay*, passando pela ameaça de extinção do programa Bolsa-Família até a manipulação das urnas eletrônicas (GRAGNANI, 2018). Na ocasião, o jornal Folha de S. Paulo publicou uma reportagem sobre um suposto esquema em que aliados de um candidato presidencial compraram irregularmente pacotes massivos de envio de mensagens pelo *WhatsApp* com o objetivo de atingir seu adversário com diferentes informações falsas (*fake news*) - (MELLO, 2018).

Longe de ser um fenômeno local, a distribuição viral de boatos, rumores e informações falseadas na *web* já tinha demonstrado seus efeitos nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos, no referendo do Brexit do Reino Unido em outros países. No Brasil, alguns episódios, como a multiplicação de *fake news* sobre a execução da vereadora Marielle Franco (PSOL) e a greve dos caminhoneiros, deram uma amostra da velocidade de difusão desse conteúdo inverídico e de seu potencial danoso para o debate público. O uso desse expediente tem mostrado capacidade de convencimento, a ponto de estabelecer consensos, mesmo quando fraudes informativas são desmentidas pela mídia tradicional.

Não é só no campo político que a desinformação traz uma série de prejuízos. Informações equivocadas podem gerar comportamentos e atitudes geradores de risco em relação à saúde, seja pela indução de medicamentos inadequados, a adoção de tratamentos sem nenhuma eficácia ou a recusa de medidas protetivas. Recentemente, boatos sobre a vacina da febre amarela se espalharam pelas SRS, o que acabou comprometendo diretamente as metas de imunização do Ministério da Saúde.

---

<sup>1</sup> Foram entrevistados 2,4 mil cidadãos que têm acesso à internet, por meio de ligações para telefones fixos e móveis, no período de 17 a 31 de outubro de 2019. A margem de erro é de dois pontos percentuais, com nível de confiança de 95% (BRASIL, 2019a).

Com a desintermediação comunicacional e a autocomunicação (CASTELLS, 2019), a difusão de informações falsas, distorcidas ou incompletas sobre os mais variados temas alcançou uma dinâmica incontrollável. Simulando veracidade e apelando à emoção, as *fake news* operam como atalhos informacionais pelos quais a sociedade cria sentido para a realidade e forma seus esquemas interpretativos. O problema é que esses conteúdos acabam deseducando e desinformando o cidadão em assuntos importantes, como saúde, economia, segurança pública, direitos humanos e política. Desse modo, a desinformação funciona como instrumento de manipulação da opinião pública e, muitas vezes, de propagação de discursos de ódio.

A difusão de mentiras é um fenômeno histórico empregado desde o século XIX (DARNTON, 2017), mas com a onipresença das SRS no cotidiano das pessoas, seu impacto ganha uma outra dimensão (FERRARI, 2018). Diante desse cenário de desinformação, em que fatos objetivos são menos influentes em formar a opinião pública do que apelos às crenças pessoais, o que governos e parlamentos podem fazer para combater a distribuição deliberada de conteúdo inverídico? A partir desta premissa, nos concentraremos nas estratégias adotadas pelo Senado Federal contra as *fake news*.

Em 2019, o Senado intensificou o debate em torno do problema da desinformação. Foram realizadas audiências públicas<sup>2</sup> pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado sobre a influência das notícias falsas na sociedade. Além disso, foi criada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) mista das *fake news*, para investigar ataques cibernéticos contra a democracia e o debate público, uso de perfis falsos nas eleições de 2018, *ciberbullying* sobre agentes públicos e internautas vulneráveis, e aliciamento de crianças para crimes de ódio.

O Senado também lançou em junho de 2019 uma campanha institucional contra a propagação de *fake news*, tendo como *slogan*: “Notícia falsa se combate com boa informação”. Por meio das mídias legislativas<sup>3</sup> da Casa, a iniciativa apresenta dois objetivos principais: mostrar como reconhecer uma informação falsa sobre o Congresso Nacional e como o cidadão pode ajudar a impedir que uma notícia inverídica se espalhe. Na esfera legislativa, o Senado também tenta combater a criação e o compartilhamento de informações falsas, propondo projetos que estabelecem penalidades para quem divulgar *fake news*.

---

<sup>2</sup> Em 1º de abril de 2019, a CDH discutiu a influência das fake news na sociedade, contando com a presença de representantes do Interverozes, Safernet, Associação Brasileira Emissora de Rádio e TV (Abert), Instituto Alana, Google Brasil, Facebook e Twitter. Já na audiência pública do dia 04 de julho de 2019, participaram representantes da Abert, Câmara dos Deputados, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Repórteres sem Fronteiras, ONG Artigo 19, e Senado Federal.

<sup>3</sup>São veículos e redes sociais do Senado: Jornal do Senado, Portal Senado Notícias, Rádio Senado, TV Senado, [twitter.com/SenadoFederal](https://twitter.com/SenadoFederal), [twitter.com/RadioSenado](https://twitter.com/RadioSenado), [twitter.com/tvsenado](https://twitter.com/tvsenado), [www.instagram.com/senadofederal](https://www.instagram.com/senadofederal), [www.facebook.com/SenadoFederal](https://www.facebook.com/SenadoFederal), [www.facebook.com/RadioSenado](https://www.facebook.com/RadioSenado) e [www.facebook.com/TVSenado](https://www.facebook.com/TVSenado).

Diante dessa tomada de posição do Senado em relação à questão da desinformação, o artigo, numa abordagem crítico-compreensiva, propõe uma discussão acerca de como o parlamento, enquanto arena de discussão pública e esfera decisória, enquadra determinado problema social em sua agenda, dando-lhe tratamento político. A ideia é refletir como a disseminação de conteúdo inverídico emerge na pauta legislativa, a ponto de o Senado propor debates com diferentes atores políticos e contribuir, assim, com o processo de formulação de políticas públicas contra as *fake news*.

O artigo está organizado da seguinte maneira: no tópico a seguir um panorama geral sobre o contexto da desinformação, pensando as definições do termo e os desdobramentos desse fenômeno para a democracia e a discussão das políticas públicas. Em seguida, propomos uma reflexão, dentro do paradigma das políticas públicas, sobre problema público, comunicação e agenda. Por fim, discutiremos o enquadramento das notícias falsas como problema público a partir do tratamento dado pelo Senado, refletindo sobre as ações (institucionais e legislativas) deste parlamento sobre o tema em questão.

## **2 Desinformação como problema público: conceitos e dimensões**

A história brasileira coleciona episódios em que reputações foram destruídas em virtude da propagação de mentiras, rumores ou boatos, como o caso da Escola Base em 1994, em que os proprietários de um colégio foram acusados injustamente de abuso sexual de crianças (RIBEIRO, 2000). No entanto, a desinformação ganha novos contornos a partir da produção amadora e deliberada de *fake news* no ecossistema digital. Para se ter uma ideia da gravidade do tema, em 2014, Fabiane Maria de Jesus, foi espancada até a morte por moradores de Guarujá (SP), onde morava. Na ocasião, uma página no *Facebook* divulgou uma notícia falsa sobre a mulher, acusando-a de praticar magia negra com crianças.

Não existe consenso entre os teóricos do campo a comunicação acerca do termo “*fake news*”. Alguns defendem o uso deste conceito, popularizado durante as eleições norte-americanas de 2016, pois foi incorporado à semântica política e à cobertura jornalística; outros consideram a denominação imprecisa, uma vez que se confunde com outros tipos de desinformação, como exageros, omissões, especulações, notícias mal apuradas e descontextualizadas ou mesmo sátiras. O presente artigo, então, parte da literatura especializada para delimitar conceitualmente a ideia de *fake news* e apresentar suas múltiplas dimensões.

Allcott e Gentzkow (2017) explicam que *fake news* são informações comprovadamente falsas, produzidas intencionalmente com o objetivo de influenciar a opinião pública. Os pesquisadores excluem desse grupo os erros de comunicação, rumores, teorias da conspiração, sátiras, declarações falsas de políticos, relatórios inclinados ou enganosos.

Bounegru *et al.* (2017) pontuam que o significado das *fake news* não pode ser

compreendido fora de sua circulação digital. Além da forma ou do conteúdo informativo, as notícias falsas devem ser consideradas em termos de infraestruturas mediadoras, plataformas e culturas participativas que facilitam sua difusão. De acordo com os autores, para serem classificadas como *fake news*, as informações precisam mobilizar um grande número de leitores, incluindo desde usuários que concordem com o conteúdo disseminado, bem como oponentes para contestar e desmentir as informações publicadas.

Para Vargo, Guo e Amazeen (2017), as *fake news* estão intrinsecamente ligadas à mídia denominada partidária, ou seja, em muitas questões, as informações falsas em circulação em determinados meios de comunicação correspondem particularmente às agendas de específicos agentes políticos. Outra característica importante na conceituação de *fake news* é discutida por Aymanns, Foerster e Georg (2017), que apontam que a ausência de base factual nesse tipo de conteúdo não é óbvia, ou seja, a falsidade ou deturpação da mensagem não é clarividente. As notícias falsas para terem algum tipo de efeito sobre o público precisam ser confundidas com dados e informações verídicos.

Por outro lado, existem autores que buscam compreender o problema da difusão de notícias falsas no interior do fenômeno da desordem informacional, em que um conjunto de estratégias comunicacionais são articuladas para minar o funcionamento de instituições (Estado, imprensa, universidades, entre outras) e da cultura democrática ocidental (BENNETT; LIVINGSTON, 2017). Os pesquisadores consideram que esse processo de deslegitimação, que envolve confiança e credibilidade públicas, se aprofunda por conta do esvaziamento de partidos políticos e da própria ideia de representação eleitoral.

Wardle e Derakhsan (2017) explicam que esse universo de desordem informacional engloba diferentes graus e tipos de desinformação, passando pelo falso contexto, falso conteúdo, manipulação, sátira e conteúdo enganoso. Para os pesquisadores, existem três importantes definições para entender esse cenário que circunda as *fake news*. A *misinformation* seria a difusão de informação falsa, embora sem intuito de prejudicar. A *disinformation* envolveria conteúdo sabidamente falso, fabricado ou manipulado com intenção de gerar dano. Já a *bad information* representaria a disseminação de informações corretas, embora manipuladas com o intuito de prejudicar, como vazamentos, especulações, assédio e discurso de ódio.

A partir desse arcabouço teórico acerca das *fake news*, defendemos a tese de que as notícias falsas são uma vertente da desinformação. Se os conceitos em torno desse fenômeno comunicacional ainda estão em disputa, não resta dúvida quanto aos efeitos perniciosos da proliferação de conteúdo deliberadamente inverídico. Numa sociedade cada vez mais midiaticizada, caracterizada por uma dinâmica de desintermediação, qualquer pessoa com um celular tem a possibilidade de produzir conteúdo viral (MOROZOV, 2018). Se, por um lado, essa mudança possibilita a um número crescente de indivíduos alcançarem visibilidade e poder de agência, sem o auxílio de mediadores; por outro, significa que muitas mensagens, em

circulação nos SRS, podem ser consumidas como informação verdadeira, mesmo sem nenhum vestígio comprobatório.

A naturalização da mentira e a preferência pela inverdade por parte significativa da população atingiram um patamar inimaginável. Existe uma verdadeira fábrica de *fake news* em atividade no Brasil e no mundo, que produz e espalha mensagens inverídicas ou distorcidas, utilizando *bots*, algoritmos e disparos em massa, conforme interesses escusos desses grupos. Esses conteúdos circulam em forma de textos, fotos, vídeos, imagens, memes e outros formatos no *WhatsApp*, *Facebook*, *Twitter* e *Youtube*. O *modus operandi* geralmente se baseia na construção de narrativas sobre assuntos controversos ou polêmicos, que possam reforçar preconceitos, prejudicar adversários ou provocar desordem informacional, que abrange desde notícias descontextualizadas ou imprecisas a conteúdos deliberadamente falsos.

Num contexto de polarização política radicalizada (ABRANCHES, 2019), emerge a esfera pública disruptiva, em que posições de centro e moderadas desaparecem, e as pessoas estão dispostas a dialogar somente com quem converge com seu espectro ideológico, tudo o que é contrário a essa concepção de mundo é imediatamente considerado como algo que não merece crédito. Os indivíduos estão criando uma dinâmica na qual elas só enxergam o que elas querem, na qual elas interpretam dados como lhes convêm e compartilham somente aquilo em que acreditam (KEEN, 2012).

O filtro bolha (PARISER, 2012) reforça esse tipo de comportamento polarizado e cria ambiente favorável para pulverização de notícias falsas e o surgimento de discursos de ódio. Sastre, Oliveira e Belda (2018) argumentam que em um cenário altamente dividido entre dois polos ideológicos, se determinado indivíduo demonstra interesse por informações relativas ao lado “A”, o processo de “filtro bolha” irá limitar o acesso a informações somente a respeito. Dessa forma, informações sem lastro factual que utilizem esse padrão para a sua difusão terão maior sucesso, já que ele não terá acesso a outras informações que poderiam contrapor ou até esclarecer os fatos. Os SRS, por exemplo, ao se utilizarem a lógica algorítmica para mapear as preferências dos usuários, de modo a personalizar as *timelines*, criam câmaras de eco que reverberam apenas os pontos de vista intersubjetivos, independentemente de qualquer validação objetiva (FERRARI, 2018).

Outro fator que contribui para pulverização de *fake news* em escala global é o modelo de negócio baseado no uso de ferramentas de remuneração por meio da conquista de audiência e venda indireta de anúncios. Conforme Sastre, Oliveira e Belda (2018), o conteúdo falso, que geralmente explora temas polêmicos e polarizados, de forma sensacionalista, é compartilhado massivamente em mídias digitais, gerando tráfego em sites e permitindo ganhos financeiros com anúncios por meio do *Google AdSense*<sup>4</sup>. Diante desse quadro, observa-se que os SRS lucram

---

<sup>4</sup> Ferramenta gratuita que veicula anúncios em site cadastrados por meio da seleção de temas de interesse e volume de audiência.

com a proliferação de notícias falsas, uma vez que quanto mais notícias compartilhadas, independentemente de sua veracidade, mais receita os anúncios geram as plataformas digitais.

O debate em torno da propagação de notícias falsas enseja uma série de questões-chave, que vão desde a garantia à liberdade de expressão até a responsabilização legal das plataformas digitais no que se refere à difusão de conteúdos deturpados, passando pela criação de leis que penalizem a difusão de conteúdos fraudulentos e de políticas públicas de comunicação que contribuam para um ambiente informacional confiável e diverso.

A seguir discutiremos o processo de definição de agenda pública dentro da esfera parlamentar, a partir da visibilidade midiática de um determinado problema público.

### **3 Problema público, comunicação e agenda**

A prática de espalhar boatos ou mentiras acompanha a sociedade há muito tempo, desde a antiguidade, mas com as mídias sociais on-line, esse expediente se tornou um problema público, por afetar o cotidiano de um número significativo de cidadãos e o funcionamento das próprias instituições do Estado. Uma notícia falsa pode provocar o consumo de produtos e serviços, violando o direito fundamental à informação clara e precisa.

A desinformação em saúde tem consequências graves para a gestão pública, como a diminuição da cobertura vacinal<sup>5</sup> e o reaparecimento de doenças como sarampo e caxumba. A baixa adesão aos procedimentos vacinais e o uso inadequado de medicamentos ou outras substâncias deixa a sociedade em alerta e exige respostas dos atores políticos, que devem pensar em estratégias para ampliar o alcance de campanhas educativas e aperfeiçoar os mecanismos de checagem de informação sobre saúde.

Quando nos referimos a problema público, como o da desinformação, Estado, sociedade e mídia estão implicados no estabelecimento da agenda - definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento (KINGDON, 2003). Para o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas.

Considerando-se o grande número de acontecimentos existentes no cotidiano, que requer a atenção do Estado, a disputa por atenção é complexa, e deve levar em conta quais problemas são considerados mais ou menos relevantes ao longo do tempo, o que é fundamental para compreender a ação (ou a falta) governamental (CAPELLA, 2013).

A formação de agenda tem relação com os ciclos de visibilidade de determinado problema social. Um desses processos tem relação com o enquadramento dado pelos meios de comunicação ao assunto que exige a ação pública. As temáticas recebem atenção dos governos

---

<sup>5</sup> Para se ter uma ideia, de acordo com dados do Ministério da Saúde, tanto em 2016 quanto em 2017, a cobertura da vacina contra a pólio ficou, pela primeira vez, mais de 10 pontos percentuais abaixo da meta, que é de 95%: 84,4%, em 2016; e 83,4%, em 2017.

quando expostos recorrentemente na mídia. A representação da realidade social construída pelos meios de comunicação nos remete à hipótese da agenda setting, teoria formulada pelos pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw nos anos 70, que investiga a importância da mídia como mediadora entre o indivíduo e a realidade da qual se encontra distante.

Como um estudo dos efeitos a longo prazo, a agenda setting redimensiona o grau de influência dos meios de comunicação. O poder de intervir diretamente no comportamento humano, é substituído pela tentativa em hierarquizar e tematizar os assuntos que serão discutidos pelas pessoas no dia a dia. “Ao longo do tempo, os tópicos enfatizados nas notícias tornam-se os assuntos considerados os mais importantes pelo público. A agenda da mídia torna-se, em boa medida, a agenda do público” (McCOMBS, 2009, p. 18).

Para Miguel (2002), a mídia tem a capacidade de formular ou reformular as preocupações e demandas sociais, ao trazer à tona aspectos que passam a ser percebidos tanto pela população quanto pelos agentes políticos e servidores públicos, “que se veem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões” (MIGUEL, 2002, p. 171). O agendamento midiático cria, então, o clima no qual a informação seria recebida, fixando não só o que vai ser discutido, mas como e por quem.

Se hoje, com a sociedade em rede, não faz sentido falar em efeitos diretos dos veículos jornalísticos sobre a agenda pública, é inegável a capacidade de mobilização da mídia, o que pode ser explicado pelo poder da comunicação em tornar o mundo inteligível para a sociedade. Silverstone (2005) explica que a experiência humana é enriquecida ou empobrecida por imagens e palavras às quais não teríamos acesso sem a presença dos meios de comunicação.

No entanto, a inserção de um tema na agenda da mídia não é automática e os vieses dela resultam, muitas vezes, em uma abordagem não apropriada de questões aos governos (HOWLETT, 2000). Além disso, como observam Pentead e Fortunato (2015), a influência da mídia encontra limites que se estendem desde sua dependência do campo político como fonte de informação, recursos de financiamento e interesses políticos até as ingerências dos anunciantes, que podem interferir na dinâmica de cobertura daquele determinado grupo de comunicação.

Capella (2018) explica que enquanto no campo da comunicação, os estudos sobre a agenda midiática se debruçam sobre o conjunto de questões enfatizadas pela mídia, as pesquisas sobre a agenda pública consideram a importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões. Para os formuladores de políticas governamentais, então, a análise sobre agenda deve contemplar questões emergentes na agenda midiática e suas conexões com as agendas pública e de políticas públicas.

Hogwood e Gunn (1984) argumentam que existem outros dois ciclos de visibilidade que interferem no estabelecimento da agenda: o ciclo de “crise”, cujos os eventos externos, como guerras, catástrofes naturais ou epidemias, podem iniciar um processo de construção de problema; e o ciclo “político”, no qual o início de um problema tem origem no poder de

mobilização de uma liderança política ou na articulação de segmentos organizados.

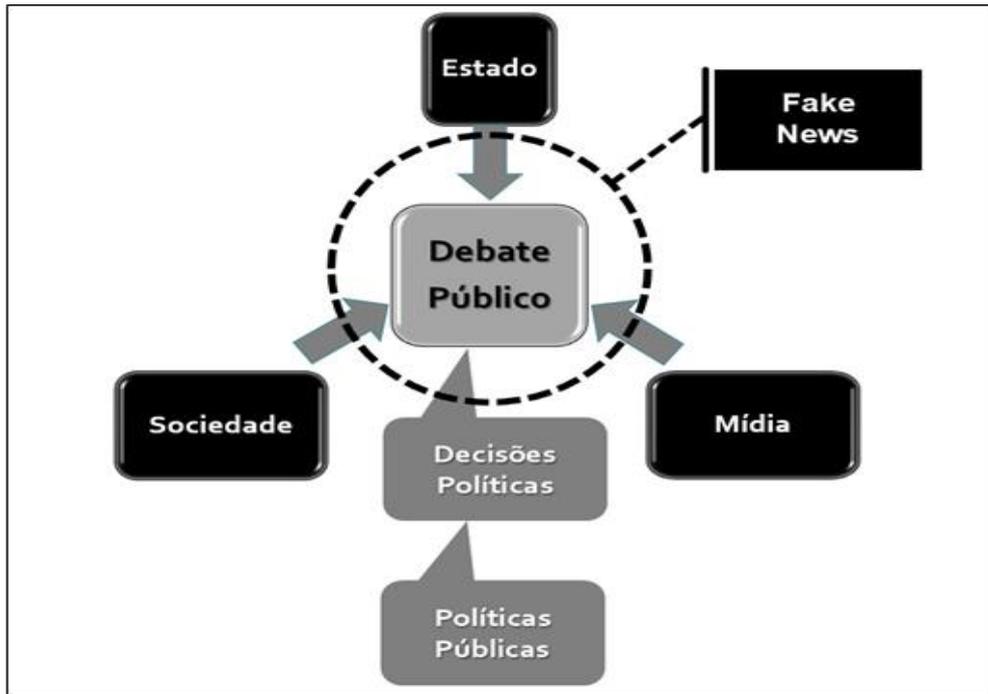
Outro aspecto relevante nesse processo é que os problemas públicos são difíceis ou impossíveis de serem resolvidos por meio da ação individual (ANDERSON, 2011) e, por isso, necessitam da intervenção do Estado. No caso da desinformação, existe um consenso em torno da ideia de que é necessário a formulação de políticas públicas para construir um ecossistema informativo equilibrado, mais seguro aos usuários da *web*.

A formação da agenda é fundamental para o debate público sobre os problemas em tela e a resultante ação governamental, ou seja, a implementação da política pública. Nesse sentido, o Poder Legislativo, como esfera mediadora entre sociedade e governo, se apresenta como espaço privilegiado para definir quais problemas públicos serão enfrentados e quais poderão esperar. O parlamento, como fração de um dos poderes do Estado, tem a função originária de conduzir os debates sobre temas de interesse público, acolhendo as manifestações dos atores sociais envolvidos.

Os problemas públicos são escolhas realizadas por agentes políticos em relação às diversas questões que circulam pela arena pública. Por conta de os parlamentares serem alvo constante de notícias distorcidas ou fraudulentas no ambiente digital, consideramos natural que a temática da desinformação tenha sido privilegiada neste momento na agenda do Senado. No entanto, quando o legislativo prioriza determinados assuntos, acaba ignorando outros, talvez mais relevantes no que se refere ao número de afetados pelo problema social ou pela necessidade de urgência na resolução do mesmo. A agenda política nem sempre coincide com a agenda pública, relacionada ao bem comum e ao conjunto da sociedade.

No caso do enquadramento dado à desinformação pelo Senado, como esquematizado na figura 1, verifica-se que este legislativo identifica a proliferação de conteúdos falsos como um problema público, que afeta o debate público e, conseqüentemente às decisões políticas. Evidentemente, que ao enquadrar a mencionada questão dentro do paradigma das políticas públicas, o Senado quer influenciar ou, ao menos, participar da elaboração de possíveis soluções para combater a prática da disseminação de mentiras com fins políticos e econômicos.

**Figura 1** - Esquema explicativo sobre como as *fake news* interferem na dinâmica das políticas públicas.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2020)

Em seguida, discutiremos as estratégias adotadas pelo Senado Federal para combater o problema da desinformação, mas primeiramente iremos apresentar alguns episódios que envolveram este Legislativo com as *fake news*.

#### **4 A desinformação na pauta do Senado**

Em levantamento feito junto aos canais de comunicação do Senado, verificamos que este Legislativo, assim como outros órgãos do Poder Público, tem sido alvo recorrente de desinformação. Em 2013, circulou nos SRS uma notícia inverídica de que a senadora na época, Ana Rita (PT-ES), teria criado o projeto que estabelecia a bolsa de R\$ 2 mil mensais para prostitutas (GOMIDE, 2013). O Senado publicou em seus canais de comunicação informações que comprovavam que nunca tramitou proposta com esse teor. Mesmo assim, a notícia falsa ainda circulou por bastante tempos nas mídias digitais

Em 9 agosto de 2017, o Senado chegou a publicar em sua *fanpage* um *post* em que negava a existência de um projeto de lei, que que cancelaria automaticamente a carteira de motorista (CNH) depois de trinta dias de vencimento. A publicação menciona que “é fácil checar se uma notícia assim é verdadeira ou falsa”, basta o cidadão pesquisar o número da matéria parlamentar no site institucional do Senado e verificar se o tal projeto objeto do boato viralizado existe ou não.

Já a *fanpage* da Presidência do Senado divulgou em 5 de março de 2018 uma nota de esclarecimento<sup>6</sup> que desmentia a informação de que o presidente do Senado da época, o senador Eunício Oliveira (MDB-CE), tinha solicitado a elaboração de um projeto de lei para alterar o Código Penal, a Lei Eleitoral ou o Marco Civil, com o objetivo de criar mecanismos de censura livre manifestação e informação na internet. A publicação ainda mencionava que o senador não havia solicitado ao Conselho de Comunicação do Congresso Nacional, um órgão consultivo e sem a faculdade de apresentar projetos, qualquer sugestão sobre o tema. Naquele período, uma notícia falsa, em circulação nas mídias digitais, afirmava que o Senado estava criando um mecanismo legal para criminalizar quem criticasse os agentes políticos na internet.

Em setembro do ano passado, circulou no aplicativo *WhatsApp* a informação de que a TV Senado tinha exibido um vídeo sobre o projeto de lei da Câmara Nº 27/2017, (conhecido como “Dez Medidas contra a Corrupção”), mas que depois da censura imposta pelo Congresso, o conteúdo havia sido retirado dos canais de comunicação do mencionado parlamento. No entanto, segundo a nota da Secretaria de Comunicação Social do Senado (Secom) divulgada na época, a emissora nunca chegou a veicular o tal vídeo (BRASIL, 2019b).

Por outro lado, o Senado também já foi acusado de propagar desinformação em seus canais de comunicação. Em junho de 2018, a *fanpage* deste Legislativo excluiu uma publicação no *Facebook* em que divulgava, citando informações da Polícia Federal, que a maconha poderia levar o usuário à morte. Na postagem intitulada “Os males causados pela maconha”, em referência à Semana Nacional Antidrogas, entre os possíveis efeitos imediatos apontados estavam “dificuldade de pensar”, “agressividade” e “morte”. Já entre os efeitos do uso continuado, a “morte” aparecia novamente, ao lado de “doenças cardiológicas”, “pulmonares” e “câncer” (CARVALHO, 2018). O *post* provocou polêmica nas redes sociais, sendo que a maioria dos comentários questionava a falta de rigor científico das informações e a abordagem sensacionalista do Senado.

Quando o conteúdo controverso foi excluído, a publicação já contava com 50 mil compartilhamentos e mais 21 mil comentários feitos. Ao apagar o *post*, o Senado informou que havia buscado apoio em material preparado pela Academia Nacional da Polícia Federal sobre o assunto e que, diante da repercussão negativa, optou pela retirada do material das redes sociais. O episódio ilustra como o Senado, por meio de sua comunicação legislativa, pode divulgar informações imprecisas ou manipuladas, a fim de atender os interesses dos agentes políticos que dirigem este parlamento.

Nesse contexto de crescente desconfiança dos cidadãos brasileiros em relação a instituições públicas (MOISÉS, 2010), o Senado tenta responder tratando o tema da desinformação como problema público, ou seja, como objeto que requer a ação do Estado, e tem

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.facebook.com/643992795641315/posts/2082914131749167/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

sua principal fonte nos acontecimentos da atualidade. Na próxima seção, veremos que o Senado vem discutindo estratégias para combater a propagação de informações falsas, tanto na esfera institucional/comunicacional quanto na legislativa.

## 5 Esfera institucional/comunicacional

Numa tentativa de se fortalecer como uma instituição democrática, republicana e digna de confiança, o Senado desenvolveu algumas ações na esfera institucional no ano passado para discutir o problema da desinformação, privilegiando estratégias de comunicação legislativa, que conferem maior visibilidade aos propósitos deste parlamento.

Em 10 de junho de 2019, no lançamento da campanha contra a desinformação, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, comentou que a iniciativa se tratava de uma ferramenta de gestão democrática: “Na guerra contra as notícias falsas, que são maldosamente criadas para confundir a opinião pública, o Senado está fazendo sua parte” (BRASIL, 2019c). Já a diretora da Secretaria de Comunicação Social do Senado, Angela Brandão, destacou que o cidadão pode ser um parceiro no controle da disseminação de mentiras. Segundo a gestora, quanto mais pessoas souberem como detectar uma notícia falsa, menos ela se espalhará.

As peças publicitárias referentes à campanha contra a desinformação foram publicadas nos produtos da Agência Senado — portal Senado Notícias e no Jornal do Senado — e veiculadas na Rádio Senado e na TV Senado ao longo de suas programações. As plataformas digitais (*Facebook*, *Twitter* e *Instagram*) da Casa também divulgaram as peças, que possuem um caráter de serviço de utilidade pública, com orientações acerca de como identificar um conteúdo falso ou deliberadamente distorcido.

A peça publicitária veiculada no Jornal do Senado (figura 2), na edição de 10 de junho de 2019, além do *slogan* da campanha, a publicação apresenta cinco passos para que o cidadão não seja enganado por notícias falsas. A peça traz ainda o seguinte alerta “antes de compartilhar uma notícia duvidosa sobre o Senado, descubra o que o Jornal do Senado tem a dizer sobre o assunto”, numa tentativa de reforçar a credibilidade do próprio veículo de comunicação institucional da Casa.

**Figura 2** - Edição do Jornal do Senado (10/07/2019)

**NOTÍCIA FALSA SE COMBATE  
COM BOA INFORMAÇÃO.**

**Procure sempre seguir alguns passos simples para não cair nas fake news:**

- Nunca compartilhe antes de ler o texto completo. E não leia apenas o título da matéria.
- Observe se os títulos apelam para o exagero e abusam de recursos visuais, como negrito, letra maiúscula e pontos de exclamação.
- Confira se há erros de ortografia, concordância ou lógica.
- Verifique se a mensagem estimula o compartilhamento rápido, sem pensar.
- Caso você não tenha certeza depois desses cuidados, pode ser fake news. Não passe adiante o boato.

**Antes de compartilhar uma notícia duvidosa sobre o Senado, descubra o que o Jornal do Senado tem a dizer sobre o assunto.**

senado.leg.br/noticias      jornal do senado      agência senado

**Fonte:** Jornal do Senado

Já nas vinhetas da campanha, veiculadas durante a programação da TV Senado e nas redes sociais deste parlamento, os próprios jornalistas do Senado Federal participam das peças, explicando sobre a natureza das notícias falsas e como a sociedade pode combatê-las. Em linhas gerais, a campanha enfoca na ideia de que é possível identificar notícias falsas em circulação nas redes sociais, sendo que uma das possibilidades é o cidadão comum acompanhar o noticiário produzido pelas mídias legislativas do Senado.

A campanha sugere que as mídias do Congresso Nacional são fontes de informação confiáveis para verificar notícias sobre projetos, votações, audiências públicas, e o cotidiano parlamentar de senadores e deputados (“Sabe qual é a melhor maneira de se evitar uma notícia falsa? Ir atrás das fontes oficiais. Nós estamos aqui nos corredores do senado todos os dias”). Com isso, o Senado tenta fortalecer a imagem da comunicação legislativa junto à população como aquela capaz de oferecer uma cobertura jornalística ampla e imparcial acerca dos acontecimentos políticos.

É interessante observar que, em uma das vinhetas, os jornalistas da TV Senado reforçam a ideia de que estão cumprindo seu papel de combater fraudes informativas (“A gente vai seguir fazendo a nossa parte”), mas que é preciso que o cidadão comum também se mobilize na tarefa de não compartilhar conteúdo falso. Para isso, uma das propagandas menciona uma série de procedimentos que servem para identificar uma notícia mentirosa, como: prestar atenção no texto, verificando se tem problema de ortografia e se está bem escrito; desconfiar de manchetes sensacionalistas ou daquelas mensagens que te estimulam a compartilhar rapidamente sem

criticidade; e pesquisar em outros meios de comunicação, observando se outro órgão de imprensa divulgou a notícia. As vinhetas ressaltam que se o indivíduo não tiver certeza acerca da veracidade de um determinado conteúdo, não deve passá-lo adiante.

Além da campanha institucional contra as *fake news*, a página do Senado no *Facebook* desde 2013 publica conteúdos informativos sobre a propagação de desinformação<sup>7</sup>, sendo que a maioria desses posts apresenta caráter educativo, em que se busca conscientizar as pessoas sobre os efeitos perniciosos das informações falsas para a vida em sociedade. As demais publicações têm como objetivo principal desmentir alguma informação falsa sobre o Senado e seus membros. Por ser um dos canais de comunicação do Poder Público com maior alcance do Brasil, a *fanpage* do Senado tem potencial para atingir um grande número de usuários na internet e, assim, contribuir para elevar o conhecimento das pessoas acerca do fenômeno da desinformação.

Numa análise geral sobre as estratégias de comunicação do Senado, podemos asseverar que a escolha do *slogan* da campanha institucional (“Notícia falsa se combate com boa informação”) superdimensiona o papel do jornalismo, ao sugerir que os efeitos de conteúdos fraudulentos colocados em circulação na internet podem ser neutralizados ou banidos por informação verificada e de qualidade. Nesse aspecto, cabe refletir, a partir do conteúdo publicado pelo Senado, quais veículos de imprensa pretensamente produzem um “bom jornalismo” e, conseqüentemente, “boa informação”. Seriam os meios de comunicação tradicionais ou as próprias mídias legislativas do Congresso?

A corrosão do jornalismo tradicional, fruto da desintermediação comunicacional e da campanha negativa promovida por alguns grupos políticos, se impõe como um desafio às mídias do parlamento, uma vez que historicamente estão associadas ao “chapabranquismo” e à promoção pessoal de seus representantes.

## 6 Esfera legislativa

No Congresso Nacional, tramitam alguns projetos relacionados ao problema da distribuição deliberada de desinformação e do uso irregular de dados pessoais por plataformas digitais. As matérias diferem em relação a que legislação seria alterada para receber o novo tipo de crime. Há propostas que adicionam incisos no Código Penal, no Código de Defesa do Consumidor, no Código Eleitoral e no Marco Civil da Internet (figura 3).

---

<sup>7</sup> Em tese de doutorado em andamento, o autor do presente artigo vem estudando as publicações da *fanpage* do Senado que versam sobre o problema da desinformação de 2013 a 2019.

**Figura 3** – Relação de proposições que versam sobre o combate às *fake news*

<b>Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet – MCI)</b>	<b>Legislação eleitoral</b>	<b>Matéria Criminal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PLS 533/2018</li> <li>• PL 7604/2017 (temática do MCI, não modifica lei)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PL 533/2018</li> <li>• PL 2601/2019</li> <li>• PL 9626/2018</li> <li>• PL 9973/2018</li> <li>• PLS 218/2018</li> <li>• PL 9532/2018 (apensado ao PL 5742/2015, que trata sobre propaganda enganosa)</li> <li>• PL 11004/2018, PL 10915/2018 e PL 10292/2018 (apensados ao PL 9532/2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PL 6812/2017 (tipificação criminal)</li> <li>• PL 2917/2019 (apensado ao PL nº 4336/2016 - retratação sobre crimes contra a honra quando da veiculação de notícias falsas na internet)</li> <li>• PLS 471/2018</li> <li>• PLS 533/2018</li> <li>• PLS 473/2017</li> <li>• PL 2601/2019</li> <li>• PLS 241/2019, 9838/2018, 200/2019, 9884/2018, PL 9761/2018, PL 9554/2018, PL 8592/2017, PL 9533/2018 (apensados ao PL nº 6812/2017)</li> </ul>

**Fonte:** Grigori (2018)

Entre as iniciativas legislativas, está o PLS (projeto de lei do Senado) Nº 473/2017, de autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI), que está em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sob a relatoria do senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG). A proposição altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa (BRASIL, 2017a). A matéria prevê sanções para quem tem consciência que determinada notícia é falsa e que pode distorcer, alterar ou corromper a verdade sobre informações relacionadas à saúde, à segurança pública, à economia nacional, ao processo eleitoral ou que afetem interesse público relevante.

O mencionado projeto prevê detenção, de seis meses a dois anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave. Se o agente pratica a conduta valendo-se da internet ou de outro meio que facilite a divulgação da notícia falsa sofrerá reclusão, de um a três anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave. A pena aumenta-se de um a dois terços, se o agente divulga a notícia falsa visando a obtenção de vantagem para si ou para outras pessoas.

Na justificativa do projeto, o parlamentar menciona que quando a vítima pode ser identificada, a divulgação de notícias falsas, via de regra, configura crime contra a honra (calúnia, injúria ou difamação). Porém, existem situações, em que embora o dano não possa ser individualizado, o direito difuso de a população receber notícias verdadeiras e não corrompidas é atingido. Conforme a mencionada matéria legislativa, ocorre que para estes casos a lei penal não prevê qualquer tipo de punição. Dessa maneira, a iniciativa busca criminalizar a divulgação de notícia falsa em que a vítima é a sociedade como um todo. O senador, na justificativa da proposição, entende que o PLS Nº 473/2017 contribuirá para reprimir e prevenir a divulgação das *fake news*.

O projeto PLS Nº 473/2017, assim como todas as propostas que tramitam no Senado, foi submetido à consulta pública por meio do portal e-Cidadania<sup>8</sup>. Até o presente momento, 14 de março de 2020 às 11h57, foram contabilizados 51.448 votos, sendo 17.374 a favor e 34.074 contra, conforme a figura 5. Apesar de não terem caráter deliberativo, ou seja, não produzem efeito direto em decisões legislativas, as enquetes promovidas pelo Senado sinalizam se determinada iniciativa parlamentar tem respaldo ou não junto a certos setores da sociedade civil.

**Figura 4 -** Consulta Pública sobre o projeto de lei do Senado Nº 473/2017



**Fonte:** Cópia da tela do programa E-cidadania

Existem outras iniciativas parlamentares no Senado contra a disseminação intencional de conteúdo inverídico. O PLS Nº 413/2017, do senador Eduardo Braga (MDB-AM), pune como crime o uso de robôs que se passam por pessoas reais na internet e enviam mensagens automáticas para influenciar debates políticos ou interferir no processo eleitoral (BRASIL, 2017b). Já o PLS nº 218/2018, do ex-senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), altera a Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, para estabelecer que a propaganda institucional promovida pelo TSE nos anos eleitorais esclarece sobre a disseminação de informações e notícias falsas, advertindo para as sanções decorrentes de sua divulgação (BRASIL, 2018a).

O PLS nº 533/2018, do ex-senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), altera o Código Penal, Código Eleitoral e o Marco Civil da Internet, e prevê detenção, de seis meses a dois anos, e multa, para quem criar ou divulgar notícia que sabe ser falsa para distorcer, alterar ou corromper gravemente a verdade sobre tema relacionado à saúde, à segurança pública, à economia nacional ou a outro interesse público relevante (BRASIL, 2018b). A proposta ainda imputa detenção, de seis meses a três anos, e multa, para quem criar ou divulgar notícia falsa para afetar indevidamente o processo eleitoral.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=131758&utm\\_source=midias-](https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=131758&utm_source=midias-)

Temos ainda o PLS nº 471/2018, do senador Humberto Costa (PT/PE), trata da definição das infrações penal, eleitoral e civil de criar ou divulgar notícia falsa (BRASIL, 2018c). E, por fim, tramita no Senado a Sugestão Nº 246/2018, apresentada dentro do projeto Jovem Senador, que prevê punição aos provedores que descumprirem ordem judicial para retirar conteúdo falso (BRASIL, 2018d). Ambas proposições se encontram, até o presente momento, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Todas essas proposições apresentadas no Senado impõem, de alguma maneira, restrições legais para combater a desinformação, mas tais projetos de criminalização e responsabilidade pela difusão de informações falsas podem representar um prejuízo ao direito à liberdade de expressão individual, ao estabelecer uma espécie de censura prévia, um mecanismo lesivo ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Por outro lado, os indivíduos têm o direito de serem informados por notícias checadas a partir de critérios jornalísticos consagrados. Quem produz e compartilha, de forma deliberada, conteúdo fraudulento ou impreciso, acaba solapando o ideal democrático, ao deteriorar o ambiente informacional e, conseqüentemente o debate público.

Frente ao problema público da desinformação, observamos que o Senado, no âmbito legislativo, optou por respostas simplistas e imediatistas, que não são fruto de ampla discussão na sociedade civil. Os projetos apresentados neste legislativo não propõem medidas preventivas para minimizar os impactos da propagação de notícias falsas. A educação midiática (*media literacy*), por exemplo, pode funcionar como elemento imunizador contra as *fake news*, ao empoderar os usuários a identificar fontes, gêneros textuais, notícias falsas, e os vieses da mídia, além de possibilitar que os indivíduos pesquisem e utilizem as redes sociais com ética, criatividade e espírito cívico (SAYAD, 2019).

## **7 Apontamentos Finais**

A desinformação, enquanto um problema social exige a discussão pública entre diferentes atores institucionais e uma conseqüente ação governamental. Como observamos neste trabalho, o Senado Federal confere visibilidade ao combate das notícias falsas, colocando-o na ordem do dia das preocupações do Congresso.

Verificou-se que as estratégias adotadas pelo Senado no campo institucional refletem a multidimensionalidade da comunicação legislativa (pública, institucional e política), em que o parlamento agenda determinado tema no debate público, ao mesmo tempo em que busca fortalecer sua imagem institucional e tenta convencer a população sobre a “nobreza” de suas intenções ao privilegiar o combate às *fake news*.

A crise de credibilidade na comunicação legislativa, associada ao cenário de desordem informacional e de polarização radicalizada, faz com que boa parte da sociedade não enxergue o Senado como uma instituição capaz de conscientizar a população acerca dos danos causados por mentiras revestidas de atributos que lhe dão aparência de verdade. Nesse sentido, a campanha institucional contra as *fake news* promovida pelo Senado, apesar de seu caráter normativo e educativo, carece de respaldo junto à população.

Com relação às proposições em discussão no Senado, verifica-se um açodamento em dar respostas rápidas à opinião pública. A desinformação é um problema público amplo, cabendo mobilizar diferentes setores da sociedade civil para compreender como conteúdos fraudulentos se espalham e impactam na vida cotidiana. Considerando que a difusão de informações falsas tira proveito do ambiente político polarizado, seus danos perniciosos no debate público e na arena decisória exigem um maior conhecimento das motivações por trás desse expediente farsesco. Ainda no campo legislativo, devemos pensar em estratégias que contribuam para um ambiente plural e diverso, com diferentes fontes de informação disponíveis aos cidadãos, em que se respeite tanto a liberdade de expressão quanto a proteção à intimidade, à honra e à imagem das pessoas.

Mesmo que o Poder Executivo tenha forte controle sobre a agenda legislativa, reduzindo o raio de ação do Senado, é possível que este parlamento contrarie essa dinâmica e seja responsável por *inputs* no processo de elaboração de políticas públicas, como no caso de estratégias contra a desinformação. Ao protagonizar o debate público em torno de medidas que combatam a produção e o compartilhamento de conteúdo falso, o Senado tenta ser responsável pela efetivação de ações públicas na prática. Todavia, tais medidas terão maiores chances de serem concretizadas se as negociações políticas com o Poder Executivo estiverem adiantadas, do contrário, o processo pode se alongar ou a proposição sofrer veto do governo<sup>9</sup>.

Temos ainda um longo itinerário para percorrer no sentido de compreender melhor a dinâmica da desinformação. Na medida em que o fluxo de dados e informações é cada vez mais rápido e a distinção entre verdade e mentira cada vez mais frágil, torna-se fundamental a discussão sobre políticas públicas de diminuição de danos em relação à propagação de informações falsas ou deturpadas com fins escusos. Quando falamos sobre esse fenômeno comunicacional, não podemos pensá-lo como algo isolado da cultura política de uma determinada sociedade. Isso não significa que países com instituições democráticas mais sólidas e culturas cívicas robustas estejam imunes à ameaça da desinformação, mas a desconfiança nos Poderes que constituem o Estado favorece o surgimento de teorias conspiratórias e a propagação

---

<sup>9</sup> Em 11 de novembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro sancionou um trecho da Lei 13.834, de 2019, que pune com dois a oito anos de prisão quem divulgar notícias falsas com finalidade eleitoral. A lei havia sido sancionada originalmente em junho, mas um veto parcial deixou de fora o dispositivo que tipifica como crime a disseminação de *fake news* nas eleições. O veto foi derrubado pelo Congresso em agosto, o que acabou determinando a atualização da norma.

de engodos.

## Referências

ABRANCHES, S. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. *In*: ABRANCHES, S. *et al.* (org.). **Democracia Em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 150-167.

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.31.2.211>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. 7. ed. Boston: Wadsworth-Cengage Learning, 2011. AYMANN, C.; FOERSTER, J.; GEORG, C.P. Fake News in Social Networks. **ArXiv preprint arXiv:1708.06233**, [s.l.], 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1708.06233.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BENNETT, W. L.; LIVINGSTON, S. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. **European journal of communication**, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 122-139, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/324193884\\_The\\_disinformation\\_order\\_Disruptive\\_communication\\_and\\_the\\_decline\\_of\\_democratic\\_institutions](https://www.researchgate.net/publication/324193884_The_disinformation_order_Disruptive_communication_and_the_decline_of_democratic_institutions). Acesso em: 10 jan. 2020.

BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T.; MAURI, M. **A field to guide to fake news - A collection of recipes for those who love to cook with digital methods**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://fakenews.publicdatalab.org>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Notícia falsa envolvendo TV Senado volta a circular no WhatsApp**. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/30/noticia-falsa-envolvendo-tv-senado-volta-a-circular-no-whatsapp>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 473, de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa. Brasília: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131758>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 413, de 2017**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para definir como crime a oferta, a contratação ou a utilização de ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, com o objetivo de influenciar o debate político ou de interferir no processo eleitoral. Brasília: Senado Federal, 2017b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131368>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 218, 2018**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para determinar que a propaganda institucional do Tribunal Superior Eleitoral contemple advertência sobre notícias falsas. Brasília: Senado Federal, 2018a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133125>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 533, de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), para dispor sobre a definição das infrações penal, eleitoral e civil de criar ou divulgar notícia falsa, e cominar as respectivas penas. Brasília: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134952>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 471, de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre a definição das infrações penal, eleitoral e civil de criar ou divulgar notícia falsa, e cominar as respectivas penas. Brasília: Senado Federal, 2018c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134781>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2018**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, para dispor sobre medidas de combate à divulgação de conteúdos falsos (fake news) ou ofensivos em aplicações de internet. Brasília: Senado Federal, 2018d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133353>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**: mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas. Brasília: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinio-das-pessoas>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Senado faz campanha de combate a notícias falsas**. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/11/senado-faz-campanha-de-combate-a-noticias-falsas>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Agenda-Setting. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial; FUNDAP, 2013.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, M. **Os dilemas da comunicação pública na era das redes sociais**. Porto Alegre: OBCOMP, 2018. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/obcomp/textos-opinioes/0/628/michel-carvalho--os-dilemas-da-comunicacao-publica-na-era-das-redes-sociais/>. Acesso em: 5 jan. 19.

CASTELLS, M. **O poder da comunicação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

CHESNEY, R.; CITRON, D. K. Deep fakes: a looming challenge for privacy, democracy, and national security. **SSRN Electronic Journal**, Amsterdam, n. 41, p. 1-68, 2018. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3213954>. Acesso em: 18 fev. 2020.

DARNTON, R. A verdadeira história das notícias falsas: Séculos antes das redes sociais, os boatos e as mentiras alimentavam pasquins e gazetas na Europa. **El País**, Madrid, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536\\_863123.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html). Acesso em: 16 fev. 2020.

FERRARI, P. **Como sair das bolhas**. São Paulo: Educ, 2018.

GOMIDE, S. **Polícia investiga autoria de notícia falsa sobre o Senado**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/05/16/policia-investiga-autoria-de-noticia-falsa-sobre-o-senado>. Acesso em: 10 jun. 19.

GRAGNANI, J. Um Brasil dividido e movido a notícias falsas: uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp. **BBC News Brasil**, Londres, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742>. Acesso em: 13 mar. 2020.

GRIGORI, P. 20 projetos de lei no Congresso pretendem criminalizar fake news. **Agência Pública**, São Paulo, maio 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news/>. Acesso em: 8 jan. 2020.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762000000200001>. Acesso em: 8 jan. 2020.

KEEN, A. **Vertigem digital**: por que as redes sociais estão nos dividindo, diminuindo e desorientando. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

MCCOMBS, M. **A Teoria da Agenda**: a mídia e a opinião. Petrópolis: Vozes, 2009.

MELLO, P. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp: com contratos de R\$ 12 milhões, prática viola a lei por ser doação não declarada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2018. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha). Acesso em: 13 mar. 2020.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 155-184, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100007>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *In*: MOISÉS, J. A. (org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

MOROZOV, E. **Big tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.  
PARISER, E. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PENTEADO, C. L. C.; FORTUNATO, I. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 129-141, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/3087129-141/2015>. Acesso em: 13 mar. 2020.

RIBEIRO, A. **O caso da Escola Base**. São Paulo: Ática, 2000.

SASTRE, A.; OLIVEIRA, C. S. P. de; BELDA, F. R. A influência do “filtro bolha” na difusão de Fake News nas mídias sociais: reflexões sobre as mudanças nos algoritmos do Facebook. **Revista GEMInIS**, São Carlos, v. 9, n. 1, p. 4-17, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2179-1465.0901001>. Acesso em: 13 mar. 2020.

SAYAD, A. Idade Mídia: uma idade média às avessas. *In*: BARBOSA, M. (org.). **Pós-verdade e Fake News**: reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

SILVERSTONE, R. **Por que estudar a mídia?** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

VARGO, C.; GUO, L.; AMAZEEN, A. The Agenda-Setting Power of Fake News: A Big Data Analysis of the Online Media Landscape from 2014 to 2016. **New Media & Society**, [s.l.], v. 20, n. 5, p. 2028-2049, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461444817712086>. Acesso em: 13 mar. 2020.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policy-making. Strasbourg: Council of Europe, 27 set. 2017. Disponível: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. Acesso em: 18 fev. 2018, p. 5-6.

Artigo recebido em: 2019-07-31

Artigo reapresentado em: 2019-09-21

Artigo aceito para publicação em: 2020-03-25



## DEMOCRACIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESAFIOS REGULATÓRIOS: DIREITOS, DILEMAS E PODER EM SOCIEDADES DATIFICADAS

### DEMOCRACY, ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND REGULATORY CHALLENGES: RIGHTS, DILEMMAS AND POWER IN DATAFIED SOCIETIES

### DEMOCRACIA, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DESAFÍOS REGLAMENTARIOS: DERECHOS, DILEMAS Y PODER EN LAS SOCIEDADES DATIFICADAS

Sivaldo Pereira da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo visa identificar questões-chaves que atravessam hoje a construção de políticas de Inteligência Artificial (IA), tendo como premissa o horizonte regulatório adequado para este campo em ascensão. A análise foi desenvolvida a partir de pesquisa documental e bibliográfica, sob a lente de princípios normativos com pressupostos em Teoria Política e Teorias da Democracia. Após sintetizar os aspectos mais proeminentes que configuram o modo de funcionamento de sistemas de IA, o trabalho elencou sete problemas-chaves de ênfase política que estão nos alicerces deste debate: (1) personificação e imputabilidade da máquina; (2) dilemas e julgamentos morais; (3) autoritarismo estatístico das métricas; (4) obscurantismo matemático nos processos; (5) pervasividade utilitarista dos sistemas-autônomos; (6) controle e fronteiras da eficiência; (7) diversidade e representatividade nos códigos.

**Palavra-chave:** Inteligência Artificial; Governança algorítmica; Filosofia da Tecnologia; Comunicação digital e Regulação; Políticas Públicas

**Abstract:** This article aims to identify key issues in the debate on Artificial Intelligence (AI) policies, keeping in mind the construction of an adequate regulatory landscape for this field. The analysis was guided by documentary and bibliographic research, taking normative principles from Political Theory and Democracy Theories. After summarizing the most prominent aspects of the modus operandi of AI systems, the work listed seven key political problems that are at the foundation of this discussion: (1) personification and imputability of the machine; (2) dilemmas and moral judgments; (3) statistical authoritarianism of the metrics; (4) mathematical obscurantism in the processes; (5) utilitarian pervasiveness of autonomous systems; (6) frontiers of efficiency and control; (7) diversity and representativeness in the codes.

**Keywords:** Artificial Intelligence; Algorithmic governance; Philosophy of Technology; Digital Communication and Regulation; Public policy.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo identificar cuestiones clave en el debate sobre las políticas de Inteligencia Artificial (IA), teniendo en cuenta la construcción de un panorama regulatorio adecuado para este campo. El análisis se guió por la investigación documental y bibliográfica, tomando principios normativos de la teoría política y las teorías de la democracia. Después de resumir los aspectos más destacados del modus operandi de los sistemas de IA, el trabajo enumeró siete problemas políticos clave que están en la base de esta discusión: (1) personificación e imputabilidad de la máquina; (2) dilemas y juicios morales; (3) autoritarismo estadístico de las métricas; (4) obscurantismo matemático en los procesos; (5) omnipresencia utilitarista de los sistemas autónomos; (6) fronteras de eficiencia y control; (7) diversidad y representatividad en los códigos.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Comunicação (FAC) e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). PhD em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia, com estágio doutoral na University of Washington (EUA). Foi pesquisador visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); consultor ad hoc da Unesco para aplicação de indicadores de desenvolvimento da mídia no Brasil. É fundador e coordenador do grupo de pesquisa Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD).

**Palabras clave:** Inteligencia Artificial; Gobernanza algorítmica; Filosofía de la tecnología; Comunicación digital y regulación; Políticas públicas.

## 1 Introdução

As inovações propiciadas por sistemas e máquinas baseadas em Inteligência Artificial (IA) configuram hoje um relevante impulso na eficiência de processos nas mais diversas áreas como comunicação, política, transportes, segurança pública, saúde, educação etc. A tendência, para as próximas décadas, é que haja saltos significativos neste campo, com o horizonte de se tornarem cada vez mais cotidianas e onipresentes. Estas tecnologias significam bem mais que ferramentas puramente instrumentais. São, na verdade, artefatos técnico-culturais que alteram de forma substancial processos de tomadas de decisão, com efeitos em diversos ramos da atividade humana, desde parâmetros de consumo até as relações de poder entre diversos atores (seja entre Estado e cidadãos; empresas e consumidores; organizações e indivíduos).

Para lidar com essas transformações, governos e organizações em diversas jurisdições em nível local, nacional e multilaterais (a exemplo da cidade de Nova York, da Federação alemã, da União Europeia, ONU, OECD) estão elaborando planos estratégicos, legislação ou políticas públicas que visam dirimir as tensões decorrentes desta conjuntura, bem como recepcionar tais inovações visando garantir seus potenciais efeitos positivos.

Paralelamente aos benefícios práticos que os sistemas algorítmicos mais avançados propiciam, isso também tende a gerar novas formas de desigualdade, violações de direitos ou ampliar concentração de poder. A proliferação de sistemas-autônomos repercute em pontos politicamente sensíveis como privacidade; liberdades; direitos individuais e coletivos; desinformação; transgressões éticas; autoritarismo etc.

Diante de tal contexto, este trabalho pretende identificar e caracterizar os principais problemas-chaves que qualquer política de Inteligência artificial precisa responder. Neste sentido, o artigo traz um estudo exploratório, baseado em pesquisa documental e bibliográfica, analisada sob a lente normativa de princípios democráticos. Para isso, o estudo está dividido em duas partes: primeiramente, faz uma abordagem conceitual sobre Inteligência Artificial (IA), suas origens e características fundamentais. A segunda parte sintetiza sete importantes problemas-chaves de ênfase política que estão nas bases do atual debate regulatório sobre IA no mundo e que são discussões determinantes para se entender a complexa relação entre democracia e sistemas-autônomos digitais.

## 2 Inteligência artificial: técnica para além da técnica

A expressão “Inteligência Artificial” nos leva a imaginar máquinas que pensam ou artefatos técnicos autoconscientes. Porém, como ocorre em toda metáfora, trata-se de uma terminologia generalista que nos auxilia cognitivamente em uma síntese do fenômeno, porém minimiza aspectos importantes, gerando uma definição carente de maior precisão. De todo modo, não devemos considerar a utilização dessa terminologia como um problema uma vez que já está amplamente difundida no imaginário social, em documentos governamentais, noticiário, diretrizes de empresas etc. É possível adotá-la desde que possamos contextualizar e dimensionar tal metáfora e realçar, sobretudo, os elementos que a expressão esconde.

Especificamente, Inteligência Artificial diz respeito a um conjunto de métodos lógicos que visam solucionar problemas com base em algoritmos que são treinados (através de **inputs**, entrada de dados) para compreender padrões, aprender com erros e se reconfigurar chegando a resultados (**output**) cada vez mais próximos do esperado. Então é importante notar que não estamos falando de uma máquina que pensa e sim que resolve problemas lógicos e é treinada neste sentido a partir da experiência (dados) que recebe.

Do ponto-de-vista histórico, artefatos técnicos que auxiliavam na concretização de alguma operação lógica, principalmente matemática, não é novidade. Em diversas culturas, como na Mesopotâmia e China, instrumentos como o ábaco já existiam desde a Antiguidade. Na Modernidade estes mecanismos ganharam uma nova versão com as primeiras calculadoras. Como situa Gleick (2011, p.99):

Blaise Pascal criou uma máquina de somar em 1642, com uma fileira de discos giratórios, um para cada dígito decimal. Três décadas mais tarde, Leibniz aprimorou a obra de Pascal ao usar um tambor com dentes salientes para “reagrupar” as unidades de um dígito ao seguinte.

Porém, o autor lembra que os protótipos de Pascal e Leibniz continuaram bem próximos do ábaco, pois faziam registros passivos dos estados da memória de determinada operação matemática.

No século XIX, no contexto da Revolução Industrial, Charles Babbage deu um passo adiante inserindo um elemento importante nas máquinas de calcular: o automatismo. Isso abriu um precedente no desenvolvimento do computador que seria criado de fato no século seguinte. Porém, a máquina de Babbage era basicamente mecânica (não utilizava energia elétrica) e não pressupunha uma estrutura lógica versátil, como a perspectiva binária (baseada em dois dígitos, 0 e 1) ou variáveis **booleanas** (desligado/ligado). O terreno para Inteligência Artificial tal como conhecemos hoje começa de fato a ficar mais fecundo na segunda metade do século XX. De modo mais específico, suas origens estão vinculadas ao termo “**machine intelligence**” (inteligência de máquina) difundido por Alan Turing, com primeiros registros em manuscritos

ainda em 1941 (COPELAND, 2004)<sup>2</sup>. O princípio básico da ideia de Turing dizia respeito à solução de problemas lógicos e matemáticos através da automatização em sistemas eletrônicos binários e a possibilidade de se construir máquinas capazes de aprender com a experiência. Em artigo publicado em 1950 intitulado “*Computing machinery and intelligence*” na revista *Psychology and Philosophy*, Turing propõe pensarmos na seguinte pergunta: “As máquinas conseguem pensar?” (“*Can machines think?*”) (Turing, 1950). Embora o autor faça uma longa discussão das objeções a esta pergunta, sua preocupação está na verdade em reformular tal questionamento em direção ao que chamou de “Jogo da Imitação”. Para o autor, a capacidade de imitação universalizada de uma máquina (baseada em linguagem binária) seria um dos elementos diferenciais e que mereciam especial atenção:

This special property of digital computers, that they can mimic any discrete state machine, is described by saying that they are universal machines. The existence of machines with this property has the important consequence that, considerations of speed apart, it is unnecessary to design various new machines to do various computing processes (TURING, 1950, p. 441).

Em 1943 Warren McCulloch e Walter Pitts publicaram um artigo intitulado “*A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity*” explicando como neurônios funcionam e modelaram uma rede neural artificial simples utilizando circuitos elétricos para demonstrar suas hipóteses (MCCULLOCH; PITTS, 1943)<sup>3</sup>. Somando isso às ideias de Turing, diversos pesquisadores foram estimulados a pensar redes neurais artificiais em computadores e como isso poderia ser alinhado à concepção de uma “máquina inteligente”. Em 1956, no estado de New Hampshire (EUA) o termo “Inteligência Artificial” tal como conhecemos hoje apareceu pela primeira vez em uma conferência intitulada “*The Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*”, considerada por muitos como a pedra fundadora deste campo de pesquisa.

Mas se a noção de Inteligência Artificial já existia há pelo menos meio século atrás, por que somente agora estamos falando em leis e regulação para este campo como se fosse algo recém descoberto? A explicação é relativamente simples: porque um conjunto de condições técnicas que antes não estavam dadas passou a co-existir e convergir principalmente a partir das primeiras décadas deste século<sup>4</sup>. Neste cenário, estima-se que haverá um *boom* do uso de IA nas próximas duas ou três décadas (CATH, 2017; DAFOE, 2018; GRACE et al, 2018).

---

<sup>2</sup> Embora não falasse diretamente sobre inteligência artificial, em 1945, Vannevar Bush publicou um artigo intitulado “As we may think” na revista *The Atlantic Monthly*. Ele propunha uma máquina de memória coletiva que chamou de Memex capaz de aglutinar e processar informação transformando-a em conhecimento. Uma reprodução deste texto está disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1945/07/as-we-may-think/303881/>. Acesso em: 4 jul 2019.

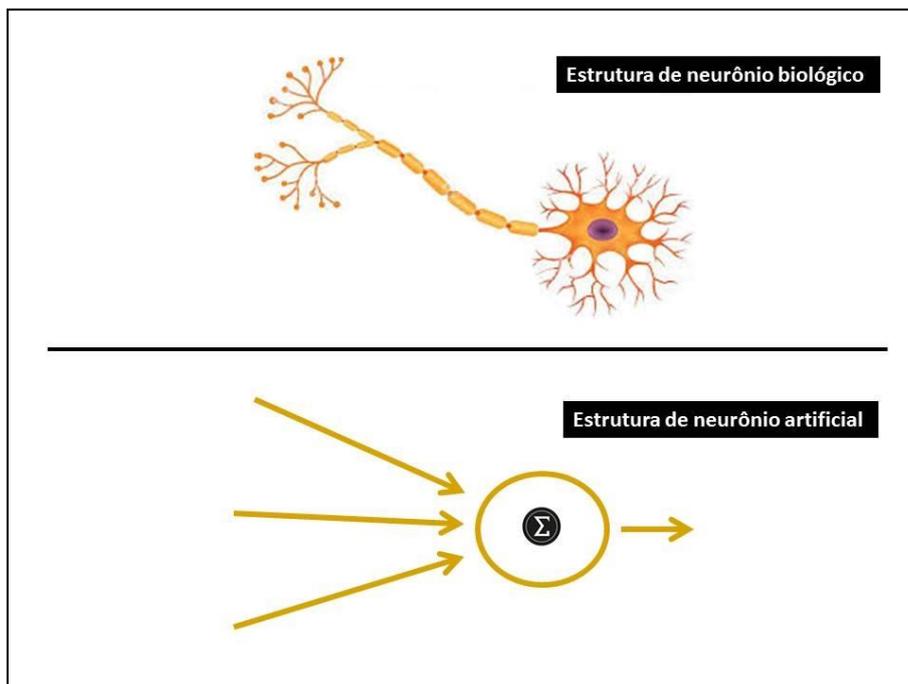
<sup>3</sup> Outras obras também contribuíram nesta linha: em 1949 o livro “*The organization of behavior: a neuropsychological theory*”, de Donald Hebb; e em 1958 o artigo de Frank Rosenblat intitulado “*The perceptron: a probabilistic model for information storage and organization in the brain*”.

<sup>4</sup> Como a criação de infraestruturas digitais avançadas, especialmente 5G; intensificação de mecanismos de Big Data que refletem a exponencial capacidade de coletar e processar grandes volumes de dados, de variadas fontes com velocidade antes inexistente; desenvolvimento de algoritmos mais sofisticados etc.

Para vislumbrarmos melhor a natureza deste fenômeno, convém sintetizarmos quatro aspectos que merecem especial atenção, pois representam dimensões que nos ajudam a compreender o funcionamento dos sistemas baseados em Inteligência Artificial: (a) redes neurais artificiais; (b) o sentido da noção de imitação; (c) o poder do automatismo e (d) os níveis tipológicos de IA.

Primeiramente, para um sistema ser chamado de “inteligente” isso pressupõe que seja capaz de aprender e tomar decisões baseados em lógica. Um método inovador neste sentido é a ideia redes neurais artificiais (também uma metáfora vinculada ao cérebro) que se tornou uma das concepções mais promissoras e influentes de IA, na qual estão assentadas as técnicas de *machine learning* e *deep learning*. De modo mais didático, uma rede neural artificial é uma composição de algoritmos inspirados na estrutura e no modo de funcionamento de um neurônio biológico, conforme ilustra a Figura 1:

**Figura 1** – Ilustração comparativa das estruturas de neurônio biológico e artificial.

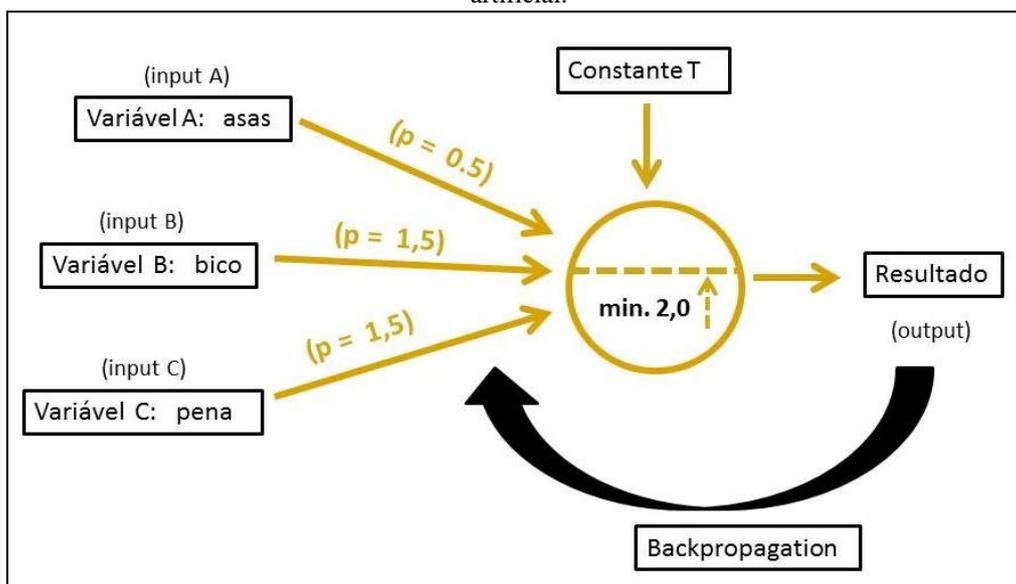


**Fonte:** elaboração própria a partir da proposta de McCulloch e Water Pitts (1943)

Basicamente, um neurônio artificial é constituído por diversas entradas (*inputs*) projetadas para captar informações das diversas variáveis que definem aquilo que está sendo avaliado (por exemplo, tomando as variáveis “bico” ou “asas” como indicadores relevantes para definir se uma imagem é ou não referente a um pássaro). Para cada entrada (variáveis captadas) é dado um peso. O quantitativo dos valores de cada variável com seus respectivos pesos é somado em um único valor que é então submetido a um núcleo no qual se exige que um quantitativo mínimo seja atingido para que o neurônio seja ativado (tal como um gatilho que só

será acionado se a soma chegar a determinado valor considerado significativo)<sup>5</sup>. Assim, para que o neurônio responda positivamente que a imagem em questão é de um pássaro é preciso que haja a combinação das variáveis e seus respectivos pesos com valores que chegue a um certo patamar capaz de indicar que há grande probabilidade da imagem ser, de fato, um pássaro. A Figura 2 traz uma ilustração simplificada deste processo e seus pesos<sup>6</sup>, tomando como exemplo apenas 1 neurônio artificial que se baseia em 3 variáveis (asas, pena e bico) para determinar se uma determinada imagem é de um pássaro.

**Figura 2** – Ilustração simplificada dos principais mecanismos de funcionamento de um neurônio artificial.



**Fonte:** elaboração própria, sintetizando e adaptando, para fins didáticos, a estrutura inicial proposta por McCulloch e Water Pitts (1943)

Se o neurônio detectar como positiva apenas a variável A (asas) e as demais forem negativas (que resultariam em valor zero, por não se confirmarem) a soma no núcleo será de apenas 0,5 pontos (valor do peso da variável “asa”), não atingindo assim o patamar mínimo estipulado neste neurônio (2 pontos) para considerar a imagem como a de um pássaro. Isso porque ter apenas asas não é suficiente para determinar que algo é, de fato, um pássaro pois há outros objetos que possuem asas e que não são pássaros, como um avião, um morcego ou uma borboleta. Em outra situação, se o neurônio detectar como positiva a variável A (asas) e B (bico), isso já somaria 2 pontos (0,5 da variável A + 1,5 da variável B), atingindo assim a pontuação mínima exigida. Diante disso, o neurônio seria acionado para dar como resultado a resposta positiva de que a referida imagem se trata de um pássaro. Isso porque se algo possui

<sup>5</sup> Esta é a estrutura básica de um neurônio artificial. Com o avanço dos estudos neste campo, outros elementos mais complexos foram inseridos para dar melhor acuidade às respostas.

<sup>6</sup> Os valores dos pesos na Figura 1 são apenas estipulações ilustrativas. Na prática, os pesos são estipulados no processo de programação levando em conta a probabilidade das variáveis.

asas e bico aumenta-se estatisticamente a possibilidade de ser um pássaro. Porém, o processo não acaba aqui. O que o algoritmo realizou até agora foi uma “aposta”. O que de fato faz a máquina “aprender” são as correções dos pesos após a verificação se a aposta se demonstrou “falsa” ou “verdadeira”. A resposta do neurônio é comparada com a realidade para verificar se houve acerto ou erro na estimativa. Essa informação (de erro ou acerto) gera uma onda de modificações ou reforços dos pesos chamada de “*backpropagation*”: se um neurônio (com determinadas configurações de peso) errou na sua estimativa da imagem pois detectou que se tratava na verdade da imagem de um avião, esse erro ao ser percebido se transformará em uma retropropagação que diminuirá os pesos dessas variáveis pois se mostraram não efetivas. O mesmo é feito para variáveis que foram julgadas inicialmente como pouco importantes, mas nos resultados se mostraram determinantes: desta vez, a retropropagação age para calibrar positivamente essas variáveis, enfatizando-as como relevantes. A diferença do valor do resultado final é reprocessado, neste caso, aumentando os pesos das variáveis subestimadas fazendo com que na próxima vez o neurônio funcione corretamente com os pesos devidamente calibrados para acertar, baseado nas experiências anteriores.

No fundo, a sofisticação do *machine learning* nada mais é do que uma correção de pesos inicialmente estimados a partir da constatação de erros aumentando, assim, a possibilidade de acertar numa próxima vez que se deparar com as mesmas variáveis. Porém, para o sistema funcionar efetivamente é preciso haver muitos neurônios artificiais interligados e, principalmente, muitos dados para que os neurônios possam “testar” os pesos das variáveis, isto é, para que as redes neurais sejam “treinadas”. A chamada “fase de treinamento” dos algoritmos de IA necessita de uma grande quantidade de informação e, como percebemos, a disponibilidade de dados prévios e a ocorrência estatística é um elemento determinante. Por exemplo, um *software* de IA só conseguirá distinguir entre “pássaros” e “aviões” quando tiver recebido muitas imagens de *input* até conseguir fazer a distinção de forma automatizada. Naturalmente, o exemplo dado aqui é apenas didático. Redes neurais reais incluem centenas ou milhares de neurônios com centenas ou milhares de variáveis sendo testadas e recalibradas.

Um segundo elemento que é basilar no funcionamento dos sistemas de Inteligência Artificial, como mencionado, é a perspectiva da imitação. Com técnicas de *machine learning* os algoritmos passam a ter uma imensa capacidade de identificar (e repetir) padrões, fazendo valer o jogo de Turing (TURING, 1950). Não significa que o algoritmo tem consciência da diferença entre um pássaro e um avião, mas imita a nossa percepção das coisas dando pesos a determinadas variáveis que são testadas e definidas como determinantes, tal como nós fazemos ao olhar os elementos que compõem a nossa definição de “pássaro”. Neste sentido, a imitação é baseada em probabilidades estatísticas onde aquilo que é majoritário (após o processo de *backpropagation*) passa a ser percebido pelos algoritmos e reforçado por estes. Já aquilo que foge do padrão preponderante, tende a ser menosprezado e ignorado ou se torna uma

informação destoante no sistema. Por exemplo, se um pássaro aparecer sem bico e sem asas, o algoritmo terá dificuldade em considerá-lo um pássaro, pois foge do padrão que a fase de treinamento sedimentou no código sobre o que é um pássaro. Logo, pássaros com deficiência congênita ou acidentado tendem a não ser reconhecidos como pássaros. Notemos que a fase de treinamento é dinâmica, porém após esta etapa, os sistemas tendem a se tornar estáveis (relativamente rígidos) baseados em uma perspectiva majoritária. Aqui podemos notar que a propriedade de imitação é baseada em algo que já está dado, isto é, imitar é conservar e reforçar algo pré-existente. Neste sentido, é possível afirmar que há paradoxalmente um misto de inovação e conservadorismo na sofisticação dos algoritmos de aprendizagem.

A terceira característica que devemos ter em mente na concepção de Inteligência Artificial é o automatismo. Dois séculos depois, o sonho de Babbage em busca da máquina automática foi levado a cabo e ao extremo. O automatismo é um elemento central em qualquer sistema de IA pois máquinas só são consideradas inteligentes se forem capazes de funcionar por conta própria a partir de um *start* inicial e encontrar seu próprio caminho. A evolução na produção e armazenamento de energia aliada à capacidade dos algoritmos de gerarem “*looping*” ou ciclos de repetição *ad infinitum* é uma importante combinação que implica, em última instância, em uma nova forma de poder. Um computador ou sistema pode funcionar de forma repetitiva por anos e séculos, enquanto tiver energia. Num mundo com cotidiano cada vez mais datificado temos, na prática, o aumento de poder de determinados atores (como Estado, instituições e corporações) devido à capacidade de impor a repetição de procedimentos ou formas de comportamento. Autoritarismos ou ações injustas podem ser repetidos de modo muito mais ágil, a baixo custo e de forma bem mais difícil de serem contrapostos quando executados por sistemas-autônomos. Isso também pode trazer maior rigidez na relação entre partes assimétricas onde o sistema tende a seguir procedimentos e não observar situações de exceção. Também coloca a máquina como um ente que toma decisões sendo que, por trás de uma decisão aparentemente técnica, está o valor embutido nas métricas.

Por fim, um quarto aspecto basilar importante para compreender Inteligência Artificial é perceber que existem diferentes graus de desenvolvimento dessas tecnologias e isso repercute em diversas dimensões sobre o lugar dos artefatos. A literatura tem apontado para três níveis ou tipos de IA, como sintetiza Girasa (2020): **Inteligência Artificial Estreita**, **Inteligência Artificial Geral** e **Superinteligência Artificial**. A primeira se refere ao desempenho de uma tarefa singular. A segunda consegue realizar várias tarefas ao mesmo tempo de forma similar ao cérebro humano. A terceira consiste na superação da capacidade humana em vários aspectos. Atualmente, estamos no primeiro estágio, porém já com horizontes e protótipos promissores de sistemas do segundo nível. Em relação ao terceiro grau este só será possível com a criação de estruturas de processamento mais robustas do que a que temos atualmente, como a computação quântica, ainda em fase bem incipiente de desenvolvimento. O que é importante notarmos

nesses graus é justamente a sofisticação, capacidade de rupturas e abrangência de campo de ação que representam. Quanto maior o grau de desenvolvimento de IA, mais intensa é sua a pervasividade e poder, tendendo a ser bem mais impactante culturalmente, socialmente e politicamente bem mais disruptiva.

Todas essas questões que caracterizam o funcionamento da Inteligência Artificial devem ser pensadas a partir de parâmetros que consigam ir para além do horizonte da eficiência técnica. Há questões sociais, culturais, políticas e econômicas envolvidas. Uma boa metáfora para isso é a imagem que o filósofo alemão Martin Heidegger descreveu quando analisou a essência da tecnologia moderna com base no conceito *Gestell* (HEIDEGGER, 2001). Para o autor, no passado, construíamos pontes que eram dispositivos técnicos instalados nos rios. Com o uso da tecnociência em sua incessante busca por extrair, manipular e estocar energia, a hidrelétrica não é um elemento que está instalada no rio, como a ponte estava. Para ele, a situação se inverteu: agora o rio está instalado na usina (pois essa o submete aos seus objetivos) e o rio se tornou assim um dispositivo do sistema tecnológico. Trazendo isso para os avanços nos sistemas de IA, estamos falando diretamente em problemas de agenciamento e autonomia humana.

Dito isso, diante da expansão destes sistemas e a sua crescente centralidade na vida cotidiana, é preciso elaborar estratégias para que o Estado esteja apto a fomentar e estimular todos os benefícios da IA e, ao mesmo tempo, mitigar suas eventuais distorções, definindo papéis para que os diversos atores envolvidos possam interagir de forma harmônica, garantindo a proteção de direitos; evitando perda de autonomia e liberdades.

### **3 Inteligência artificial, regulação e democracia: sete problemas-chaves**

Entre 2017 e 2019 diversos países, em todos os continentes, lançaram suas estratégias para Inteligência Artificial: Alemanha, Canadá, China, Dinamarca, Emirados Árabes, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Quênia, Singapura, Coreia do Sul, Suécia, Taiwan, Reino Unido. Outros países que ainda não lançaram estratégia oficial (como a Austrália, Espanha, Polônia e Uruguai<sup>7</sup>), estavam criando comitês, consultas públicas ou projetando orçamento específico para o desenvolvimento desta área. Blocos regionais ou articulações pan-regionais também têm se preocupado com o tema, gerando documentos como a *Declaration on AI in the Nordic-Baltic Region*<sup>8</sup> (publicada por uma articulação de países nórdicos e bálticos) ou criando instâncias como *High-Level Expert*

---

<sup>7</sup> No caso brasileiro, ainda não há uma estratégia definida. O país possui uma Estratégia Digital (E-digital) lançada em 2018 que contém diretrizes genéricas para a transformação digital, mas não havia apresentado até o primeiro semestre de 2020 documento ou diretriz oficial mais específicos para IA.

<sup>8</sup>[https://www.regeringen.se/49a602/globalassets/regeringen/dokument/naringsdepartementet/20180514\\_nmr\\_deklaration-slutlig-webb.pdf](https://www.regeringen.se/49a602/globalassets/regeringen/dokument/naringsdepartementet/20180514_nmr_deklaration-slutlig-webb.pdf). Acesso em: 6 jul 2019.

*Group on Artificial Intelligence* (AI HLEG)<sup>9</sup> da União Europeia. Além disso, organismos multilaterais tradicionais como a ONU<sup>10</sup> e OECD<sup>11</sup> possuem ações, diretrizes ou recomendações sobre o tema. Organizações profissionais como o Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) e articulações civis, como a Declaração de Montreal<sup>12</sup> também são iniciativas preocupadas em estabelecer princípios para boas práticas de IA.

Este cenário demonstra que há uma evidente efervescência na elaboração de diretrizes e estratégias para IA em todo o mundo, porém ações regulatórias mais concretas, no formato de leis, ainda estão em processo de tramitação ou são incipientes, localizadas ou parciais (como é o caso da cidade de Nova York que criou uma das primeiras legislações no mundo sobre o tema e a Alemanha que aprovou lei que trata de uma parte do problema, especificamente regulando o uso de veículos-autônomos).

Embora as estratégias e políticas incipientes de IA tenham suas peculiaridades e ênfases (algumas com mais foco em aspectos econômicos, outras em questões éticas), ao analisarmos o conjunto de estratégias ou proto-regulações é possível identificar sete problemas-chaves de fundo político que têm implicações diretas para as democracias contemporâneas que merecem especial atenção, devido aos seus possíveis desdobramentos e impactos políticos. Podemos sintetizá-los nos seguintes termos: (1) personificação e imputabilidade da máquina; (2) dilemas e julgamentos morais; (3) autoritarismo estatístico das métricas; (4) obscurantismo matemático nos processos; (5) pervasividade utilitarista dos sistemas-autônomos; (6) controle e fronteiras da eficiência; (7) diversidade e representatividade na codificação.

#### **4 Sobre personificação e imputabilidade da máquina**

Na ficção científica principalmente do tipo distópica, o problema da personificação de sistemas de Inteligência Artificial é um elemento recorrente e muitas vezes central na trama que se desenvolve. Nos anos 2000 a série de televisão *Battlestar Galactica* dramatiza a dificuldade de se distinguir entre seres humanos e seres artificiais. No mundo real, esta indistinção ainda não é tão evidente e tão avançada quanto na ficção, porém isso já é um problema que começa a se despontar no horizonte regulatório dos sistemas de IA. Sobretudo porque quanto mais os algoritmos de IA são treinados (com dados dos próximos anos e décadas), mais verossímeis a um interlocutor humano ficarão interagindo com o público e tendendo a ficar cada vez mais difícil de serem percebidos como uma máquina. Por isso, uma primeira questão que surge com a

---

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>10</sup> A ONU possui algumas iniciativas sobre IA, uma delas é a plataforma “AI for Good” <https://aiforgood.itu.int/> baseada nos encontros anuais sobre o tema (AI for Good Global Summit), mantida pela União Internacional de Telecomunicações (UIT). Também há outras iniciativas como o Centre for Artificial Intelligence and Robotics [http://www.unicri.it/in\\_focus/on/UNICRI\\_Centre\\_Artificial\\_Robotics](http://www.unicri.it/in_focus/on/UNICRI_Centre_Artificial_Robotics) (vinculada à UNICRI), além de documentos sobre o tema: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_1055.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf) Acesso em: 8 jan 2020.

<sup>11</sup> <https://www.oecd.org/going-digital/ai/>. Acesso em: 11 jul 2019.

<sup>12</sup> <https://www.montrealdeclaration-responsibleai.com/the-declaration>. Acesso em: 15 jul 2019.

personificação desses sistemas é o direito do indivíduo em saber se está de fato conversando com um outro ser humano ou se consiste em um sistema de IA. Isso porque o contrato de comunicação que se estabelece é bastante distinto quando falamos com máquinas e não com subjetividades humanas diretamente. Esta diferenciação se torna importante no debate regulatório, pois requer normas que obriguem a máquina a se declarar como máquina. Por exemplo, quando uma empresa ou um órgão governamental adota um sistema de IA para o atendimento ao público é preciso que a conversa comece com a identificação do tipo de interlocutor que está do outro lado da linha ou que alguma informação neste sentido esteja clara e evidente.

A questão da personificação da máquina também tende a atravessar a própria dinâmica do sistema político. Um problema hoje emergente em campanhas eleitorais são os *chatbots*: algoritmos que simulam a conversação em linguagem natural, fabricados e encomendados (em escala industrial) para atuar massivamente em campanhas negativas ou em engajamentos discursivos em prol de um candidato. Com as evoluções dos sistemas de IA, o fenômeno dos *chatbots* tende a ser cada vez mais comum e sofisticado, difundindo-se para diversas áreas seja na forma de sistemas de atendimento ao consumidor, de consultorias jurídicas ou até mesmo serviços de conversação para apoio emocional. A questão é, como regular este novo “ente” que se apresenta entre nós e quais os limites para o seu uso sem que isso implique em transgressões dos direitos?

Isso também levanta hipóteses sobre a personalidade jurídica dos sistemas de IA, por exemplo, para alguns analistas, devido à complexidade desses sistemas, poderia ser adequado a um robô ter uma personalidade similar a uma empresa que é classificada como “pessoa jurídica” em contraponto à “pessoa física”, isto é, ao indivíduo natural. Esta perspectiva aparece de diferentes formas em diversas estratégias governamentais. Um bom exemplo é a uma resolução do Parlamento Europeu de fevereiro de 2017 intitulada "*Disposições de Direito Civil sobre Robótica*" que trouxe uma série de recomendações à Comissão Europeia para se pensar no lugar dos robôs em uma sociedade cada vez mais permeada por autônomos baseados em IA. No item parágrafo 59, letra "f" os parlamentares recomendam:

Criar um estatuto jurídico específico para os robôs a longo prazo, de modo a que, pelo menos, os robôs autônomos mais sofisticados possam ser determinados como detentores do estatuto de pessoas eletrônicas responsáveis por sanar quaisquer danos que possam causar e, eventualmente, aplicar a personalidade eletrônica a casos em que os robôs tomam decisões autônomas ou em que interagem por qualquer outro modo com terceiros de forma independente<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Transcrição de trecho em português, por isso, as algumas grafias estão em formatos adotados em Portugal. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051\\_PT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_PT.html). Acesso em: 11 jul. 2019.

A resolução gerou polêmica e um grupo de especialistas chegou a publicar uma carta aberta à Comissão Europeia criticando sugerindo ignorar a proposta<sup>14</sup>. Mas este ainda é um debate em aberto, pois devido à complexidade de atores envolvidos e ao crescente grau de personificação dos sistemas de IA - que rompem com a noção de autoria uma vez que o próprio autômato se transforma ao aprender com a sua experiência no mundo – analistas explicam que:

[...] a legal conflict arises, as within the framework of the current legislation the robot cannot be held liable for actions and (or) inaction and as a result responsibility falls on the user, software developer, or manufacturer. At the same time, the EU resolution raises the issue of responsibility in the event that the robot caused damage due to the decisions made by the robot itself (based on the embedded algorithms) and the definition of the third party responsible for paying compensation is impossible (ATABEKOV; YASTREBOV, 2018 p. 779).

O mesmo código original pode assumir “personalidades” diferentes e agir de forma distinta se o algoritmo for treinado a partir de dados de população religiosa ou se for treinado com dados de população de ateus. O argumento utilizado é que os autores do código não podem ser culpados se um sistema de IA se tornou fascista após ter sido apropriado e treinado por grupos fascistas. Porém, é preciso criar mecanismos regulatórios que obriguem os programadores a desenvolverem soluções técnicas capazes de inibir que um sistema de IA se transforme em algo prejudicial em mãos alheias. É preciso estabelecer graus de responsabilidade de cada agente na complexa cadeia de produção e consumo que atravessa este tipo de ferramenta.

## 5 Sobre dilemas e julgamentos morais

Um dos temas mais importantes em teorias da democracia são os dilemas morais. Por outro lado, a dimensão moral também sempre esteve presente na concepção mais filosófica ou ficcional de Inteligência Artificial, cuja asserção mais conhecida são os princípios idealizados pelo escritor Isaac Asimov (conhecidos como três leis da robótica). Os julgamentos morais são indicadores relevantes para se analisar como democracias tratam as divergências, respeitando as diferenças e mantendo um procedimento racional e justo nos processos de tomadas de decisão; e qual o papel das instituições (ou do Estado) para lidar deliberativamente com conflitos complexos que envolvem desacordos morais de fundo (GUTMANN; THOMPSON, 1996). Julgamentos morais refletem tensionamentos sociais e o eventual desequilíbrio na balança de poder entre grupos de visões de mundo divergentes. Ao mesmo tempo, artefatos técnicos também nos colocam diante de problemas morais. O dilema do bonde (“*trolley problem*”), um experimento crítico sobre ética idealizado por Philippa Foot, é um bom exemplo disso. De

---

<sup>14</sup> A carta aberta pode ser acessada em < <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/04/RoboticsOpenLetter.pdf>. Acesso em: 22 ago 2019.

forma resumida, a questão traz uma situação hipotética na qual há um trem em rota de colisão atingirá 5 pessoas que estão nos trilhos. Porém, um observador em posição privilegiada percebe o futuro acidente e tem em suas mãos a possibilidade de puxar uma alavanca e desviar o veículo para outro caminho alternativo. Isso salvará a vida de cinco pessoas, mas o desvio implicará na morte de uma outra pessoa que está no caminho desviado. Diante desta situação hipotética, a pergunta é: seria ético sacrificar a vida de uma pessoa para salvar a vida de cinco? Geralmente, a maioria das pessoas acredita que a resposta é positiva.

Por outro lado, o dilema se torna mais complexo com uma pequena variação da história: quando o mesmo trem continua na rota de colisão de cinco pessoas, porém nesta segunda versão o observador está em uma ponte sob a qual o trem passará e seu lado está um homem que se for jogado viaduto abaixo na linha do trem seu corpo serviria de freio e pararia o trem antes de atingir as pessoas no trilho, salvando assim as cinco vidas antes ameaçadas. A mesma pergunta é feita para esta segunda versão: seria ético sacrificar a vida de uma pessoa para salvar a vida de cinco? Nessa nova narrativa, o resultado final é o mesmo: sacrificar uma pessoa para salvar cinco. Porém, pessoas tem maior dificuldade em tomar uma posição neste caso pois não há um elemento técnico intermediário como na primeira situação: uma alavanca que torna “menos pessoal” o ato de sacrificar uma vida em razão de cinco.

No atual contexto de expansão de sistemas digitais ubíquos e preditivos espalhados pela vida cotidiana, o artefato de Inteligência Artificial ocupa o lugar observador privilegiado do “*trolley problem*” que antevê o futuro e possui mecanismos técnicos para tomar decisões sobre vidas. Diante do avanço da Internet das Coisas e o uso cotidiano de diversos tipos de autônomos (como carros sem motorista; *drones* que operam por piloto automático; robôs etc.) esses objetos tendem a se configurar como novos “atores” na fauna da dinâmica social e, ao mesmo tempo, significarão cada vez mais importantes instâncias de tomadas de decisão. Por exemplo, um carro autônomo baseado em IA toma a todo momento decisões sobre seu trajeto em vias públicas (se vira à esquerda, se para no semáforo vermelho ou se segue reto em uma avenida). Algumas decisões são óbvias e esperadas: não avançar ao sinal vermelho, por exemplo. Porém, outras decisões terão maior grau de complexidade e seriam difíceis mesmo para um ente humano por se tratarem de decisões morais.

Suponhamos que haja um carro autônomo com um casal de jovens passageiros sendo transportados em uma via. Inesperadamente, o caminhão que está à frente deste veículo para bruscamente o suficiente para que o freio do veículo que está atrás não consiga responder a ponto de evitar a colisão. O acidente seria fatal o casal de jovens passageiros e haveria perda total do veículo. O sistema de IA do carro autônomo será capaz de antever o problema e estará apto a tomar uma decisão sobre o que fará para evitar o menor dano possível. O problema começa quando colocamos nesta equação outros elementos (similar ao “*trolley problem*”) que tornam a tomada de decisão um posicionamento moral que expressa determinada visão de

mundo ou de valores. Suponhamos que, se o automóvel optar por desviar para a direita, atingirá uma criança vinda da escola que certamente morrerá com o impacto, mas os danos ao veículo e seus passageiros serão mínimos e estes sobreviverão. Se optar por desviar à esquerda, atingirá o carro com três idosos que está na via contrária e, devido ao ângulo da colisão, os idosos sofrerão o maior impacto e certamente morrerão enquanto o carro com o casal de jovens terá danos menores e estes sobreviverão. Aqui temos uma decisão moral que precisa ser tomada pelo algoritmo.

Se a empresa que construiu o veículo desenhou o código para que a opção nesses casos seja o menor dano possível à propriedade (o automóvel) e ao seu cliente (o casal de jovens), isso pode significar a morte de uma criança ou a morte de três idosos ao invés da morte do jovem casal proprietário do veículo. Se o critério for o menor número de vítimas possível, a criança na calçada será sacrificada (e preservaria assim a vida dos dois jovens no carro ou dos três idosos na outra via). Se o critério for outro que considere a preservação da vida de pessoas mais jovens (que teriam toda uma vida pela frente) como prioritária em relação à vida de pessoas mais velhas (que já tiveram a oportunidade de maior experiência de vida) o resultado será a morte dos três idosos do outro lado da via. Seja qual for a decisão, será polêmica e cairá em um dilema moral. Em tese, a depender da visão da regulamentação aplicada, a lei pode obrigar a empresa a optar, neste caso, pelo dano ao carro e ao passageiro, preservando vidas alheias ao acidente.

Mas as situações podem ser ainda mais problemáticas: suponhamos que, ao invés de um carro com um casal de jovens, a colisão ocorresse com um veículo de transporte escolar com 12 crianças? Deveria o algoritmo optar pela morte dessas 12 crianças que estão diretamente envolvidas no acidente na via ou deveria sacrificar aquela criança que está na calçada (alheia ao acontecimento na via) ou ainda dos três idosos na via oposta? A única certeza neste caso é que os parâmetros para esta decisão não podem ficar a cargo apenas da empresa que desenhou os códigos. Pelo menos até 2016, a opção de empresas como a Mercedes-Benz é priorizar a vida do proprietário em caso de dilemas morais<sup>15</sup>. Um dos maiores desafios é justamente como regular essas novas instâncias de decisão sem que isso represente a preponderância de interesses e valores específicos (como os interesses comerciais da empresa que construiu o carro, ou interesses de um grupo que ferem direitos de terceiros).

---

<sup>15</sup> Ver em <<https://www.tecmundo.com.br/mercedes/110591-sim-carro-autonomo-mercedes-atropelar-voce-salvar-condutor.htm>> Acesso 20 out 2016.

## 6 Sobre autoritarismo estatístico das métricas

A automatização dos sistemas de IA bem como a sua efetividade estão baseadas em análises estatísticas alimentadas por um grande volume de dados e guiadas por métricas ou critérios previamente estabelecidas pelo programador. As métricas precedem os pesos, isto é, antes do sistema funcionar é preciso estabelecer quais os seus objetivos, onde se quer chegar, o que realmente importa. Como ilustra Bigonha (2018, p.6):

Considere, por exemplo, um modelo que concede crédito e prediz a pontuação de uma pessoa, dada a probabilidade de ela pagar o empréstimo. O que representa o sucesso do sistema? Mais lucro? Maior número de pessoas recebendo empréstimo? Maior número de pagantes?

Neste caso, quem tem o poder de definir a métrica do algoritmo poderá exercer novas formas de poder codificado nos sistemas digitais. E isso pode ser bastante parcial, a ponto de gerar discriminação, acentuar desigualdades e ainda flertar com uma nova forma de autoritarismo configurado nas máquinas.

As métricas também podem ser autoritárias quando baseadas em informações que, embora tenham valor estatístico relevante e desvelem prognósticos realistas, não poderiam ser utilizadas para determinada tomada de decisão porque extrapolam sua função ou violam direitos. Nas análises de *big data*, é comum que se desconheça as razões de determinadas correlações entre variáveis, ainda que se saiba que elas existem e se utilize tal conhecimento em processos de tomada de decisão (MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013). Isso faz com que dados dos mais variados tipos e fontes sejam cruzados estatisticamente para que o sistema tome decisões lógico-estatísticas, porém autoritárias. Por exemplo:

[...] é interessante mencionar a polêmica na Alemanha envolvendo a SCHUFA (empresa alemã que presta serviços de proteção ao crédito), a qual, no âmbito da avaliação de risco do consumidor, classificava como critério negativo o seu pedido de acesso a seus próprios dados. Isto se deve a uma correlação estatística que foi estabelecida no sentido de que consumidores que acessavam mais o seu score tinham maior chance de serem inadimplentes. A empresa sofreu inúmeras críticas em razão dessa conduta, que penalizava aquele que queria contratar um crédito com um scoring mais baixo, exclusivamente, em razão do exercício de um direito. (DONEDA et al, 2018, p. 6)

Neste caso, a regulação deve impor limites aos cruzamentos estatísticos dos sistemas de IA para o uso de determinadas informações que não dizem respeito ao tema em questão ou que podem subsidiar ações punitivas pelo simples fato de alguém exercer um direito, mas que gerou um dado que pode se voltar contra o próprio indivíduo. O desafio é como estabelecer estes limites sem criar um empecilho genérico quanto ao uso da estatística de correlações no cruzamento de informações e variáveis diversas.

É preciso definir em que situações isso é normal ocorrer e, ao mesmo tempo, em que situações isso se torna um abuso ou violação. Exigência de documentação que detalhem claramente como os códigos foram construídos e quais métricas foram utilizadas; elaboração de códigos deontológicos que estabeleçam diretrizes e limites para empresas e programadores; aplicação regular de auditorias algorítmicas independentes etc. são alguns elementos que o processo regulatório pode lançar mão.

## 7 Sobre obscurantismo matemático nos processos

Uma das questões mais recorrentes nas estratégias e documentos sobre políticas ou regulação de IA é o problema da opacidade dos algoritmos. Tendo como premissa que algoritmos estão cada vez mais onipresentes nos mais diversos âmbitos da atividade humana, ter a vida atravessada (e muitas vezes determinada) por regras e parâmetros que desconhecemos passa a ser um problema de autonomia e autodeterminação dos sujeitos. Por isso, de modo geral, a exigência de algum nível de controle, transparência e *accountability* das empresas que gestam projetos de IA tem sido uma tônica presente nos documentos e nas estratégias para este campo.

Em estudo que se debruçou sobre este problema da falta de transparência, Burrell (2016) identificou três tipos de opacidades que ocorrem em torno dos algoritmos. (a) Primeiro, a opacidade **como sigilo corporativo ou estatal intencional**. Empresas tendem a compreender os códigos como ativo comercial e os protegem como segredos industriais, mantendo-os longe dos olhos do público, sob a alegação de *copyright*. Governos também classificam determinados códigos como segredo de Estado ou dificultam a sua publicização. (b) Segundo, **a opacidade como analfabetismo técnico**. Algoritmos são códigos cuja transparência e entendimento é restrito àqueles que detém conhecimento da linguagem para decifrá-los. E apenas uma parcela ínfima da população possui essa “literacia”. (c) Terceiro, **a opacidade como característica estrutural dos algoritmos de aprendizado de máquina** (*machine learning*). Este último item trata de um problema estrutural diretamente ligado à Inteligência Artificial, pois o denso treinamento das redes neurais e suas calibrações de pesos torna a reconstituição de todo o processo de como o sistema chegou a determinada decisão algo difícil de se visualizar pois quanto mais complexa a estrutura de redes neurais, mais obscuro se torna o processo (LEESE, 2014; MITTELSTADT et al 2016). Como aponta Rendtorff-Smith (2018, p.11):

Esses sistemas, particularmente quando falamos de sistemas de aprendizado não supervisionado, são, por natureza, obscuros, o que dificulta a manutenção de princípios fundamentais de transparência, explicabilidade e *accountability*. Outro desafio tem sido que os governos geralmente adquirem e implantam tecnologia proprietária de IA desenvolvida por atores da indústria privada.

Para a autora, torna-se importante que os sistemas de IA sejam auditáveis, permitindo aos pesquisadores identificar a origem de um erro ou consequência adversa. Porém, auditorias tradicionais no formato que conhecemos hoje pode ser pouco efetiva pois, a olho nu, auditores terão muita dificuldade em decifrar o denso processo gerado pelas redes neurais artificiais.

Do ponto de vista regulatório, parte da solução desse obscurantismo técnico é o investimento em pesquisas e ferramentas de IA capazes de produzir auditorias automatizadas apropriadas para lidar com as camadas profundas das redes neurais artificiais. Para isso, é preciso que haja desenvolvimento de tecnologias voltadas especificamente para este fim, o que pode ser viabilizado por organizações ou agências específicas para estimular e fomentar o desenvolvimento deste campo. A criação de agências reguladoras específicas tem sido um elemento que aparece neste debate como um mecanismo necessário para este e outros problemas de *enforcement* e fiscalização junto aos sistemas de IA (SCHERER, 2016; TUTT, 2017).

## **8 Sobre a pervasividade utilitarista dos sistemas-autônomos**

Um quarto problema que perpassa estratégias e políticas regulatórias para a Inteligência Artificial, e que merece atenção, é o caráter perverso e utilitarista inerentes a estas tecnologias. Perverso porque os sistemas de IA estarão, em um futuro não muito distante, inseridos em todas as áreas de vivência humana, agindo sobre os mais diversos tipos de serviços; intermediando inclusive nossa utilização de outros dispositivos e máquinas (como automóveis, aviões e casas); atravessando relações sociais, políticas, culturais e econômica e até mesmo afetivas; chegando primeiro onde os seres humanos em carne-e-osso não estiveram (como em missões espaciais e colonizações de planetas). Utilitarista porque há um pressuposto *benthamiano* no uso e difusão generalizada dessas tecnologias que são capazes de nos envolver ontologicamente, pois há uma aprofunda relação entre eficiência técnica, conforto e bem-viver. Observemos o que Bentham dizia no século XVIII e pensemos como isso relaciona com dispositivos de Inteligência Artificial nos dias atuais:

By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness, (all this in the present case comes to the same thing) or (what comes again to the same thing) to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered: if that party be the community in general, then the happiness of the community: if a particular individual, then the happiness of that individual (BENTHAM, p. 14-15, 2000)

Como se pode perceber, a moralidade utilitarista é bastante alinhada com as tendências de funcionamento dos sistemas de Inteligência Artificial. Sobretudo, porque o discurso de exaltação nas estratégias, produtos e serviços neste campo versam sobre o horizonte de se melhorar a vida no futuro próximo para o máximo de pessoas possível e o majoritarismo

implícito nas métricas das redes neurais artificiais, como vimos anteriormente, reforçam esta perspectiva. Por exemplo, quando um sistema de IA capta o desejo majoritário de uma determinada população gerando benefícios específicos adequados para esta maioria, aqueles que ficaram à margem dos padrões estatísticos tendem a ser considerados desviantes, logo, a exclusão gerada pelo artefato estaria justificada com bases em uma moralidade utilitarista que foi capaz de gerar felicidade para o máximo possível de pessoas.

Ao mesmo tempo, como ressaltam Helbing e colegas (2017), essas tecnologias serão cada vez mais capazes de se conectar, adentrar na vida e acompanhar todos o percurso de nossas ações e a tendência é que da “programação de computadores se avance para a programação de pessoas” que gradativamente estarão vinculadas e dependentes destes sistemas, em parte por opção (por consideramos mais cômodo e eficiente), em parte por haver uma pressão cultural e social, típica de sociedades datificadas:

É possível perceber que em um mundo cada vez mais datificado com a abundância de oferta e uso massivo de aplicativos lógicos para ajudar em rotinas, não ceder os dados e decidir não alimentar *dataveillance* (ou vigilância digital) significa optar por uma vida de exclusão das diversas comodidades que o sistema oferece. Implicará em uma vida mais dura, com menos conforto, cuja execução de rotinas seria realizada em mais tempo e com mais energia a ser despendida. No final, o grande problema da privacidade hoje está atrelado ao viés prático-lógico da cultura digital que, em última instância, significa um viver-melhor, isto é, com mais conforto e praticidade, ainda que com menos autonomia (SILVA, 2019, p. 164).

Para agravar o quadro, Nemitz (2018) lembra que a pervasividade dos sistemas de IA governará o grosso das funções de uma sociedade (saúde, educação, segurança, economia, justiça etc.) tendendo a ficar na mão de poucas empresas que de fato concentrarão o *know how* e infraestrutura necessária. E isso exige um papel balanceador do Estado, com a observância de princípios constitucionais, através de leis e mecanismos de contrapeso capazes de evitar o aumento da concentração de poder e exacerbação de desigualdades existentes e o surgimento de outras novas (NEMITZ, 2018).

Observando como estratégias nacionais de IA tem tratado essa relação entre utilidade e salvaguarda de direitos, Cath e colegas (2018) alertam que há um foco equivocado quando se prioriza o aspecto utilitário e não há ênfase social destas tecnologias. Os autores analisaram três relatórios sobre estratégias e regulação de IA publicadas nos EUA, Reino Unido e União Europeia e descobriram que há uma característica comum (que também é recorrente em documentos de outros países): a ausência de uma efetiva política que pense uma “*good AI society*”. Os documentos estudados não são propositivos neste sentido e estão mais preocupados com questões de aplicabilidade (como economia, negócios etc.) e não com um efetivo plano para preparar a sociedade para uma sinergia positiva com essas inovações: “In short, we need a social strategy for AI, not mere tactics” (CATH, 2018, p. 3).

## 9 Sobre controle e fronteiras da eficiência

Como vimos anteriormente, um dos aspectos fundamentais dos sistemas de IA é a chamada fase de treinamento dos algoritmos. Com algumas variações, em geral existem duas formas fundamentais de treinamento: (a) aprendizagem supervisionada e (b) não-supervisionada. A primeira forma, implica em dar ao sistema dados que apontam exatamente onde se quer chegar, mostrando ao código os parâmetros desejados. Tomando nosso exemplo inicial, seria como dar ao algoritmo o objetivo de identificar se uma imagem é de um pássaro e, para isso, o código aprende a partir de um grande volume de imagens de pássaros de todos os tipos para que o sistema entenda quais os padrões de variáveis são mais prováveis de acerto para se identificar pássaros. Ou seja, treinamos o algoritmo para um horizonte específico e oferecemos a este, informações supervisionadas para tal.

Já a forma de aprendizagem não-supervisionada é quando não damos ao código instruções mais específicas e deixamos o sistema consumir aleatoriamente um montante de informação sendo capaz de identificar padrões ou correlações ocultas ou dificilmente perceptíveis a olho nu. Neste modelo, o algoritmo pode tomar caminhos diversos e descobrir coisas que não estavam previstas. Retomando nosso exemplo, seria como desenhar um código que consumisse imagens de todos os tipos até que se tornasse capaz de perceber padrões e diferenciar as imagens de um pássaro, um avião, uma borboleta. Especialmente neste último caso, a forma não-supervisionada, há uma grande preocupação sobre a perda de controle do elemento humano no sistema. Uma vez que o código é gerado e não é devidamente supervisionado a depender da área em que atua o algoritmo pode implicar em resultados ou ações danosas não previstas pelos seus desenvolvedores.

Uma outra dimensão importante que envolve ambos os casos é o risco de perda do controle, mas desta vez não no resultado final e sim no caminho que máquina optou por fazer em busca de seu objetivo. Russell (2019) argumenta que um dos principais problemas de IA é justamente o foco desmensurado na eficiência que, para ser alcançada, pode significar um trajeto eticamente contestável:

As machines designed according to the standard model become more intelligent, however, and as their scope of action becomes more global, the approach becomes untenable. Such machines will pursue their objective, no matter how wrong it is; they will resist attempts to switch them off; and they will acquire any and all resources that contribute to achieving the objective (RUSSELL, 2019, p. 171).

Neste sentido, as diretrizes regulatórias e princípios éticos no desenvolvimento de códigos tem debatido a importância de restringir este tipo de aplicação em áreas mais sensíveis (que afetem de forma mais direta e impactante a vida dos indivíduos) e, ao mesmo tempo, criar mecanismos mais rígidos de acompanhamento nos processos capazes de tornar os sistemas de IA mais *accountable*, incluindo a possibilidade de desligamento manual no sistema em caso de

desvio ou perda de controle.

## 10 Sobre diversidade e representatividade nos códigos

Uma última questão-chave que tem atravessado os debates regulatórios e normativos sobre Inteligência Artificial diz respeito à dimensão inclusiva que o uso massificado de algoritmos para diversas aplicações cotidianas requer. Especificamente, implica em pensarmos nos valores que são embutidos (ou que foram esquecidos) no código. Isso nos remete a uma forma peculiar de representatividade tendo em vista que algoritmos são representações de valores incorporados na máquina que, embora pareçam falsamente neutros, são na verdade o resultado de uma visão de mundo ou de subjetividades objetivadas:

Os programadores podem criar algoritmos que têm pressuposições tendenciosas ou limitações incorporadas neles. Eles podem inconscientemente enunciar uma questão de forma tendenciosa. Os preconceitos dos programadores individuais podem ter um efeito largo e acumulativo porque, em um sistema de software complexo composto por subsistemas menores, o viés real do sistema pode ser um composto de regras especificadas por diferentes programadores (CITRON, 2008, p. 1262).

Isso se aplica tanto aos sistemas de aprendizagem de máquina supervisionado como não-supervisionado pois a própria escolha dos dados que serão utilizados pelos algoritmos na fase de treinamento pode ser uma escolha enviesada ou pode, os próprios dados ou ambiente de treinamento, conter uma série de problemas de viés. Diversos estudos têm demonstrado o efeito discriminatório que algoritmos podem reforçar (GRAHAM, 2004; CPL, 2017; LEURS; SHEPHERD, 2017; WEST et al 2019) e isso ocorre tanto de forma direta e deliberada como também de modo indireto, como reflexo do processo produtivo de *design* dos sistemas, isto é, no nível das equipes de programadores:

Discrimination and inequity in the workplace have significant material consequences, particularly for the under-represented groups who are excluded from resources and opportunities. For this reason alone the diversity crisis in the AI sector needs to be urgently addressed. But in the case of AI, the stakes are higher: these patterns of discrimination and exclusion reverberate well beyond the workplace into the wider world. Industrial AI systems are increasingly playing a role in our social and political institutions, including in education, healthcare, hiring, and criminal justice. Therefore, we need to consider the relationship between the workplace diversity crisis and the problems with bias and discrimination in AI systems (WEST et al, 2019, p. 15)

Por isso, diversas organizações e especialistas tem atentando para o problema da representatividade no processo de construção dos sistemas. Isso passa tanto pela existência de códigos deontológicos que programadores devem seguir para incorporar maior diversidade e visões de mundo - mesmo aquelas ausentes, indo para além do seu círculo social - quanto para romper com tendências de predominância étnica, cultura, racial daqueles que desenham código e constroem sistemas de IA que serão, em última instância, reflexo ampliado dos anseios humanos, para o bem ou para o mal.

## 11 Conclusão

Este artigo teve como objetivo central sintetizar e caracterizar os principais problemas-chave que uma boa política de Inteligência artificial precisa responder, no contexto das democracias contemporâneas. Inicialmente, a preocupação foi sintetizar o surgimento e a evolução da Inteligência Artificial enquanto campo de estudos e desenvolvimento, bem como destacar os principais aspectos que nos ajudam a compreender melhor o seu modo de funcionamento. Neste sentido, inicialmente discutiu-se o papel estatístico das redes neurais artificiais; a força e os problemas por trás da ideia de “imitação”; o poder da repetição nos mecanismos de automação e as tipologias ou níveis de IA.

Em seguida, a partir da perspectiva do “boom” de documentos governamentais e não-governamentais sobre estratégias e políticas para IA publicados principalmente entre 2017, elegeu-se sete importantes problemas-chaves de ênfase política que estão nas alicerces deste debate: (1) personificação e imputabilidade da máquina; (2) dilemas e julgamentos morais; (3) autoritarismo estatístico das métricas; (4) obscurantismo matemático nos processos; (5) pervasividade utilitarista dos sistemas-autônomos; (6) controle e fronteiras da eficiência; (7) diversidade e representatividade nos códigos.

Longe de esgotar todas as dimensões que este complexo fenômeno levanta, a proposta foi destacar um conjunto de problemas que tem implicações políticas e que merecem especial atenção por se configurarem como elementos determinantes para a boa relação entre democracia e os sistemas de Inteligência Artificial em plena ascensão. A ideia é colaborar com uma compreensão mais ampla e política deste fenômeno, que seja útil para fomentar o aprofundamento do debate sobre estratégias e políticas regulatórias sobre IA em construção ou consolidação, fortalecendo uma perspectiva mais humanista que vá para além da eficiência técnica. Sobretudo, observou-se os dilemas que este cenário apresenta, a concentração de poder que se insinua e o possível aumento de assimetrias em sociedades cada vez mais datificadas. Todo este cenário requer que o Estado assuma seu devido papel de protetor de direitos individuais e coletivos, colocando em prática planos, políticas e regulação adequada para este campo.

## Referências

- ATABEKOV, A.; YASTREBOV, O. Legal Status of Artificial Intelligence Across Countries: Legislation on the Move. **European Research Studies Journal**, v. 21, n. 4, p. 773-782, 2018.
- BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Kitchener: Batoche Books, 2000.
- BIGONHA, Carolina. Inteligência Artificial em perspectiva. **Panorama Setorial da Internet**, n.2. São Paulo: NIC.Br, 2018, p. 1-9.
- BURRELL, Jenna. How the machine ‘thinks’: Understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, 2016, p. 1-12;
- CATH, C. *et al.* Artificial Intelligence and the ‘Good Society’: the US, EU, and UK approach. **Science and Engineering Ethics**, v. 24, n. 2, 2018, p. 505-528.
- CITRON, Danielle Keats. Technological Due Process. **Washington University Law Review**, v. 85, n. 6, p. 1249-1313, 2008.
- COPELAND, Jack. Artificial Intelligence. *In*: COPELAND, Jack (org). **The Essential Turing: Seminal Writings in Computing, Logic, Philosophy, Artificial Intelligence, and Artificial Life: Plus The Secrets of Enigma**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 353-261.
- CPL. Centre for Public Impact. **Destination unknown: Exploring the impact of Artificial Intelligence on Government - Working Paper**. Londres: CPL. Centre for Public Impact, 2017. Disponível em: <https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2017/09/Destination-Unknown-AI-and-government.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- DONEDA et al. Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal. Pensar: **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 4, p. 1-17, 2018.
- GIRASA, Rosario. **Artificial Intelligence as a Disruptive Technology: Economic Transformation and Government Regulation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020
- GLEICK, James. **A informação: Uma história, uma teoria, uma enxurrada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- GRACE, Katja *et al.* When Will AI Exceed Human Performance? Evidence from AI Experts. **Journal of Artificial Intelligence Research**, n. 62, p. 729-754, 2018.
- GRAHAM, Stephen. The woftware-sorted city: rething the “digital divide”. *In*: GRAHAM, S. (org.). **The cybercities reader**. Londres: Routledge, 2004, p. 324-332.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. London: Cambridge; Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
- HEBB, Donald O. **The organization of behavior: a neuropsychological theory**. Oxford: Wiley, 1949.
- HEIDEGGER, Martin. **Ensaio e conferências**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HELBING, Dirk et al. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? **Scientific American**, n. 98, p.73-98, 2017. Disponível em: [www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence](http://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence). Acesso em: 15 jul. 2019.

LEURS, Koen; SHEPHERD, Tamara. Datafication & Discrimination. *In: SCHÄFER, Mirko Tobias; ES, Karin van (org). **The Datafied Society: Studying Culture through Data.** Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017, p. 211-231.*

McCULLOCH, Warren S.; PITTS, Walter H. A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity. **Bulletin of Mathematical Biophysics**, n. 5, p. 115-133, 1943.

LEESE, Matthias. The new profiling: Algorithms, black boxes, and the failure of anti-discriminatory safeguards in the European Union. **Security Dialogue**, v. 45, n.5, p. 494-511, 2014.

MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2013.

MITTELSTADT, B. D. *et al.* The ethics of algorithms: Mapping the debate. **Big Data & Society**, v. 3, n. 2, p. 1-21, 2016

MONTRÉAL DECLARATION, For a **Responsible Development of Artificial Intelligence 2018.** Montreal: Université de Montréal, 2018. Disponível em: <https://www.montrealdeclaration-responsibleai.com/the-declaration>. Acesso em: 22 jul. 2019.

NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. **Philosophical Transaction Real Society**, p. 1-14, 2018.

RENDTORFF-SMITH, Sara. Desafios de Governança em Inteligência Artificial. Entrevista. In: **Panorama setorial da Internet**, n.2, São Paulo: NIC.Br, 2018, p. 10-12.

ROSENBLAT, Frank. The perceptron: a probabilistic model for information storage and organization in the brain. **Psychological Review**, n. 65, p. 386-408, 1958.

RUSSELL, Stuart. **Human Compatible: artificial intelligence and the problem of control**, 2019.

SCHERER, Matthew U. Regulating artificial intelligence systems: risks, challenges, competencies, and strategies. **Harvard Journal of Law & Technology**, v. 29, n. 2, p. 354-400, 2016.

SILVA, Sivaldo P. da. Comunicação digital, Economia de Dados e a racionalização do tempo: algoritmos, mercado e controle na era dos bits. **Revista Contracampo**, v. 38, n. 1, p. 157-169, 2019.

TURING, A.M. Computing machinery and intelligence. **Mind: a Quarterly Review of Psychology and Philosophy**, v.49, n. 236, p. 433-460, 1950.

TUTT, Andrew. An FDA for Algorithms. **Admin Law Review**, n. 83, p. 83-123, 2017.

WEST, S.M., Whittaker, M. and Crawford, K. **Discriminating Systems: Gender, Race and Power in AI.** Nova York: AI Now Institute. 2019. Disponível em: <https://ainowinstitute.org/discriminatingystems.html>. Acesso em: 8 fev. 2020.

Artigo submetido em: 2020-05-02

Artigo aceito em: 2020-05-31



**UNIÃO ESTÁVEL OU NAMORO QUALIFICADO?: UMA DIFERENCIAÇÃO  
NECESSÁRIA PARA A GARANTIA DA IMPOSIÇÃO ILEGÍTIMA DE DEVERES E  
ULTRAJE A DIREITOS**

**STABLE MARRIAGE OR QUALIFIED DATING?: A DIFFERENTIATION  
NECESSARY TO GUARANTEE THE ILLEGITIMATE IMPOSITION OF DUTIES  
AND OUTRAGE OF RIGHTS**

**¿MATRIMONIO ESTABLE O CITA CALIFICADA?: UNA DIFERENCIACIÓN  
NECESARIA PARA GARANTIZAR LA IMPOSICIÓN ILEGÍTIMA DE DEBERES Y  
LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS.**

Weverton Fernandes Bento Alves<sup>1</sup>  
Elza Maria Dias Vieira Costa<sup>2</sup>

**Resumo:** Neste trabalho apresenta-se o avanço da concepção do entendimento de entidade familiar pela sociedade e pelo Estado brasileiro. À medida que, com as novas formas de uniões afetivas presentes na contemporaneidade, estas não devem, categoricamente e sob uma análise superficial, serem consideradas como família eminentemente constituída, sem observar os elementos caracterizadores de entidade familiar prescritos pelo ordenamento jurídico pátrio. Assim, demonstrar-se-á, utilizando-se do método da dogmática jurídica, dispondo, para tanto, da revisão doutrinária, da Metodologia de Análise de Decisões (MAD) e da revisão da legislação relacionados ao tema em questão, como plenamente válido, o reconhecimento da relação amorosa formada pelo namoro qualificado. Tal relação é entendida como uma forma de relacionamento face às várias formas de união afetiva no contexto brasileiro para que se garanta a vontade dos envolvidos, de modo a salvaguardá-los da imposição ilegítima de deveres e da infringência de direitos.

**Palavras-chave:** Namoro qualificado; Uniões afetivas; União estável; Família.

**Abstract:** This paper presents the advance of the conception of the understanding of family entity by the society and by the Brazilian State. As, with the new forms of affective unions present in the contemporaneity, these should not, categorically and superficially, be considered as an eminently constituted family, without observing the characterizing elements of family entity prescribed by the national legal order. Thus, it will be demonstrated, using the method of dogmatic for this purpose, the Doctrinal Review, the Decision Analysis Methodology (MAD) and the review of the legislation related to the topic in question, as fully valid, the recognition of the relationship formed by qualified dating, as a perfect form of relationship various forms of affective unions in the Brazilian context to guarantee the real will of the surrounding, in order to safeguard them from the unlawful imposition of duties and infringement of rights.

**Keywords:** Qualified relationship; Affective unions; Stable union; Family.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Especialista em Direito da Família pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mediador formado pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (Ejef) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Advogado.

<sup>2</sup> Mestra em Direito Processual Civil e Bacharela em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora Adjunta IV de Direito Civil da PUC Minas. Advogada.

**Resumen:** Este trabajo presenta el avance de la comprensión de la comprensión de una entidad familiar por parte de la sociedad y del Estado brasileño. Como, con las nuevas formas de uniones afectivas presentes en los tiempos contemporáneos, no deberían, categóricamente y bajo un análisis superficial, ser consideradas como una familia eminentemente constituida, sin observar los elementos que caracterizan a una entidad familiar prescrita por el sistema legal nacional. Así, se demostrará, utilizando el método de la dogmática jurídica, teniendo, para ello, la revisión doctrinal, la Metodología de Análisis de Decisiones (MAD) y la revisión de la legislación relacionada con el tema en cuestión, como totalmente válida, El reconocimiento de la relación amorosa formada por citas calificadas, como una forma perfecta de relación frente a las diversas formas de uniones afectivas en el contexto brasileño, para garantizar la voluntad real de los involucrados, para salvaguardarlos de la imposición ilegítima de deberes e infracciones. de derechos.

**Palabras clave:** Citas calificadas; Uniones afectivas; Unión estable; Familia

## 1 Introdução

A pós-modernidade possibilitou a existência de inúmeras formas de uniões afetivas que, por seu turno, carecem de esclarecimento para verificar quando uma união afetiva se caracteriza enquanto entidade familiar devidamente constituída no presente. Isso porque se verifica que a contemporaneidade se vê marcada por diversas formas das pessoas se relacionarem afetivamente, saindo do entendimento tradicional do conceito de família, ou seja, aquela formada por casais heteroafetivos e seus filhos – família nuclear - e, conseqüentemente, englobando as mais variadas formas de uniões, sejam elas com objetivo de constituir família ou não.

Assim, as discussões acerca de uma relação amorosa ser considerada de forma categórica como entidade familiar já constituída e merecedora de total proteção do Estado - especialmente do Direito de Família, mostra-se totalmente incoerente com os princípios constitucionais, em especial, os que dizem respeito a autonomia privada e da liberdade do ser humano. Haja vista que com a evolução da concepção das diversas formas de se relacionar afetivamente com outrem, tanto pelo ordenamento jurídico brasileiro, como pelo corpo social, as relações amorosas que, na sua superficialidade, assemelham-se a família constituída pela união estável, carecem de uma análise minuciosa dos elementos caracterizadores da referida união para que se possa sustentar que não é qualquer trato afetivo que deve ser considerado como família eminentemente constituída, sob pena de imposição ilegítima de deveres e ultraje a direitos.

Com efeito, apresenta-se o namoro qualificado como resposta aos paradigmas familiares. À medida que para dirimir os equívocos mencionados, nas próximas páginas, utilizando-se do método da dogmática jurídica, dispondo, para tanto, da revisão doutrinária e da revisão da legislação relacionados ao tema em questão, analisar-se-á a transfiguração histórica do conceito de família e, na sequência, a entidade familiar formada pela união estável, para sustentar o reconhecimento desta nova modalidade de união afetiva no ordenamento jurídico brasileiro.

Utilizar-se-á, ainda, da Metodologia de Análise de Decisões (MAD)<sup>3</sup> a fim de reconstruir os argumentos adotados pelos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para a diferenciação da união estável do namoro qualificado no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 1.454.643 – RJ (2014/0067781-5), em que se analisou a comunicação ou não de bens de um casal em um procedimento de reconhecimento e dissolução de união estável cumulado com partilha de bens

## 2 O Percorso Histórico para a Compreensão da Família Contemporânea

O entendimento contemporâneo do conceito de família mostra-se totalmente adverso a sua gênese, de modo que tanto o corpo social como o ordenamento jurídico brasileiro consideram como entidade familiar as mais variadas formas de relações afetivas. Assim, para que se possa compreender a atual caracterização de família enquanto entidade familiar devidamente construída e suas variações, faz-se indispensável analisar, mesmo que sumariamente, os marcos substanciais de sua transformação.

### 2.1 A família no Direito Romano e no Direito Canônico

A origem do modelo de família brasileiro adveio da concepção romana do referido instituto, sistematizado em normas severas que fizeram da família uma sociedade patriarcal. A família na Roma Antiga se organizava, hegemonicamente, no poder e na posição do pai, pessoa *sui jûris*<sup>4</sup> e com caráter unitário e absoluto na chefia de toda família que vivia sobre seu comando, o que foi denominado de **pátrio poder** (COULANGES, 2007, grifo nosso).

Nesse seguimento, para Wald (2002, p. 9, grifo nosso), a família era, ao mesmo tempo,

[...] uma **unidade econômica, religiosa, política e jurisdicional**. Inicialmente, havia um patrimônio só que pertencia à família, embora **administrado pelo pater**. Numa fase mais evoluída do direito romano, surgiam patrimônios individuais, como os pecúlios, administrados por pessoas que estavam sob a autoridade do pater. (WALD, 2002, p. 9, grifo nosso),

Vislumbra-se, por conseguinte, que a família romana, conceituada como **família natural**, consistia, na verdade, em um núcleo de parentesco com finalidade precípua de administração de patrimônio sob subordinação do pai - em regra - ou do ascendente comum vivo mais velho, o qual exercia seu poder sobre os seus descendentes não emancipados, sua esposa e com as mulheres casadas com seus descendentes (COULANGES, 2007, grifo nosso).

A partir do século V, o Direito Canônico, marcado pelo Cristianismo e regulamentado pela Igreja Católica, considerava como família somente as relações decorrentes de cerimônias religiosas, julgadas como “sagradas” por esse ordenamento e, por isso, sua dissolução ocorria

<sup>3</sup> Método específico do Direito pelo qual se aprecia uma decisão judicial (FREITAS FILHO; LIMA, 2010).

<sup>4</sup> Senhor do seu Direito (COULANGES, 2007).

exclusivamente com a morte de um dos consortes, por entender que o homem não podia dissolver uma união formada por Deus (WALD, 2002).

Com isso, depreende-se, em conformidade com regramento Canônico, que a Igreja desempenhava papel peculiar, à medida que suas decisões assumiam alta relevância para as decisões jurídicas e sociais sobre a família e, por isso, a Igreja começou a ter poderes para interferir de forma decisiva nos desígnios familiares (RUSSO, 2005).

Malgrado a interferência intensa da Igreja sobre os indivíduos, deve ser considerado um relativo avanço em direitos se compararmos com os ditames do Direito Romano, vez que as mulheres deixaram de ser tão dependentes dos homens e se tornaram uma parte importante para instituição da família. Todavia, elas ainda não representavam grandes forças em relação a questão do sacramento, mas, em contrapartida, competia-lhes deveres e direitos conjugais (RUSSO, 2005).

Dito isto, o casamento cristão e a Igreja ditaram os padrões do ideal de uma família normal para à época, que seria meramente a união afetiva formada pelo casamento como única conduta aceita, evidenciando que as relações sofriam influência direta dos detentores da ordem corrente e eram amargadas pelas exigências destes.

## **2.2 A Família no Direito Brasileiro antes da Promulgação da Constituição Federal de 1988**

Em razão da colonização pelos portugueses, o Brasil se fundou de acordo com os preceitos da Igreja Católica Apostólica Romana, o que refletia diretamente no direito vigente à época, normatizado pelas Ordenações Filipinas, que reconhecia como entidade familiar apenas a união entre homem e mulher pelo casamento, que poderia ocorrer de forma solene, quando realizado na Igreja Católica, não se reconhecendo os realizados em religiões diversas; ou pelo trato público e da fama, conhecido como casamento com marido conhecido, ao passo que ambos, independente da forma, deveriam respeitar os preceitos católicos, especialmente, os que diziam respeito a indissolubilidade (WALD, 2002).

Importante salientar que no Brasil, por um vasto tempo, “a Igreja Católica foi titular quase que absoluta dos direitos matrimoniais; pelo Decreto de 3 de novembro de 1827 os princípios do direito canônico regiam todo e qualquer ato nupcial, com base nas disposições do Concílio Tridentino e da Constituição do Arcebispado da Bahia” (DINIZ, 2008, p. 51). Ademais, o casamento como meio único de reconhecimento jurídico de entidade familiar no Brasil foi mantido pelas legislações imperiais, acrescentando também como válido, apenas o casamento civil em 1821 às outras uniões religiosas, sobre o qual também pairava a indissolubilidade (WALD, 2002).

Noutro giro, apenas em 1890, com a edição do Decreto nº 181 de autoria de Rui Barbosa, os preceitos canônicos foram flexibilizados e passou-se a admitir como único casamento válido aquele realizado pelas autoridades e possibilitou a separação de corpo,

relativizando a indissolubilidade do matrimônio. Esse decreto manteve sua vigência até a promulgação do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/16), o qual preservou o patriarcalismo, incluindo a mulher casada no rol dos indivíduos relativamente incapazes, e consagrou, ainda, que apenas pelo casamento pode-se formar a família, intrincando, do mesmo modo, a adoção e o reconhecimento de filhos havidos fora do núcleo familiar estabelecido pelo casamento (WALD, 2002).

Da mesma forma, na ótica desse Código, projeto de Clóvis Beviláqua, a família foi considerada “como organização social essencial à base do sistema” (FACHIN, 2003, p. 12), à medida que o marido era o chefe da sociedade conjugal e tinha como dever prover a manutenção de toda a família, cabendo a mulher apenas colaborar com tal função. Cessando para o marido a obrigação de sustentar a mulher quando ela abandonava a habitação conjugal e se recusava a ele voltar (CAROSI, 2003).

Além disso, o diploma civil de 1916 conferiu proteção demasiada ao casamento ao impossibilitar a dissolução do vínculo conjugal, permitindo, apenas em casos excepcionais, o denominado “desquite”<sup>5</sup>, de modo que “na restrita visão do Código Civil de 1916, a finalidade essencial da família era a continuidade” (FUGIE, 2002, p. 133).

Insta salientar que apenas em 1977, com a edição da Lei nº 6.515, criou-se a possibilidade da separação judicial e, conseqüentemente, sua conversão em divórcio se atendidos requisitos como a prévia separação judicial por mais de cinco anos ou de comprovada separação de fato por mais de cinco anos consecutivos e a impossibilidade de sua reconstituição<sup>6</sup>, de acordo a redação original da norma.

Pode-se verificar, pelas preposições expostas, que durante décadas a legislação brasileira protegeu a todo custo a instituição da família e os laços sanguíneos entre os parentes, vedando ou criando empecilhos para a dissolução da relação conjugal, mantendo, a todo custo, a família como base da sociedade de forma impositiva.

Outrossim, todas as outras uniões afetivas, mesmo que apresentasse todos os elementos de um casamento, como a união estável, foram desprezadas pelo legislador de 1916, não assegurando nenhum direito a tais uniões, impondo, por óbvio, o matrimônio como único meio de se constituir família e tê-la protegida pelo Estado.

Nesse seguimento, relevante é o posicionamento de Dias (2004, p. 35) sobre o ultraje a liberdade do ser humano pelas determinações do Estado, qual seja:

---

<sup>5</sup> Ato jurídico pelo qual se dissolve a sociedade conjugal, com separação de corpos e bens dos cônjuges, sem quebra do vínculo matrimonial (DIAS, 2016).

<sup>6</sup> O lapso temporal a ser comprovado da prévia separação judicial, bem como o da separação de fato foi alterado, respectivamente, para 1 ano pela Lei nº 8.408/92 e para 2 anos pela Lei nº 7.841/89. E, apenas em 2010, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 66, tais requisitos para a dissolução do casamento foram suprimidos (DIAS, 2016).

A negativa de reconhecer os filhos fora do casamento possuía nítida finalidade sancionatória, visando a impedir a procriação fora dos “sagrados laços do matrimônio”. Igualmente afirmar a lei que o casamento era indissolúvel servia como verdadeira advertência aos cônjuges de que não se separassem. Também negar a existência de vínculos afetivos extramatrimoniais não almeja outro propósito senão o de inibir o surgimento de novas uniões. O desquite – estranha figura que rompia, mas não dissolvia o casamento – tentava manter a todos no seio das famílias originalmente constituídas. Desatendida a recomendação legal, mesmo assim era proibida a formação de outra família. (DIAS, 2004, p. 35).

No que diz respeito ao ordenamento constitucional, a Constituição Federal de 1934 foi precursora em atentar para a família, dedicando um capítulo a ela, a fim de garantir expressamente a proteção especial do Estado a esta instituição, preceitos estes, que foram repetidos pelas constituições subsequentes (LÔBO, 2009).

Em que pese a proteção constitucional dada a família, as Constituições que sobrevieram após a Constituição Federal de 1934 quase não alteraram as normas do Código Civil em discussão, mantendo com as mesmas características a concepção legal de família. Portanto, continuou seguindo a estrutura patriarcal; o casamento como forma exclusiva de formação da família; o expresso tratamento discriminatório dado aos filhos nascidos fora do casamento e aos havidos por adoção; e a ausência de referências ao companheirismo (LÔBO, 2009).

Com efeito, estes padrões instituídos do conceito de família passaram a ser relativizados, especialmente, por Leis infraconstitucionais, como a já citada Lei do Divórcio (lei nº 6.515/77), a Lei da Adoção (lei nº 3.133/57), e o Estatuto da Mulher Casada (lei nº 4.121/62), que devolveu a plena capacidade à mulher casada, demonstrando, claramente, supremacia do interesse político-estatal sobre o anseio do ser humano em ter plena autonomia privada (DIAS, 2016).

Portanto, frente os argumentos apresentados, percebe-se que antes da promulgação da Constituição da República de 1988, as mudanças ocorridas nos ordenamentos constitucionais e nas legislações infraconstitucionais, não inovaram o conceito de família, reconhecendo este instituto apenas com a celebração do matrimônio, ignorando quaisquer outras formas de relação que não se enquadrava no sistema normativo vigente, e, além disso, igualmente não se preocupou o legislador em vedar a discriminação entre os filhos consanguíneos e os adotados, conservando, por seu turno, a imperatividade do ideal estatal sobre a realidade vivenciada pelos indivíduos.

### **2.3 A Família na Constituição da República Federativa de 1988 e no Código Civil de 2002**

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, aos 05 dias de outubro de 1988, conhecida com Constituição Cidadão, a família passa a ter novos contornos, consignados em princípios e direitos conquistados pela sociedade, contrapondo o modelo autoritário e patriarcal prescrito pelo Código Civil de 1916. Dessa forma, consoante o novo

texto constitucional, a família assume perspectivas diversas, fundada em preceitos como a igualdade, solidariedade e do respeito à dignidade da pessoa humana, que devem ser entendidos como fundamentos e também como objetivos do Estado brasileiro (LÔBO, 2009).

À vista disso, o entendimento pelo qual a família era considerada apenas a relação de matrimônio entre homem e mulher, supera-se e, em contrapartida, novas formas de relacionamento são assimilados, pois que a união estável entre o homem e a mulher, bem como a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (família monoparental) constituem-se como entidade familiar.

Nesse respeito, Gomes (2002, p. 34, grifo nosso) em sua obra de Direito de Família, dispõe que

[...] **a Constituição de 1988 realizou enorme progresso na conceituação e tutela da família.** Não aboliu o casamento como forma ideal de regulamentação, mas também não marginalizou a família natural como realidade social digna de tutela jurídica. Assim, a família que realiza a função de célula provém do casamento, como a que resulta da “união estável entre o homem e a mulher” (art. 226, §3º), assim como a que se estabelece entre “qualquer dos pais e seus descendentes”, pouco importando a existência, ou não, de casamento entre os genitores (art. 226, §4º). (GOMES, 2002, p. 34, grifo nosso)

Por esses argumentos, verifica-se que com advento da Constituição de 1988, os preceitos arraigados e, sobremaneira, demasiados sobre o juízo do que se compreende como família, foram mitigados e, como consequência direta, a discriminação insculpida pelo tradicionalismo patriarcal amparado pelo Código Civil à época vigente teve que segregar-se para que a dignidade da pessoa humana, princípio base do Estado Democrático de Direito, satisfizesse os anseios sociais em busca da igualdade.

Confirmando o preceito de igualdade trazido pela Constituição foram editadas Leis que viabilizassem tal paridade, como a Lei nº 8.971 de 1994, que estabeleceu o direito dos companheiros a alimentos e a sucessão; a Lei nº 9.278 de 1996, que regulou o artigo 226, §3º da Constituição Federal, que trata da união estável, de jeito a se garantir às relações formadas sem o ato solene do casamento os direitos assegurados pelo texto constitucional (DIAS, 2016).

Com efeito, as diretrizes constitucionais que dizem respeito à família introduzidas pelo novo texto constitucional só foram instituídas pela legislação infraconstitucional com a publicação da Lei nº 10.406 de 10 janeiro de 2002, o atual Código Civil (BRASIL, 2002), razão pela qual se exigia uma interpretação Civil-Constitucional, devida ao lapso temporal de 14 (quatorze) anos da promulgação da Constituição e o advento do novo ordenamento civil.

Desta feita, com a publicação do novo Código Civil, pode-se inferir que a referida codificação, em verdade, não apresentou inovação, vez que apenas evidenciou as disposições já estabelecidas pelo texto magno de 1988 (DIAS, 2017).

A respeito da importância das inovações, ora codificadas, Leite (2008), diz ser

[...] aquela que diz respeito à isonomia conjugal, consagrando que pelo casamento homem e mulher assumem mutuamente a condição de consortes, ou companheiros, e são responsáveis pelos encargos da família (a saber: a fidelidade recíproca, a vida em comum no domicílio conjugal ou more uxório, a mútua assistência e o sustento, guarda e educação dos filhos, com o acréscimo do respeito e consideração mútuos. (LEITE, 2008).

Isto posto, percebe-se que a família que, em sua origem, guardava respeito primordial com a manutenção do patrimônio e com a indissolubilidade conjugal, torna-se fundamental para o desenvolvimento do indivíduo, não para o desenvolvimento da prole ou do Estado, corroborando com o argumento de que o Estado deve salvaguardar as exigências da coletividade e, acima de tudo, adequar-se à realidade vivenciada pelos indivíduos em sociedade.

#### **2.4 A Família do Ponto de Vista Contemporâneo**

Em linhas gerais, ao considerarmos o contexto histórico, a liberdade do indivíduo em se relacionar afetivamente conduziu-se por questões de indissolubilidade, desigualdade de direitos decorrentes do sexo, discriminação da prole em função de sua origem, impossibilidade e/ou dificuldade em se dissolver uma relação conjugal existente e por hostilidade aos relacionamentos dissonantes do ordenamento vigente, os quais não eram considerados e, até mesmo, censurados (DIAS, 2016).

No entanto, a contemporaneidade se vê marcada por diversas formas de se relacionar, saindo do entendimento tradicional do conceito de família e englobando as mais variadas formas de uniões afetivas, com ou sem o objetivo presente de constituir família (DIAS, 2016). Pois que o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao fazer a análise sobre a família concluiu, conforme dados abaixo transcritos, que:

[...] a compreensão do conceito tradicional de família, esteve presente em 49,9% dos lares visitados, enquanto que em 50,1% das vezes, a família ganhou uma nova forma. As famílias homoafetivas já somam 60 mil, sendo 53,8% delas formada por mulheres. Mulheres que vivem sozinhas são 3,4 milhões, enquanto que 10,1 milhões de famílias são formadas por mães ou pais solteiros (IBGE, 2010).

Ainda sobre o Censo de 2010, ressalta-se que este considerou como família o “conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar, ou pessoa que mora só em uma unidade domiciliar” (IBGE, 2010).

Nesse respeito, Maria Berenice Dias (2016, p. 43) preleciona que a família contemporânea “[...] existe e contribui tanto para o desenvolvimento da personalidade de seus integrantes como para o crescimento e formação da própria sociedade, justificando, com isso, a sua proteção pelo Estado”.

Da mesma forma, Farias; Rosenthal (2017, p. 37) atestam que:

Ao colocar em xeque a estrutura familiar tradicional, a contemporaneidade (em meio a inúmeras novidades tecnológicas, científicas e culturais) permitiu entender a família como uma organização subjetiva fundamental para a construção individual da felicidade. E, nesse passo, forçoso é reconhecer que, além da família tradicional, fundada no casamento, outros arranjos familiares cumprem a função que a sociedade contemporânea destinou à família: entidade de transmissão de cultura e formação da pessoa humana digna. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 37).

Assim, a concepção tida por muito tempo de que família era o núcleo formado por duas pessoas de sexo diferente e seus eventuais filhos mostra-se superada, ao passo que, hodiernamente, as pessoas além de constituir família das mais variadas maneiras, têm se relacionado de forma similar, mas não hegemônica, ao que se entende como família. Isso porque é notável que a sociedade brasileira não se organiza apenas em torno do casamento tradicional, pois ampliou-se o conceito de família e o Estado passou a reconhecer a existência de várias formas de união afetiva como entidades familiares (GOMES, 2009).

Portanto, esse conjunto de ideias apresentadas carece de ser observado no caso concreto de um relacionamento afetivo para que verifique se a união realmente tem por objetivo a constituição de família, pois, caso isso seja negligenciado, da mesma forma que a liberdade em se instituir uma relação foi, por muito tempo, impositiva, o mesmo ocorrerá caso o Estado compulse a caracterização taxativa como entidade familiar, sem observar o liame subjetivo daqueles que se relacionam e desrespeite, continuamente, a vontade do indivíduo.

### **3 A União Estável Como Uma das Várias Formas de se Relacionar na Contemporaneidade**

Hodiernamente, pondera-se que a concepção de família ostenta tanto pelo ordenamento jurídico pátrio, bem como pelo corpo social brasileiro, uma visão mais ampla, à medida que as mais variadas formas de relações afetivas podem ser consideradas como núcleo familiar (DIAS, 2016).

Nesse interim, em que os indivíduos, em regra, possuem liberalidade para se relacionar, seja em consonância com as regras legais que disciplinam a questão ou de acordo com seu próprio entendimento subjetivo sobre relacionar-se, muitas formas de se constituir um núcleo familiar e, conseqüentemente, ter reconhecida tal relação como família, insurge a problemática em ter qualquer relação afetiva entre duas pessoas considerada categoricamente como entidade familiar (MALUF; MALUF, 2013).

Isto pois, com o entendimento atual da sociedade sobre os novos modelos de dois indivíduos constituírem família, doravante ratificado pela hermenêutica do Poder Judiciário (BRASIL, 2015a), essas variadas formas de se relacionar que são conceituadas como família não devem, de plano, serem caracterizadas como entidade familiar, de modo a recair todos os efeitos legais sobre aqueles que se relacionam, muitas vezes, de maneira similar a uma família

constituída, mas que, no caso concreto não correspondem a tal compreensão (MALUF; MALUF, 2013).

Assim, em que pese a existências das mais variadas formas de se constituir um núcleo familiar e a importância ímpar de cada um deles, este trabalho explorará as minúcias da entidade familiar formada pela união estável para que se possa demonstrar as variáveis desse instituto no caso concreto, com o propósito de se sustentar que seus elementos constitutivos na contemporaneidade não devem ser impostos taxativamente a qualquer relação afetiva, sob pena de infringência de direitos e imposição ilegítima de deveres.

### **3.1 A União Estável no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

O artigo 226 da Constituição Federal equiparou a união estável entre homem e mulher ao casamento, dispondo em seu parágrafo 3º que “[...] é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher, como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento” (BRASIL, 1988), e no parágrafo 4º, preceitua que “[...] entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” (BRASIL, 1988).

O Código Civil de 2002, no artigo 1.723, estabelece os requisitos fundamentais para a constituição da união estável, de modo que prescreve que “[...] é reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família (BRASIL, 2002).

Da mesma forma, o referido código disciplina no artigo 1.790, os efeitos patrimoniais das uniões estáveis pela morte de um dos companheiros, especificamente, sobre a forma de participação da sucessão do outro. Garantindo, nessa lógica, o direito à herança quando constituem família nessa modalidade, nos bens adquiridos onerosamente na constância da união (BRASIL, 2002).

À vista disso, verifica-se que a Lei Civil vigente, diferentemente das outras normas que a antecederam, reconhece expressamente a união estável e, além disso, disciplina as consequências sucessórias que dizem respeito ao patrimônio daqueles que se relacionam e constituem família em conformidade com o instituto familiar em estudo (DIAS, 2016).

Ao passo que prescreve, em linhas gerais, para a caracterização da união estável a existência demonstrada de maneira imprescindível dos seguintes elementos: I) convivência pública; II) contínua; III) duradoura; e IV) estabelecida com objetivo de constituir família, sendo os três primeiros elementos objetivos para a constituição da família formada pela união estável, e o último, o elemento subjetivo para a configuração e reconhecimento da referida entidade familiar.

No que diz respeito ao patrimônio constituídos pelos companheiros, o art. 1.725 do Código Civil dispõe que “[...] **na união estável**, salvo contrato escrito entre os companheiros, **aplica-se às relações patrimoniais**, no que couber, **o regime de comunhão parcial de bens**” (BRASIL, 2002, grifo nosso), e ressalta que nos casos de união estável entre pessoas maiores de 60 (sessenta) anos, o regime a ser aplicado é o da separação obrigatória de bens, admitindo como exceção a aplicabilidade da Súmula n.º 377 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe sobre a comunicação dos bens adquiridos onerosamente na constância da união, em face da presunção do esforço comum (BRASIL, 1964).

Após a discriminação genérica da união estável consoante a redação adstrita ao Código Civil de 2002, importante mencionar os avanços da entidade familiar em discussão sobre a igualdade de sexos e o recente entendimento jurisprudencial acerca da participação do companheiro na sucessão. Dado que, de acordo com a literalidade do diploma civil, entende-se como entidade familiar apenas as relações formadas por homem e mulher, não se reconhecendo a possibilidade de relações homoafetivas e, por isso, coube a jurisprudência, a extensão da aplicação da lei a essas relações.

Destarte, o reconhecimento da união estável constituída por indivíduos do mesmo sexo, decorreu do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de n.º 4.277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 132 pelo Superior Tribunal Federal (STF), que ao julgar procedentes os pedidos desses pleitos, suprimiu esta situação pareando as relações homoafetivas com as heteroafetivas, afirmando o entendimento pelo qual também podem se casar ou constituir união estável pessoas do mesmo sexo (BRASIL, 2011).

De maneira similar, coube, também, ao STF afastar a discriminação contida no artigo 1.970 do Código Civil que estabelece diferenças entre a participação do companheiro e do cônjuge na sucessão dos bens com o julgamento recente dos Recursos Extraordinários (RE) 646721 e 878694, ambos com repercussão geral, em maio de 2017, declarando a inconstitucionalidade do referido dispositivo e equiparando os direitos entre cônjuge e companheiro para fins de sucessão, inclusive em uniões homoafetivas (BRASIL, 2017).

Consoante a Suprema Corte, tendo em vista a repercussão geral conferida ao julgado, deverá ser aplicada a todos os processos o entendimento pelo qual “[...] no sistema constitucional vigente é inconstitucional a diferenciação de regime sucessório entre cônjuges e companheiros devendo ser aplicado em ambos os casos o regime estabelecido no artigo 1829 do Código Civil” (BRASIL, 2017).

Levando-se em conta o que foi demonstrado, constata-se uma progressão do conceito de família e, em especial, sobre a entidade familiar formada pela união estável, confirmando a mutação eminente das formas de se relacionar e também que o Estado na sua função de regulamentador deve se ater a realidade dos indivíduos na vida em sociedade.

Por conseguinte, para a análise do objeto do trabalho em tela, deve-se estudar como se concretiza uma relação como união estável em entidade familiar, haja vista a existências das relações que se assemelham a este instituto, bem como examinar seus elementos caracterizadores, que consistem na convivência entre duas pessoas - independentemente do sexo -, de forma pública, contínua, duradoura e com o objetivo presente de se constituir família.

### 3.2 A Constituição da União Estável

Tanto a Constituição Federal de 1988, como Lei Civil de 2002 não prescreveram uma forma solene para a caracterização da união estável, de modo que tal entidade familiar, mesmo dispensada das exigências legais como ocorre no casamento, consubstancia-se como família e merece total proteção do Estado (DIAS, 2016).

Nessa mesma ótica, Patrícia Fontanella, citada por Farias e Rosenvald (2017, p. 472), pondera que “[...] o legislador optou por evitar rigorismos conceituais, pois ao abster-se de conceituar rigidamente a união estável, deixou para o juiz – diante de cada caso concreto – a tarefa de analisa-la e reconhece-la ou não”.

Assim sendo, a **união estável consiste em uma situação de fato** existente entre duas pessoas e desimpedidas de contrair matrimônio, que compartilham suas vidas, como se casadas fossem, o que se denomina de convivência *more uxório*<sup>7</sup>, o que não se confunde de forma alguma com o namoro, independentemente de sua intensidade (FARIAS; ROSENVALD, 2017, grifo nosso). Razão pela qual se pode afirmar que a referida relação amorosa consiste em “[...] um casamento de fato, [...] merecedor de especial proteção do Estado, uma vez que se trata de fenômeno social natural, decorrente da própria liberdade de autodeterminação de uma pessoa livre que opta por viver uma união livre” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 472).

Dito isto, verifica-se que para a constituição da união estável os conviventes não carecem de solenidades legais para sua formação e, conseqüentemente, ser considerada como entidade familiar. Devendo, por seu turno, apenas respeitar as regras de impedimento para o casamento disciplinadas pelo Código Civil para sua instituição, ao passo que caso isso ocorra, essa união pode ser considerada como **concubinato ou como uma sociedade de fato**, de jeito que tais institutos serão **regulados pelas regras de direito obrigacional** e deverá ser comprovado o esforço comum entre os que se envolvem para eventual partilha de patrimônio (DINIZ, 2008, grifo nosso).

No entanto, malgrado o legislador não exigir forma específica para instituição da união estável como entidade familiar, não se pode compreender como tal qualquer relação, à medida que se deve, no caso concreto, existir os elementos caracterizadores da referida forma de convivência de maneira indubitosa. Por isso, muitos casais que vivem nesta situação de fato

---

<sup>7</sup> Convivência como marido e mulher (DIAS, 2016).

optam por fazer uma declaração, por instrumento público ou particular, da existência da união estável. De sorte que muitos companheiros utilizam desta forma para - genericamente e principalmente - definir qual o regime de bens que incidirá sobre sua entidade familiar, pois, como já foi mencionado, consoante a disciplina Civil, aplica-se a esta união, na inexistência de contrato estabelecido pelos conviventes, o regime de comunhão parcial de bens.

Da mesma forma, importante frisar que a declaração acima discriminada é utilizada também como um dos meios de prova judicial para demonstração da união entre os conviventes quando da dissolução da união estável ou como artifício para comprovação de direitos decorrente da sucessão, bem como para habilitar-se como dependentes junto a previdência social, inclusão em plano de saúde e seguro de vida (DINIZ, 2008).

Nesse mesmo seguimento, faz peculiar anotar que a declaração feita pelos companheiros, seja ela pública ou privada, não altera o estado civil dos que se relacionam sob esta forma de entidade familiar, mantendo, por conseguinte, o estado de solteiro, diferentemente do que ocorre quando da união formada pelo casamento (DIAS, 2016).

Denota-se, pelo exposto, que a entidade familiar formada pela união estável, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio não requer forma solene como ocorre no casamento para sua constituição, de modo que por ser uma situação de fato, cabe aos conviventes a comprovação meticulosa dos elementos caracterizadores dessa união.

A referida comprovação, além da declaração já mencionada, tem sido feita pelos conviventes quando levada para apreciação do judiciário com base no Decreto 3.048 de 06 de maio de 1999<sup>8</sup>, alterado pelo Decreto nº 4.079 de 9 de janeiro de 2002 que regulamenta as leis previdenciárias, que amparou-se por 06 anos na Resolução n.º 40 de 14 de agosto de 2007 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que prescrevia, até a sua revogação em 2013 pela Resolução n.º 167 de 07 de janeiro de 2013 também do CNJ (BRASIL, 2013), em seu artigo 2º, a apresentação de três documentos do aludido decreto (BRASIL, 2007).

Em função disso, os conviventes se valiam e equivocadamente ainda se valem (DIAS, 2016) da norma acima na parte que regulamenta a forma de comprovação da união estável para efeito de definição do companheiro (a), a ser incluído como dependente do segurado, assunto tratado pelo artigo 16 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que exige do dependente a apresentação de três documentos dentro de um rol exemplificativo previsto no parágrafo terceiro do artigo 22 para a comprovação da condição de companheiro (BRASIL, 1991).

Consoante a norma supramencionada, os documentos que servem como prova para delinear a existência da união estável e, por conseguinte, configurar o vínculo de dependência perante a Previdência Social, dentre outros, consistem em: certidão de nascimento de filho

---

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto n.º 3.048 de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília 6 maio 1999.

havido em comum; certidão de casamento religioso; disposições testamentárias; declaração especial feita perante tabelião; prova de mesmo domicílio (BRASIL, 1991).

No entanto, tal exigência é considerada ilegal pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), uma vez que nem a Lei Previdenciária nem a Lei Civil exigem que a união estável seja comprovada por meio de documentos, sendo assim, essa formalidade não poderia ter sido instituída pelo decreto regulamentador (KERTZMAN, 2017).

Não bastasse a inexigibilidade e a inexistência na ordem Constitucional e no diploma Civil sobre declarações que evidenciam a comprovação da entidade familiar em estudo, importante frisar que os documentos supramencionados para comprovação de vínculo de dependência junto a Previdência Social, são disciplinados por meio de ato do Poder Executivo (BRASIL, 1999).

Por isso, de acordo com o inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal de 1988, esta espécie normativa, enquanto competência privativa do Presidente da República, ocupa-se em “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (BRASIL, 1988), de jeito que por essa norma não se pode instituir ou modificar conteúdo de Lei, estando-a presa ao texto legal inarredavelmente.

Corroborando com esse ponto de vista, faz-se elementar transcrever o posicionamento de Ráo (1976, p. 269, grifo nosso) pelo qual menciona que

**[...] o Poder Executivo ao exercer a função regulamentar não deve: criar direitos ou obrigações novas, que a lei não criou;** ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações constantes da lei; ordenar ou proibir o que a lei não ordena ou não proíbe; facultar ou vedar de modo diverso do estabelecido em lei; extinguir ou anular direitos ou obrigações que a lei conferiu; criar princípios novos, diversos, alterar a forma que, segundo a lei deve revestir um ato, atingindo por qualquer modo o espírito da lei. (RÁO, 1976, p. 269, grifo nosso).

Nesse seguimento, reafirmando que a comprovação da união estável depende, tão somente, da comprovação precisa de seus elementos constitutivos, o TNU consolidou posicionamento através da Súmula de nº 63, publicada em 23 de agosto de 2012, afirmando que “[...] a comprovação de união estável para efeito de concessão de pensão por morte prescinde de início de prova material” (BRASIL, 2012).

Razão pela qual se infere que o ordenamento jurídico nacional não prevê de maneira específica para a união estável um rol taxativo e/ou exemplificativo para se comprovar a constituição da entidade familiar em estudo. Motivo pelo qual cabe ao magistrado se atentar fielmente aos elementos constitutivos dessa união, de acordo com a previsão instituída pelo ordenamento Constitucional e Civil, principalmente quanto aos elementos subjetivos da entidade familiar em questão.

Em vista disso, os elementos que caracterizam a entidade familiar em estudo devem, obrigatoriamente, serem confirmados pelos conviventes, haja vista que como essa confirmação é, na generalidade, a única exigência legal, não se pode negligenciar de forma alguma sobre eles sob pena de infringência de deveres. Que ora são conferidos de forma equivocada, ora são mitigados quando da superficialidade da veracidade dos referidos elementos (MALUF; MALUF, 2013).

Além de que, tendo em vista as várias formas de se relacionar presentes na contemporaneidade, muitas relações afetivas podem se apresentar na superficialidade, como entidade familiar, mas, na sua essência, não correspondem a uma família constituída e sim como uma mera projeção de consubstanciá-la no futuro (BRASIL, 2015a).

Portanto, cabe ao Estado, principalmente através do Poder Judiciário, na análise sistematizada de cada núcleo familiar levada para reconhecimento em Juízo, observar se existe ou não a união estável declarada pelos conviventes, pois, sendo-o garantidor do aplicação da norma subjetiva ao indivíduo, o descaso por uma verificação superficial culminaria com a mesma imposição estatal que se manteve presente por toda história da família, só que agora, a imposição se daria pelo desrespeito a real vontade daqueles que se relacionam afetivamente.

#### **4 Namoro Qualificado: Análise Crítica de Uma Nova Modalidade de Relação Afetiva**

Pode-se afirmar que o entendimento de família está em constante alteração (IBGE, 2010). Ao passo que também se pode depreender que o Estado sempre interviu diretamente nessa instituição de maneira demasiada, muitas vezes cerceando a liberdade do indivíduo em se relacionar com outrem, outras vezes disciplinando de forma impositiva sua formalização (LÔBO, 2009).

Consequentemente, considerando o entendimento da sociedade sobre a união entre duas pessoas, que hodiernamente se organizam de diversas formas, importante demonstrar que o Estado não deve conclusivamente e a seu bel prazer, definir como se concretiza uma união como entidade familiar, principalmente em razão dos princípios constitucionais da liberdade e da autonomia da vontade do ser humano (DIAS, 2016).

À vista disso, é necessário examinar caso a caso as peculiaridades das uniões afetivas presentes no contexto brasileiro. Pois, sabido que hoje a família não se constitui apenas pelo seu conceito arcaico de uma união entre homem e mulher e seus filhos, muitas uniões, por mais semelhanças que apresentam com uma entidade familiar formada, em seu âmago não condizem com a consolidação eminente da referida instituição (BRASIL, 2015a).

Assim, tomando por base a família formada pela união estável, passar-se-á a demonstrar que não se deve definir prontamente qualquer relação amorosa como família pela mera superficialidade das semelhanças existentes nas formas de se relacionar. As quais carecem de

uma avaliação pormenorizada de seus elementos constitutivos para que se possa sustentar sua existência ou não como entidade familiar já constituída.

#### **4.1 A Compreensão do Namoro Qualificado**

Como já foi mencionado, no momento atual, as várias formas de relacionamento afetivo tem sido alvo de grandes discussões acerca do conceito de família, tendo em vista as diversas variantes e concepções que dizem respeito às suas peculiaridades (DIAS, 2016).

Nesse sentido, a argumentação para o enquadramento de uma união afetiva em uma forma específica de família, torna-se papel aflitivo para os magistrados e doutrinadores. Razão pela qual a aludida questão não corrobora com a ideia de correlacionar o caso concreto a um rol taxativo de enquadramento familiar, delimitando e formulando o abarcamento da vida pessoal em uma dogmática exata (DIAS, 2016).

Isto porque a nova perspectiva do Direito de Família “Civil-Constitucional” engloba valores e princípios mais abrangentes, alcançando direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CF); a solidariedade social (artigo 3º, I da CF); e a afetividade que, nesse contexto, ganha dimensão jurídica; isonomia, ao reafirmar a igualdade de direitos e deveres do homem e da mulher e o tratamento jurídico igualitário dos filhos (artigo 5º, I da CF). (BRASIL, 1988).

Consequentemente, por ser a união estável uma situação de fato, livre de solenidades para sua formulação, como se verificou no capítulo anterior, muitos relacionamentos amorosos têm sido equivocadamente compreendidos com tal instituição familiar. Pois que diferentemente da união estável que é conceituada pela Lei, o namoro não se respalda em exigências na ordem normativa pátria. “Assim sendo, não há requisitos a serem observados para sua formação, a não ser os requisitos morais, impostos pela própria sociedade e pelos costumes” (MALUF; MALUF, 2016, p. 6).

Com efeito, amparados pelo costume e a moral, muitos relacionamentos amorosos, em especial, os que guardam um estreitamento afetivo maior, como o noivado, transmitem para o corpo social uma ideia similar de uma família constituída pela união estável (COSTA, 2007).

Ainda nesse respeito, a aparência desacertada do casal para a sociedade enquanto família, ampara-se na publicidade, fidelidade e uma possível intenção de casamento ou constituição de união estável no futuro demonstradas, mas que, diversamente da ideia transmita, os envolventes não estão em uma relação familiar consolidada (DIAS, 2016).

Sobre essa ambiguidade de entendimento, os autores Maluf; Maluf (2016, p. 7, grifo nosso) mencionam que

[...] **a confusão que pode surgir entre o namoro e a união estável ocorre nas relações em que há observância das regras morais impostas pela sociedade.** São aqueles relacionamentos duradouros, com convivência contínua do casal, nos quais há fidelidade mútua, pelo menos na aparência, na qual ambos se apresentam na sociedade como namorados. (MALUF; MALUF, 2016, p. 7, grifo nosso).

Nessa sequência é que surge o denominado **namoro qualificado** como resposta alternativa à união estável, mantendo, por conseguinte, a liberdade individual dos que se relacionam, sobretudo, a imposição ilegítima de deveres decorrentes de uma viciada compreensão de uma relação entre duas pessoas como família constituída no presente (MALUF; MALUF, 2013, grifo nosso).

Isto pois, a despeito da já mencionada mudança da família brasileira que, atualmente, tem sido formada de maneira facultativa à regra estabelecida em Lei, uma relação entre duas pessoas, por mais similaridade que guarda com a compreensão contemporânea de família, não deve ser categoricamente enquadrada como tal, tendo em vista o ânimo de estabelecê-la no futuro (DIAS, 2016).

Vislumbra-se a existência do namoro qualificado, de forma exemplifica, quando um casal, de maneira superficial, mostra-se como união estável e, por consequência, é tratado como família já constituída, acarretando a imposição ilegítima de deveres, em especial aos patrimoniais, por interpretá-las como se fossem iguais, quando na verdade, no caso específico, deve ser compreendida como a mera perspectiva de constituir família (BRASIL, 2015a).

Por essa premissa verifica-se que a família deve ser protegida pelo Estado, consoante o caput do artigo 226 da Lei Magna, que dispõe que “[...] a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988), porém, da mesma forma, a concepção das relações interpessoais afetivas com finalidade futura de se constituir família merecem ser notadas (DIAS, 2016).

Assim, o namoro qualificado, carente de *affectio maritalis*<sup>9</sup>, não pode acarretar consequências jurídicas indesejadas aqueles que submetem a essa relação. Tornando-se incongruente consagrar a esse instituto o que se aplica na união estável, uma vez que sem a manifestação de ambos indivíduos dessa união em constituir família seria um retrocesso adotar ao caso concreto uma prescrição legal genérica (BRASIL, 2015a).

Nesse seguimento, faz-se indispensável respeitar a liberdade e a dignidade da pessoa humana para, como queiram, decidir o instituto familiar desejado, e, na omissão de consentimento, deve-se considerar a intenção pessoal daqueles que se unem (ALVES et al., 2016).

---

<sup>9</sup> Ânimo de constituir família (MALUF; MALUF; 2016).

Com esse entendimento, sobre a autonomia dos que se relacionam, Costa (2007, p. 165-166, grifo nosso) aduz que

[...] **a autonomia privada possibilita às partes determinar as diretrizes de sua vida pessoal**, mas, de acordo com a nova cisão do direito, em nenhuma esfera esses mesmos indivíduos têm uma ilimitada possibilidade volitiva e de criação, pois a função social dos institutos não permite que isso aconteça. Nesse sentido, **normas cogentes determinarão o conceito e os novos limites da autonomia da vontade**. (COSTA, 2007, p. 165-166, grifo nosso).

Isabela Paranaguá norteia as diferenças entre as relações supramencionadas, explicando que

[...] a diferença entre o namoro qualificado e a união estável, que tratam sobre a vontade da constituição de família. O namoro qualificado é um relacionamento entre duas pessoas maduras, que convivem, pernoitam ou coabitam. Só que aí gera uma confusão, se aquilo em determinado momento da relação vai ser namoro ou união estável. Esse termo namoro qualificado vai ter os mesmos elementos objetivos que a união estável (essa que é pública, duradoura, notória), mas não tem elemento subjetivo, que é a vontade presente de constituir família. Na união estável essa vontade é presente. (PIAULINO, 2015).

Visto isto, se o objetivo da união não for para constituir família no presente, sendo apenas um projeto de vida afetiva conjunta para o futuro, é necessário respeitar a escolha de ambos na forma de se relacionar, podendo caracterizar esse ideal perfeitamente como namoro qualificado (BRASIL, 2015a).

Nesse mesmo viés, o STJ, sobre a existência ou não de união estável entre um casal, trouxe reflexões e apontamentos ao caso discutido judicialmente que se mostrou como um meio de melhor entendimento para o tema em que se discute (BRASIL, 2015a).

Sobre o aludido julgamento, referente ao Recurso Especial n. ° 1.454.643 – RJ (2014/0067781-5), de relatoria do Ministro Marco Aurélio Bellizze, a 3ª Turma do STJ empreendeu séria análise do instituto do namoro qualificado em face da união estável, tendo o acórdão a seguinte ementa:

Recurso especial e recurso especial adesivo. ação de reconhecimento e dissolução de união estável, alegadamente compreendida nos dois anos anteriores ao casamento, c.c. partilha do imóvel adquirido nesse período. 1. alegação de não comprovação do fato constitutivo do direito da autora. prequestionamento. ausência. 2. união estável. não configuração. namorados que, em virtude de contingências e interesses particulares (trabalho e estudo) no exterior, passaram a coabitar. estreitamento do relacionamento, culminando em noivado e, posteriormente, em casamento. 3. namoro qualificado. verificação. repercussão patrimonial. inexistência. 4. celebração de casamento, com eleição do regime da comunhão parcial de bens. termo a partir do qual os então namorados/noivos, maduros que eram, entenderam por bem consolidar, consciente e voluntariamente, a relação amorosa vivenciada, para constituir, efetivamente, um núcleo familiar, bem como comunicar o patrimônio haurido. observância. necessidade. 5. recurso especial provido, na parte conhecida; e recurso adesivo prejudicado. (BRASIL, 2015a).

Nesta análise, para o Ministro relator da decisão não houve união estável, “[...] mas sim um namoro qualificado, em que, em virtude do estreitamento do relacionamento projetaram para o futuro - e não para o presente -, o propósito de constituir entidade familiar” (BRASIL, 2015a).

Continuou o Ministro Bellizze em seu voto no REsp em exame, mencionando que deve ser reconhecido, em verdade, o namoro qualificado, que muitas vezes tem “[...] como único traço distintivo da união estável, a ausência da intenção presente de constituir uma família. Quando muito há, nessa espécie de relacionamento amoroso, o planejamento, a projeção de, no futuro, constituir um núcleo familiar” (BRASIL, 2015a).

Conseqüentemente, a respeito do namoro simples, o Ministro Relator alegou (BRASIL, 2015a) que

[...] para que se configure o início do namoro, basta que duas pessoas iniciem um relacionamento amoroso, o que abrange desde encontros casuais até relacionamentos mais sérios, nos quais há publicidade, fidelidade e uma possível intenção de casamento ou constituição de união estável no futuro. A confusão que pode surgir entre o namoro e a união estável, no entanto, ocorre nas relações em que há observância das regras morais impostas pela sociedade. São aqueles relacionamentos duradouros, com convivência contínua do casal, nos quais há fidelidade mútua, pelo menos na aparência, na qual ambos se apresentam na sociedade como namorados. A doutrina divide o namoro em simples e qualificado. O namoro simples é facilmente diferenciado da união estável, pois não possui sequer um de seus requisitos básicos. (BRASIL, 2015a).

No que diz respeito ao namoro qualificado, também em seu voto, o Ministro consignou que

[...] **o namoro qualificado apresenta a maioria dos requisitos também presentes na união estável. Trata-se, na prática, da relação amorosa e sexual madura, entre pessoas maiores e capazes, que, apesar de apreciarem a companhia uma da outra e, por vezes, até pernoitarem com seus namorados, não têm o objetivo de constituir família.** Por esse motivo é tão difícil, na prática, encontrar as diferenças entre a união estável e o namoro qualificado. Muito embora as semelhanças existentes entre ambos, o que os diferencia é o objetivo precípua de constituir família - presente na união estável e ausente no namoro qualificado. (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

À vista desses argumentos, considera-se união estável a família constituída no momento atual de forma plena que transmite a imagem externa de um casamento. Em contrapartida, o namoro qualificado é um relacionamento em que os namorados meramente alimentam uma expectativa de constituição de uma família no futuro, desprovido de *affectio maritalis* (ALVES et al., 2016).

Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Dabus Maluf, em seu Curso de Direito de Família, abordam o tema e aduzem que:

[...] no namoro qualificado, por outro lado, embora possa existir um objetivo futuro de constituir família, não há ainda essa comunhão de vida. Apesar de se estabelecer uma convivência amorosa pública, contínua e duradoura, um dos namorados, ou os dois, ainda preserva sua vida pessoal e sua liberdade. Os seus interesses particulares não se confundem no presente, e a assistência moral e material recíproca não é totalmente irrestrita. (MALUF; MALUF, 2013, p. 371-374).

Sobre a união estável, entende Maluf (2010):

Pode-se, assim, concluir, que a família formada pela união estável, representa um fato natural e bastante presente na sociedade através dos tempos históricos, legitimada na realidade brasileira pela jurisprudência, por leis esparsas, até encontrar respaldo constitucional, rompendo assim com a injustiça, o casuísmo, o preconceito, permitindo que o homem inserido na tipologia de família que melhor lhe convier possa ter sua intrínseca dignidade valorizada, desenvolver os atributos inerentes à sua personalidade. (MALUF, 2010, p. 108).

Por conseguinte, é notável a diferenciação da união estável do namoro qualificado, vez que neste

[...] embora possa existir um objetivo futuro de constituir família, **não há ainda essa comunhão de vida**. Apesar de se estabelecer uma convivência amorosa pública, contínua e duradoura, um dos namorados, ou os dois, ainda preserva sua vida pessoal e sua liberdade. Os seus interesses particulares não se confundem no presente, e a assistência moral e material recíproca não é totalmente irrestrita. (MALUF; MALUF, 2016, p. 9-10, grifo nosso).

Ademais, cumpre ressaltar que na união estável, diferentemente do namoro qualificado, faz-se “[...] absolutamente necessário que entre os conviventes, emoldurando sua relação de afeto, haja esse elemento espiritual, essa *‘affectio maritalis’*, a deliberação, a vontade, a determinação, o propósito, enfim, o compromisso pessoal e mútuo de constituir família” (VELOSO *apud* BRASIL, 2015a).

Do mesmo modo, verifica-se que a jurisprudência também já enfrentava a distinção entre as duas modalidades de relacionamento, sob a proposição de que “[...] não se pode compreender como entidade familiar uma relação em que não se denota posse do estado de casado, qualquer comunhão de esforços, solidariedade, lealdade (conceito que abrange franqueza, consideração, sinceridade, informação e, sem dúvida, fidelidade)”. (BRASIL, 2010).

É o que demonstrou o julgamento do REsp de n.º 1.157.273 - RN de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, que proferiu o seguinte acórdão:

Civil e direito de família. apelação cível. ações de reconhecimento de união estável post mortem. casamento. divórcio. rompimento do vínculo matrimonial. restabelecimento da relação afetiva. configuração de uniões estáveis concomitantes. falecimento do companheiro. policial federal. direito ao recebimento da pensão por morte. rateio proporcional entre as companheiras. possibilidade. precedentes desta corte e do STJ. conhecimento e desprovimento da apelação (BRASIL, 2010).

Dado isso, significativo registrar que para a constituição da união estável o casal, obrigatoriamente, tem que demonstrar a vontade eminente de constituir família no presente, de feito que devem viver e se apresentar para a sociedade como se casados fossem. Ou seja, “significa dizer que deve haver assistência moral e material recíproca irrestrita, esforço conjunto para concretizar sonhos em comum, participação real nos problemas e desejos do outro, entre outros” (MALUF; MALUF, 2016, p. 9).

A respeito do namoro qualificado, ainda que o casal tenha o propósito futuro de constituir família, não existe a plena comunhão de vidas. Pois, apesar de se relacionarem de forma pública, contínua e duradora, o elemento subjetivo de constituir família, denominado *affectio maritalis*, não está presente na relação afetiva, à medida que um dos namorados ou até mesmo os dois mantêm preservada sua vida individual e sua liberdade (BRASIL, 2015a).

Dessa feita, para que haja a união estável é necessária a notoriedade, a convivência *more uxório* e a constância das relações com o objetivo de constituir uma família, não configurando união estável os relacionamentos meramente afetuosos e sem objetivo de prolongamento no tempo ou mesmo os que buscam esse fim, mas que no presente tem apenas uma expectativa de constituir família.

Consequentemente, em vista dos argumentos apresentados, certifica-se que diante das mais variadas formas de se relacionar presentes na contemporaneidade, não se deve, de forma alguma, considerar sem examinar os elementos constitutivos de uma união afetiva, especialmente, o ânimo presente de constituir família, uma união afetiva como união estável, de maneira a acarretar pela negligência, uma interferência indireta por parte do Estado nas uniões em que se discute. Pois, ainda que as referidas uniões afetivas guardam similaridade tênue, na realidade, tais uniões devem ser interpretadas com base na real vontade dos que se relacionam, não apenas na imagem transmitida as pessoas do meio em que estes vivem.

Diante disso, ao vislumbrar-se da diferença entre a união estável e o namoro qualificado, que em linhas gerais, aquele se traduz na família já constituída no presente e este na união amorosa com mera perspectiva de constituir família no futuro, o Estado, através de sua função judicante, deve se ater as peculiaridades dessas uniões para depois qualifica-las. Salvaguardando, com isso, a imposição ilegítima de deveres, especialmente, os patrimoniais pela consequência jurídica da partilha de bens dentre outras, caso venha uma união a ser considerada equivocadamente como entidade familiar formada pela união estável.

## 4.2 O Reconhecimento do Namoro Qualificado Consoante o Ordenamento Jurídico Brasileiro

Como pôde-se aferir, a compreensão imprecisa de que uma relação amorosa que mantém superficialmente os elementos constitutivos de uma união estável não devem ser, dogmaticamente, entendidos como tal, em conformidade com atual conjectura das uniões correntes (MALUF; MALUF, 2013).

Ao passo que uma união caracterizada pelo namoro qualificado quando enquadrada desacertadamente como entidade familiar já formada, pode, sem qualquer tipo de dúvidas, acarretar consequências indesejadas e incongruentes com os preceitos constitucionais para aqueles que se relacionam afetivamente (ALVES *et al.*, 2016).

Nesse sentido, como se sustentou neste trabalho, o Estado deve garantir aos amantes em uma relação sua fiel vontade, analisando sistematicamente no caso concreto a existência ou não do objetivo presente de se constituir família pela união estável. Assim sendo, não se busca a interferência do Estado na vida privada dos que se relacionam, mas sim, a proteção das consequências decorrentes da compreensão equivocada do namoro qualificado como união estável, ensejando, pela sistemática legal, os direitos decorrentes desta última pela aplicação do regime de comunhão parcial de bens<sup>10</sup> (DINIZ, 2008).

Dessa maneira, esses reconhecimentos de direitos “somente geram responsabilidades e encargos os relacionamentos que, por sua duração, levam ao envolvimento de vidas a ponto de provocar verdadeira mescla de patrimônios” (DIAS, 2016, p. 171-172).

Salienta-se, por oportuno, que o estreitamento de uma relação amorosa, independentemente do seu intento para tanto, como se percebe em um noivado, aspirando uma constituição futura de família pode “[...] ocorrer a formação de sociedade de fato entre os noivos, sendo que neste caso não se detém qualquer tipo de contrato ou documento que estipule os direitos e obrigações dos sócios, nem tampouco os objetivos sociais da empresa, ou registro no órgão competente” (MALUF; MALUF, 2016, p. 17).

Isto posto, no que diz respeito ao **namoro qualificado**, pode-se, similarmente, compreender “[...] a **configuração de sociedade de fato entre os noivos**, com o objetivo de construção de um patrimônio comum, com vistas ao futuro casamento. Cria-se, deste modo, uma verdadeira sociedade de fato entre os noivos quando, confiantes um no outro, adquirem bens em nome apenas de um deles” (MALUF; MALUF, 2016, p. 17, grifo nosso).

---

<sup>10</sup> Como foi discutido neste trabalho, a entidade familiar formada pela união estável quando está desprovida de contrato que estabeleça o regime de bens a ser aplicado na relação dos conviventes, aplica-se o regime da comunhão parcial de bens, conferindo, entre outros direitos, a meação dos bens adquiridos onerosamente na constância da união (BRASIL, 2002). Com efeito, como o namoro qualificado se assemelha com a referida família e, não dispõem, em regra, de nenhuma escritura na maioria dos casos, se tal relação for compreendida como união estável, por óbvio, aplicar-se-á as regras referentes a união estável (MALUF; MALUF, 2016).

Por conseguinte, pontua-se plenamente cabível o reconhecimento de um namoro qualificado como uma sociedade de fato que, por sua vez, será regida pelas regras de Direito Obrigacional, pela comprovação de esforço comum para a aquisição de patrimônio na constância do namoro, respeitando, em cada caso específico, o contraditório e a ampla defesa para confirmação ou não da ajuda mútua que, porventura, pode ser alegada (FARIAS; ROSENVALD, 2017).

Observando, nessa lógica, o princípio da boa-fé, nos moldes do artigo 422 do Código Civil<sup>11</sup>, para que se possa conferir, após comprovada a sociedade de fato pelos namorados em Juízo, a veracidade do que se alega como esforço comum para eventual partilha de patrimônio (FARIAS; ROSENVALD, 2017).

Além disso, deve-se atentar também, com a finalidade de se manter reconhecido o instituto afetivo formado por meio do namoro qualificado os preceitos trazidos pelo novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei 13.105 e promulgado aos 16 dias de março de 2015, vigente desde março de 2016 (BRASIL, 2015a).

Pelo motivo de que, com a nova ordem processual “[...] **os precedentes judiciais também vinculam as decisões judiciais atualmente**, já que o novo CPC estabelece que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que deixar de seguir precedente ou jurisprudência invocada pela parte [...]” (FERNANDES, 2016, grifo nosso).

Essa questão é tratada pela redação do artigo 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil, que preceitua que “[...] não se considera fundamentada qualquer decisão judicial [...] que [...] deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento” (BRASIL, 2015b).

Da mesma forma, o mesmo texto legal assevera que “os tribunais devem **uniformizar sua jurisprudência** e mantê-la estável, íntegra e coerente” (BRASIL, 2015b, grifo nosso), demonstrando claramente a necessidade de se respeitar as decisões proferidas pelos tribunais superiores, especialmente, pela uniformização do entendimento de determinado assunto já apreciado pelo Poder Judiciário nas vias extraordinárias.

Não bastasse a vasta imposição acima mencionada, o artigo 927, também do Código em que se alude, consigna-se que os Juízes e os Tribunais deverão sempre observar as decisões já analisadas e decididas (BRASIL, 2015b).

Essa sistemática adotada pelo Código de Processo Civil, pode ser melhor compreendida, de acordo com o posicionamento de Francis Ted Fernandes (2013), que dispõe de maneira clara que “[...] o capítulo seguinte de cada ‘romance’ deve necessariamente ‘guardar correlação com o capítulo anterior’. Um rompimento total entre similaridade das decisões somente é possível,

---

<sup>11</sup> Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé (BRASIL, 2002).

mediante uma carga de argumentação extrema que se justifique, com base nas peculiaridades do caso concreto.

À vista disso, sabido que o namoro qualificado já foi conhecido em sede de REsp pelo STJ e embasado nas diretrizes da Lei Processual Civil sobre a necessária observação dos precedentes, o instituto amoroso em análise deve, indubitavelmente, ser reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro.

De maneira que como fora examinado nas disposições acima, considerando as individualidades de cada relação afetiva, precipuamente, quando da apreciação de um determinado caso específico pelo Poder Judiciário, os elementos caracterizadores da família formada pela união estável, merece séria atenção ao considerarmos as várias formas de relacionamentos amorosos presentes no contexto social nacional.

À medida que não se pode olvidar do elemento principal da família constituída pela união estável, ou seja, a vontade presente de constituir família, que, diferentemente da entidade familiar discriminada, não se faz presente na eminência do namoro, mas se perfaz como uma mera projeção futura de constituir família.

Nessa linha de entendimento, Viegas e Poli (2015, p. 95) preceituam que o direito “[...] é sistemático e aplicação da juridicidade impõe a interpretação teleológica de todo o ordenamento jurídico, devendo ser considerados, portanto, todos os princípios e regras que se amoldam à situação jurídica das novas famílias que vem surgindo na sociedade.”

Por isso, compreendem que “[...] o direito não pode fechar os olhos para os fatos sociais, mas, sim, enfrentá-los a fim de não legitimar desigualdades, enriquecimento ilícito, efetivando, com isso, a dignidade dos membros dos novos formatos de família que vem surgindo na sociedade” (VIEGAS; POLI, 2015, p. 96).

Sendo assim, frente todos os argumentos já apresentados, o Estado, por meio de sua função precípua de aplicação e interpretação da norma ao caso concreto, deve, necessariamente, considerar a existência do namoro qualificado para que, desse jeito, mantenha-se garantido todos os direitos daqueles que se relacionam de maneira mais consistente que o namoro simples.

De maneira a respeitar a vontade fidedigna dos que se relacionam e não impondo ou negligenciando, como ocorreu em todo o contexto histórico da família, a supremacia do interesse estatal sobre os indivíduos e, por conseguinte, qualificando tais relações taxativamente em uma dogmática exata na generalidade dos amplos modelos de uniões afetivas.

## 5 Conclusão

À vista desse conjunto de ideias apresentadas, em uma ótica, verifica-se que as uniões afetivas passaram por constantes evoluções, especialmente, as constituídas como família, de modo que como se pôde constatar, tal instituição sempre sofreu influência direta do Estado demasiadamente ao definir qual relacionamento podia ser considerado como entidade familiar ou limitando a liberdade dos indivíduos que se envolviam efetivamente com outrem.

Por outro lado, sem embargos, vislumbra-se que a contemporaneidade se vê marcada pelas mais variadas formas de relacionamentos amorosos no contexto social brasileiro. Nitidamente oriundas da própria concepção humana sobre se relacionar com outro indivíduo sem, necessariamente, estabelecer uma união compreendida como família constituída, mesmo que haja um estreitamento de vidas entre os casais.

Assim, o avanço da concepção das diversas formas de se relacionar, tanto pelo Estado como pela sociedade, resultou em uma compreensão equivocada de que tais relacionamentos são conceituados como união estável, ao considerar equivocadamente presentes os elementos constitutivos dessa união nos namoros que se mostram mais próximos da referida entidade familiar.

Isto porque, como as uniões afetivas hodiernas muitas vezes se assemelham bastante com a união estável, por se apresentarem, superficialmente, como a aludida entidade familiar, vários relacionamentos afetivos têm sido considerados como família eminentemente constituída, quando, em verdade, consiste na mera projeção de constituir família.

Destarte, consoante a demonstração feita neste trabalho, o namoro qualificado, que guarda respeito com a mera expectativa futura dos que se relacionam afetivamente de constituir família e mantém no presente sua liberdade individual, é plenamente válido de acordo com o ordenamento jurídico e com o entendimento atual do corpo social, como solução ao entendimento equivocado em que o referido instituto consiste como união estável e, por consequência, deveria se aplicar as disposições relativas a esta modalidade de família a uma situação que não condiz com fiel vontade dos indivíduos que namoram.

Assim sendo, considerando a diferença dos relacionamentos formados pelo namoro qualificado e pela união estável, por mais singela que seja, não se deve permitir a imposição ilegítima de deveres aos amantes, sobremaneira, os patrimoniais, de qualquer forma e sem observar o fiel intuito do indivíduo que se encontra neste tipo de união, em razão de sua viciada compreensão como família já constituída.

Ademais, como suscitou-se nesta análise, sobre a relevância dos precedentes judiciais, consoante as disposições do Código de Processo Civil na aplicação do Direito subjetivo aos indivíduos, sabido que o namoro qualificado foi conhecido recentemente pelo STJ, os novos casos devem respeitar a mesma sistemática. Sendo assim, o Estado, na análise do caso concreto levado para sua apreciação, deve reconhecer essa nova modalidade de afeição amorosa e aplica-

la nos pleitos levados a sua apreciação, garantindo, desde modo, a fiel vontade do indivíduo que se relaciona com outra pessoa em virtude dos avanços do entendimento social face às novas formas de uniões afetivas.

## Referências

ALVES, Weverton Fernandes Bento et al. Namoro qualificado: análise do julgamento do recurso especial nº 1.454.643 - rj (2014/0067781-5) pelo Superior Tribunal de Justiça e sua real aplicação. **Revista Sinapse Múltipla**, Betim, v. 5, n. 2, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/sinapsesmultipla/article/view/13543>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 167, de 07 de janeiro de 2013. Revoga a Resolução n.º 40, de 14 de agosto de 2007. **Atos Normativos**, Brasília, 07 jan. 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1661>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 40, de 14 de agosto de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de reconhecimento de união estável no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. **Atos Normativos**, Brasília, 14 ago. 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=182>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 3.048 de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 maio 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2020/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2020/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jul. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1157273/RN. Relatora: Ministra Nancy Andrighi – Terceira Turma. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=973541&num\\_registro=200901892230&data=20100607&formato=HTML/](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=973541&num_registro=200901892230&data=20100607&formato=HTML/). Acesso em: 28 fev. 2020.

União estável ou namoro qualificado?: uma diferenciação necessária para a garantia da imposição ilegítima de deveres e ultraje a direitos

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.454.643 - RJ (2014/0067781-5). Relator: Márcio Aurélio Bellizze - Terceira Turma. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**, Brasília, 03 mar. 2015a. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201400677815&dt\\_publicacao=10/03/2015](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400677815&dt_publicacao=10/03/2015). Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento afasta diferença entre cônjuge e companheiro para fim sucessório. **Notícias STF**, 10 maio 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=342982>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo reconhece união homoafetiva. **Notícias STF**, 05 maio 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 63. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 2012. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=63>. Acesso em: 03 mar. 2020.

CAROSSI, Eliane Goulart Martins. As relações familiares e o direito de família no século XXI. **Revista Faculdade de Direito**, Caxias do Sul. v. 12, 2003.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007 [1903?].

COSTA, Maria Aracy Menezes da. Namoro qualificado: a autonomia da vontade nas relações amorosas. In: SOUZA, Ivone Maria Candido Coelho de (org.). **Direito de família, diversidade e multidisciplinariedade**. Porto Alegre: IBDFam, 2007.

DIAS, Maria Berenice. **Família, ética e afeto**. Brasília: Consulex, 2004.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 4. ed. São Paulo: RT, 2007.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: Direito de Família**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direito das famílias**. 9. ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPODIVM. 2017.

FERNANDES, Francis Ted. O sistema de precedentes do novo CPC, o dever de integridade e coerência e o livre convencimento do juiz. **Migalhas**, São Paulo, 11 nov. 2016. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI248774,81042-O+sistema+de+precedentes+do+novo+CPC+o+dever+de+integridade+e>. Acesso em: 7 mar. 2020.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. Metodologia de Análise de Decisões - MAD. **Universitas JUS**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>. Acesso em: 21 set. 2020.

FUGIE, E. H. A união homossexual e a Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Porto Alegre: Síntese, IBDFAM, out./dez. 2002. n. 15.

GOMES, Myrna Maria Rodrigues Neves. **As novas entidades familiares**: o caminho trilhado para um novo conceito. 51 f. 2009. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Ensino Superior da Paraíba. 2009.

GOMES, Orlando. **Direito de Família**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 nov. 2010. Disponível em: [http://www.INSTITUTOBRASILEIRODEGEOGRAFIAESTATISTICA.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_dou/default\\_resultados\\_dou.shtm](http://www.INSTITUTOBRASILEIRODEGEOGRAFIAESTATISTICA.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/default_resultados_dou.shtm). Acesso em: 22 jan. 2020.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 15 ed. rev., amp. e atual. Brasília: JusPODIVM, 2017.

LEITE, Gisele. O Novo Direito de Família. **Revista Brasileira de Direito de Família**. Porto Alegre, v. 9, n. 49, p. 112-20, ago-set. 2008.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: família. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Novas modalidades de família na pós-modernidade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MALUF, Carlos Alberto Dubas; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dubas. **Curso de Direito de Família**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MALUF, Carlos Alberto Dubas; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dubas. **A união estável e o namoro qualificado**: uma diferenciação. São Paulo, 27 set. 2016. Disponível em: <http://www.adfas.org.br/admin/upload/conteudo/27092016%20CarlosAlbertoDabusMaluf.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2020.

PIAUILINO, Isabel. Advogada explica diferença entre namoro qualificado e união estável. **Rádio Teresina FM**, 31 ago. 2015. Disponível em: <http://www.teresinafm.com.br/advogada-explica-diferenca-entre-namoro-qualificado-e-uniao-estavel/>. Acesso em: 5 abr. 2020.

RÁO, Vicente. **O Direito e a vida dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.

RUSSO, José. As Sociedades Afetivas e Sua Evolução. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Porto Alegre, v. 7, n. 32, out - nov. 2005.

VIEGAS, C. M. A. R.; POLI, L. M. O Reconhecimento da família Poliafetiva no Brasil: uma análise à luz dos princípios da dignidade humana, autonomia privada, pluralismo familiar e isonomia. **Duc In Altum**, v. 7, p. 55-100, 2015.

WALD, Arnoldo. **O novo direito de família**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

Artigo submetido: 2018-04-20

Reapresentado em: 2020-03-20

Aceito em: 2020-04-28



## ANSWER TO FOUR QUESTIONS ON THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWERS<sup>1</sup>

Thomas Paine

**Abstract:** Thomas Paine, answering, supposedly, to Condorcet, about institutional definitions proposed to French Constitution, after the Revolution. He deals with themes as division and balance of powers; constitutional control; Legislature institutional organization; hereditary monarchy; constituent power and legislative power; constitutional reform.

**Keywords:** Division of powers. Balance of powers. Constituent Power. Legislative Power.

### Introduction<sup>2</sup>

The four questions goes around the division of powers and the balance of powers, central themes in any institutional design. Interestingly, the concern was with a Legislature stronger than the Executive, which can be understood by the circumstances in which the author was. How the powers should be organized, particularly the Legislative Power, was also an object of concern.

His proposal for a unicameral Legislature, but with a divided functioning, draws attention. In addition to the ingenuity of seeking to preserve the positive points of both unicameralism and bicameralism, his insight makes us denaturalize the most recurrent schemes in modernity - which are bicameralism or unicameralism itself. Institutional design is a decision of men, not the imposition of nature.

It is noteworthy that Paine pays no attention to the Judiciary. In fact, it affirms the existence of the Legislative Power and the Executive Power. The Judiciary, as a result, would be an arm of the Executive.

Without giving details, Paine anticipates an important concern, which would attract much discussion on the part of constitutionalists - the control of constitutionality. For him, this control should happen automatically, by the Constitution itself. If the laws passed by the Legislature were not consistent with the foundations and principles of the Constitution, they should be

---

<sup>1</sup> It is impossible to determine the exact date of the composition of this document, but it is very likely that it was started in the spring of 1791 and completed some time during the following summer. It was later translated by Condorcet and published in the *Chronique du Mots* for June and July, 1792. The questions to which Paine replies were probably put to him by Condorcet, and related to the Constitution submitted by the French National Assembly.—Editor.

<sup>2</sup> Introduction written by the translator, Prof. Dr. André Rehbein Sathler, faculty of the MA in Legislative Affairs of the Brazilian Chamber of Deputies.

ignored. This would be practiced, as indicated, by the Legislative's own self-restraint. Paine also highlights how the constitution should be able to be changed.

Another anticipation is the debate over the amount of government needed - which in modern terms could be translated as the discussion about the size of the state. Paine calls attention to an interesting question: people want less government for themselves, but more government for others. Very consistent with human nature - wanting the bonuses, but not the government's burden. Everyone subscribes to the social contract, but some clauses must be worth more to some than to everyone. The solution would lie between these two extremes.

From a government sustainability point of view, the author points to something important: good governance is not enough, a method is also needed to maintain it. Embryo of institutionalism, the idea also adds to the contempt that Paine had for the hereditary monarchy (which could even have experiences of good government, depending on the monarch at the time, but which was a regime destined to fail because it had no guarantee of maintaining this good government). Optimistic and living in the effervescence of two liberal revolutions, Thomas Paine leaves his hope of progress as regards the solutions to political issues: "Political questions are being so vastly illumined by the light of reason that the dread of man ever again plunging back into the foul night of ignorance is a dread which should be energetically discarded".

#### **Answer to four questions on the legislative and executive powers**

Four questions to which you do me the honor of requesting na JL answer have been sent to me in a letter by my friend M\_\_\_\_\_. Laying aside the usual complimentary preliminaries, I purpose replying to them at once: for a man who regards the whole human race as his own family has little time for compliments or excuses.

It is obvious that the person who has laid these four propositions before Thomas Paine has done so with the expectation, or, at least, with the hope, that they may receive an affirmative reply. Indeed, this conclusion is easily gathered from the language he uses, which clearly implies that that austere Republican must give an affirmative reply if he is to hope for that grateful approval which is merited by every task that helps along the progress of human freedom.

Well, then, I, too, can truly assert that I am keenly interested in the felicity of humanity among all peoples and in all lands, and, therefore, as a fraternal and sympathetic worker, associated with you and with everyone who holds similar opinions, I will, with all possible brevity, reply to your questions, and also submit certain considerations which they have prompted. In the meantime, however, you must not for a moment imagine that I have any intention of discussing the agreement or non-agreement of our opinions in all cases; but, as we

are both aiming at the same goal, I shall confine myself to the task of simply discussing with you the best means of reaching that goal.

After acknowledging that the foundation upon which the French Constitution rests is excellent, you point out its deficiencies in many particulars, and then you demand:

1. As there is a want of equilibrium between the legislative and executive powers, is not the latter exposed to the danger of being overbalanced by the former?
2. Is not the executive power too feeble to be able to force the people to obey the law and also too feeble to obtain the respect and confidence necessary to a stable government?
3. Is not a legislative body composed of a single chamber likely to be the victim of its own rash impulsiveness and unrestrained impetuosity?
4. Is not the administrative system organized in such an intricate fashion as to lead to anarchy of a permanent character?

I shall first consider these questions individually, and afterwards deal with them collectively. On the other hand, while I do not care to enter at present into any debate as to their supposed amelioration or curtailment, I intend to bring to your notice a scheme for their modification in such a way as not to interfere with the orderly course of government, should such modification be deemed essential.

As to your assertion that the foundation upon which the French Constitution rests is excellent, there can be no difference of opinion between us, for as that foundation is the rights of man, the principle is too obvious to admit of argument. The man who should venture to gainsay it would thereby establish his kinship to the fool who said in his heart there is no God.

### **First question**

*"As there is a want of equilibrium between the legislative and executive powers, is not the latter exposed to the danger of being overbalanced by the former?"*

If the legislative and executive powers be regarded as springing from the same source, the nation, and as having as their object the nation's weal by such a distribution of its authority, it will be difficult to foresee any contingency in which one power could derive advantage from overbalancing the other, even if it were successful in doing so. If, on the other hand, these two powers be considered as not springing from the same source, and as, in fact, mutually hostile,

the one contending for the rights of the nation, the other for the privileges of a class, then surely your question assumes an entirely different aspect: in that case, what we should have to dread would not be the imminence of a single calamity, but the ruin of the entire people.

It is impossible to judge from your words which of these views you adopt, and, in any case it would be far from easy to solve a problem whose solution depends on another problem, and, for that reason, I shall avail myself fully of the freedom which the indefinite nature of your question permits and shall make such observations as may naturally occur to me. Thus, while I may not solve the problem, I shall offer some suggestions which, perhaps, will conduce to its solution.

The baleful custom of misgovernment is so universal and the consequent sufferings of nations throughout the centuries have been so dreadful that the soul of man, helpless and blinded, has almost lost the faculty of vision; the result is that even at the present day his power of drawing a distinction between prismatic shades can hardly be said to be fully developed.

When we begin to use only such words as are fitted to express ideas simply and naturally, we see plainly that the powers of which governments are composed fall into two primary divisions: the law-making power and the executive or administrative power. There is nothing in government which really transcends these divisions.

There is, I fancy, a more exact comprehension among people generally of the character of legislative power than there is of that of executive power. By the former is understood the delegated power of enacting laws that are consistent with the foundation and principles of the constitution. Otherwise, the legislative power would be pure despotism, call it by what name you will.

But the meaning ordinarily assigned to the term, executive power, is indefinite, and, consequently, our conception of it is by no means so exact and plain as when we speak of legislative power. It is associated, some way or other, in our minds with the idea of arbitrary power, and thus a feeling of suspicion rather than of confidence is aroused. You see, then, the absolute necessity of an exact definition of these two powers and the difficulty of dealing with the questions they involve in the absence of such definition.

Now, if we suppose it possible for one of these powers to encroach on the province of the other, then, of course, we must also suppose that the ability to do so is as great on one side as on the other. In that case, it is my opinion that the nation will be safer when an elected legislature controls the executive than when a non-elected executive attempts to usurp the function of legislation.

But, putting aside these considerations, I confess my inability to perceive the correctness of the comparison of a government to a pair of scales. In what does it consist? The idea which a pair of scales calls up is that of opposition. The metaphor, I imagine, originated in England at a period when, owing to certain circumstances, it had a certain fitness.

After the Norman Conquest, that nation, despairing of ridding itself of its oppressors,

devoted itself for centuries to the task of rinding a sort of counterpoise against their tyranny. For, with the advent of that conquest, arrived aristocracy, and the calamities with which the people had to contend were innumerable. Hence the nation threw its whole weight in the balance against royalty and aristocracy. This afterwards came to be called the balance of the nation poised against the balance of the court.

In a country, however, in which all the powers of the government spring from the same source, such a metaphor has no meaning. In such circumstances we cannot even conceive the possibility of two hostile governmental forces in opposition; instead of such a conception, there looms up before us one single edifice in which all is united and harmonious.

### **Second question**

And now I come to the second question: *"Is not the executive power too feeble to be able to force the people to obey the laws, and also too feeble to obtain the respect and confidence necessary to a stable government?"*

If a first proposition is fundamentally wrong, all the propositions dependent on it must necessarily be also fallacious. In this connection, therefore, the question that naturally suggests itself is: What is meant by executive power? Should the answer be: the power of enforcing the laws, then the phrase relates to every court of justice bound to carry out the laws whenever their enforcement is resisted. It must always be the special object of the legislature to defend the executive under this aspect; for if respect for the law is enfeebled, the laws and those who enacted them will also be treated with contempt. Should, however, the opinion prevail that the executive has not power to compel obedience to the laws and that it cannot win respect and submission from the people, another question arises: Why has it been unable to do so?

Such a question involves the consideration of the executive power under another aspect, namely as the medium through which the laws are executed rather than as the executor. When the subject is regarded from this point of view, we are forced to dwell on that part of the Constitution styled the monarchy.

The primary significance of the term "monarch" implies the absolute power of a single individual. In fact the word is capable of no other interpretation. However sublime the principles of the Constitution may be, we must perceive here an evident contradiction between words and ideas. Now, such a contradiction always gives rise to suspicion, and, therefore, it will be well to consider how far such suspicion tends to hinder the proper execution of the laws.

Should the recollection of the characteristics of the power of monarchy in the past, and the ideas which that recollection suggests, be in any way connected with the present executive, all plans intended to invigorate the latter will serve only to augment suspicion and diminish

confidence.

If it were a law of nature, or if God had issued a decree and revealed it to mankind, that, in accordance with His will, every successive custodian of authority should possess the same heart, a heart, too, incapable of guile, all suspicion and dread would vanish at once. But when we perceive that, from the mode in which nature acts, it is her apparent intention to reject the monarchical system, inasmuch as the monarchs on whom she bestows existence are sure to differ from one another both in person and disposition, one being wicked, another stupid, another insane, and another at once wicked, stupid and insane, it must surely be impossible for any reasonable person to believe any longer in such an absurdity as hereditary monarchy.

Should the French be as impervious to common sense as the English have been, such drowsy unconcern might be regarded as a state of felicity, and their thoughtlessness might be considered confidence; but confidence, to be permanent, must be based on reason.

### **Third question**

We have now reached the third question: *"Is not a legislative body composed of a single chamber likely to be the victim of its own rash impulsiveness and unrestrained impetuosity?"*

This question can scarcely receive a positive answer at present because of its complexity and of the questions involved in its discussion. Still, I shall endeavor to communicate to you the thoughts that it suggests. When a constitution determines the limitations of authority and the principle to which the legislative body must yield obedience, it has already secured a most potent and effective check upon all abuses of authority.

Suppose, for example, a bill were introduced in one of the American legislatures, like the one which became law in an English Parliament under George I, lengthening the duration of that legislature, it never could be enacted as a law, because such a law would be a violation of the Constitution, which limits the power of the legislature.

Still, notwithstanding the limitations that restrain power in its several departments provided by the Constitution, much will always depend on the wisdom and discretion exhibited by the various legislatures themselves.

However skilfully a constitution may be framed, it is impossible to decide previously, when there are two chambers, how far they will act as a check upon each other. They may come to an agreement not to avail themselves of this power of mutual restraint, either for good or evil; still, if the Constitution makes provision for such restraint, the result is sure to be advantageous.

In my opinion, for which I shall adduce reasons, it would be well to separate the legislature into two bodies before the discussion of any subject commences. Such an arrangement is preferable to the formation of one body always, or to the establishment of two divided

chambers.

With reference to the sort of separation suggested, more consideration should be given to human passions than even to reason. Because the object is conviction or persuasion, the influence exercised by such passions is of considerable importance, and a legislature composed of a single chamber is always exposed to the peril of deciding with precipitation; when it is divided, there will always be room for judicious reflection.

The utility of discussion is obvious, and occasionally a man of superior attainments will derive profit from the ideas of a person who is his inferior intellectually; if it be his purpose to put in practise some of the ideas to which he has listened, he should, as far as possible, avoid speaking himself.

My plan would be to divide a legislature, consisting, say, of a hundred representatives, into two equal sections. The first section would discuss some question, while the second section listened. Then the second section would take up the same question. Then, after each section had heard the arguments of the other, the debate would be closed, and the subject finally submitted to the decision of the entire legislature. At least, some plan should, in my judgment, be adopted that would obviate the inconveniences which at present hamper the proceedings of a single chamber, and that would yet not entail the evils inherent in the existence of two chambers. Some of those evils I now propose to lay before you.

First, it is contrary to common sense for one part of the legislature to have it in its power to decide a question while that question is being debated in another body, and while fresh light is being thrown on the discussion. In the second place, it often occurs that when a question is voted on in these separate chambers, the majority is controlled by the minority in a manner that is as repulsive as it is absurd.

Let it be assumed, for example, that each of the chambers has 50 members. Now we can easily imagine a case in which the members of one assembly are unanimous, while those of the other are divided on the question in the proportion of 26 to 24. Here we have 26 outweighing 24, or, in other words, three-fourths of the legislators compelled to submit to one-fourth.

On the other hand, if the legislature be divided in the way I have suggested, you gain all the advantages derived from separate debate without the evils which accompany the establishment of two chambers.

The two chambers which form the English Parliament need not be discussed here. As legislative bodies, they have no really distinctive individual character. Their ideas are entirely molded and colored by those of the Prime Minister in power. He waves over them his sleepcompelling wand, and they are at once plunged in the slumber of servitude.

Should we turn our eyes on the members of one of those chambers, profanely styled the House of Lords, a designation that insults nature, we discover that nature has avenged herself by bereaving them of talent and virtue. The entire representation of England is indeed

calculated to arouse compassion; still, when contrasted with the Lords, the Commons are comparatively respectable. So slight is the regard paid to that childish body that the people never make any inquiries as to its proceedings.

As an instance of its subjection to ministerial influence, I will mention that it gave the minister a majority of 90 after the debate on the war with Russia, whereas the House of Commons, which has double its number, gave him a majority of only 63. It has been well styled by Lord means master. Chesterfield, one of its members who was thoroughly acquainted with its composition, "the hospital for incurables." I am not at all in favor of two chambers which have each an arbitrary veto on the action of the other. There is nothing to prove that one body will exhibit more sagacity than the other, and to confide power to a body that lacks wisdom is to incur a peril rather than to provide a safeguard. As all human institutions have grown better with the progress of time, we have every reason to believe that with time also the representative system will grow better. This belief is strengthened by the fact that, just as it has encountered the greatest opposition, so it stands the best chance of at last attaining perfection.

#### **Fourth question**

We have now reached the fourth question: "*Is not the administrative system organized in such an intricate fashion as to lead to anarchy of a permanent character?*"

There has been great progress in the science of government, and particularly where the state has a wide extension. This consists in allowing the several parts of a country to manage its own domestic affairs. In this fashion not only can public and private affairs be carried on with greater ease, but the loss of time and the expense incident to centralization are avoided, as well as the errors entailed by such a legislative system.

From a general standpoint, I think the usefulness of the institution to which I have alluded is unquestionable; still, I must confess that I have not any special knowledge of its work in practise, for it has Always been my object to endeavor to throw light upon general principles rather than on their application to particular cases; because if the former be sound, the latter will be sound also. But, as the science of government is so far only in its childhood, I can but hope that, whatever system may be adopted, it will permit us to take advantage of the lessons of experience.

Although much study has been devoted to the science of government in all its manifestations, one subject closely connected with it has never received the full consideration it deserves; namely, how small is the measure of government that is actually required by man?

This question is fully discussed in a work I am now writing; and, moreover, to deal adequately with it at present would transcend my limits. But I am strongly inclined to believe that very little government is necessary, and that the need of government above measure is one of those ideas from which it would be well to free ourselves as early as possible.

When I inquire of a person how much government does he require, the answer I get is that he requires very little. But let me ask the same individual what amount of government he judges to be required by others, and he replies: "Oh, a very large amount, indeed!" If I continue my inquiries, I receive pretty much the same answers, and so I infer that the amount actually needed lies between these two extremes: the lesser amount each considers required for himself and the larger amount he regards as needful for his neighbor. Government beyond measure has the effect of giving encouragement and birth to crimes that otherwise might never have come into being.

The governments of the past managed to stimulate enmity and suspicion in every direction between nations as well as between individuals, and in this fashion to perpetuate their miserable domination. The success of such a system is calculated to uproot the very foundations of society, and we still feel the effects of its corrupt putrescence. It follows that the moral nature of man must inevitably change, and that, when he is subjected to sounder principles of government, he will no longer be the suspicious creature he could not help being under the old systems.

Now that nations seem to incline more and more toward the principles of civilized government, they would appear also to have gained the possession of a new faculty.

The relations between the French and English nations have assumed quite a different character during the last couple of years, and we may hopefully look forward to a similar change between the individuals of these two nations. Still, the moral changes that affect nations or individuals produce their consequences far more rapidly when their tendency is evil than when it is beneficial. Suspicion may be spread without any trouble; it cannot be uprooted with anything like the same facility. If you try to eradicate it forcibly, you fail; but if you succeed in quietly undermining it, it will gradually pass away silently and noiselessly.

When we contemplate the condition of France under the old regime, we behold a government that depends for its existence upon suspicion, upon spies and detectives employed by the police authorities. There could be no confidence in social circles, where everyone was in the habit of suspecting his neighbors; the master was suspicious of his servants, neighbors of one another, the Government of everyone, and every one of the Government. It is natural, then, that the present Government should also be suspected. This suspicion is a relic from the past, a past which it would be fortunate if the nation could forget altogether.

I shall now treat of the best methods for the improvement of the Constitution, whenever experience shows the necessity of such improvement, without disturbing the orderly course of government. The best method would be to add a clause to the Constitution determining the manner of such improvements. There are very different ideas upon this subject, and, for that reason, I propose discussing it in a special fashion.

Until the present moment, France has had no constitution; she is now about to form one and to choose a legislature. In these circumstances it is absolutely indispensable to draw a distinction between the position of the people in the act of delegating its power to those who will establish a constitution, and its subsequent position after delegating its power to a legislature elected in virtue of that constitution. Now, the Constitution and the laws are altogether different from the power of enacting laws to suit particular contingencies, conformable to the principles of the aforesaid Constitution. If the original power to establish a constitution were vested in successive legislatures as a hereditary possession, a constitution could have no real existence; the legislature would be endowed with despotic authority, and could, as in England, establish whatever kind of government it chose.

The present National Assembly, or, to be strictly accurate, the National Assembly of the Convention, has been compelled by circumstances to undertake legislative functions at the very time it was establishing a constitution. Thus, owing to the enormous amount of business it had to transact in uprooting some institutions, and constructing others, and making provision for absolute necessities, its attention was being constantly distracted. Apart from the particular business to which its energies were devoted, its work in the establishment of a constitution embraces two special objects: the one destructive, the other constructive. In regard to the first point it could not err: the ancient structure was based on an evil principle; in other words, on usurpation.

Having reduced the subject to its elements, I shall now consider the second question, which relates to construction. The sound basis upon which the new edifice is founded fully compensates the nation for all it has endured. But have the builders of the new edifice been too frugal or too liberal in the use they have made of the old materials? Are all its parts equally symmetrical? Has experience proved that it is less or more symmetrical than was needful?

These are questions which experience alone can answer. All that wisdom can do at present is to see that no future improvement shall be obstructed. However, there are two subjects upon which everyone has the same opinion: the boldness of the enterprise and the perseverance that has marked its achievement. It was to be expected that passionate ardor and the dread of falling back under bad government should have led the framers of the Constitution to be content with a relative excellence in their fear of retrogression. In view of the fact, however, that a final settlement precludes amelioration, this determination would seem of rather dubious value. Political questions are being so vastly illumined by the light of reason that the dread of man ever

again plunging back into the foul night of ignorance is a dread which should be energetically discarded.

In every land throughout the universe the tendency of the interest of the greatest number is in the direction of good rather than of evil, and the inevitable result must be to elevate the science of government to a height of perfection of which we have now no conception. To fetter ourselves would be folly; to fetter posterity would be usurpation; we must do nothing that impedes progress. If man had any rights over posterity, our rights would have been ruined long ago. If, instead of regarding the future, we turn our eyes on the past, we see clearly that we should have been reduced to a very low condition indeed, if our ancestors had succeeded in laying that yoke upon our shoulders which we would fain lay upon our posterity. Had they done so, we should never have accomplished what we are now engaged in accomplishing. The enjoyment of his rights does not suffice for man; he should also be secured in their exercise by the principles of social order.

If we wish to benefit our posterity politically, let us leave them liberty as a bequest, and, along with it, the encouragement of good example. Everything that deserves imitation is sure to be imitated. If our institutions are intrinsically admirable, posterity will assimilate them, and there will be no necessity for us to try to exercise our authority over our descendants. When an inheritance is bequeathed, it never contains a clause enjoining its acceptance on the heirs, for such a clause would be altogether ineffective. The heirs will accept it if they deem it worth accepting, reject it if they believe the contrary. The same is the case with regard to government. The rights of man belong as much to our descendants as they do to us. We should not, in our zeal for their prosperity, begin by slighting their abilities. Perhaps, their wisdom will be more profound than ours. It would be folly in us to assert a privilege to which we have not the slightest claim.

The power of self-amendment forms a very marked feature of the Constitution. Very probably, no constitution could be established in which defects would not appear in the course of time. The best way of dealing with such defects is to provide a method of correcting them as they arise. No constitution which has not such a corrective can be permanent. The Convention which established the Pennsylvanian Constitution, in 1776, under the presidency of Benjamin Franklin, had a clause decreeing that the Constitution should be revised every seven years by a convention, and that such additions and retrenchments as public opinion demanded should be discussed. The amendments proposed were, however, to be laid before the people for a considerable period before they were voted upon. Another convention changed this clause into another, embodying the right of the nation to alter or perfect the Constitution whenever she should deem it necessary.

I should prefer to such a general declaration as the above the exercise of power which would not weaken the absolute right, while, by its frequent use, it would compel the Government to avoid overstepping the principles of the Constitution.

The Federal Government of the United States, established in 1787 by the Convention over which General Washington presided, has in its Constitution a clause that calls for every improvement needed in the future. But such improvement must be effected by the authority of the people and by the same agencies that established the Constitution. It is not enough to constitute a good government; it is equally indispensable to adopt such methods as may assure the permanency of a good government.

Indeed, no constitution that does not make provision for this purpose can be considered complete. We are taught by experience that it is exceedingly hard to effect reforms, and, therefore, we benefit posterity when we adopt such contrivances now as will insure their success.

Provided the general principles of a constitution are sound, it will always be so easy to achieve such lesser reforms as are required by experience that the nation will never be persuaded to permit abuses to be piled upon abuses. In my judgment, it would be well to begin the revision of the Constitution in seven years from the present date, for during that period sufficient time will be afforded to make the people acquainted with its faults and virtues. It is worthy of notice that a few of the most important articles of the Constitution are due to particular circumstances rather than to reflection.

As an instance, I shall mention the decree concerning the right of peace and war. The two years which the Assembly spent in establishing the Constitution were assuredly not sufficiently long a period for the discussion of all the important subjects naturally connected with it. For this reason, the time for the first revision should not be put off too long, as we can easily see that certain additions and amendments will be absolutely needed. For that matter, it is by no means unlikely that before then all the European systems of government will experience a change, and that quarrels among nations will be terminated by pacific methods and not by the ferocious horrors of war.

The revolution which is influencing governments at present from West to East is quicker in its effects than the movement which once spread from East to West. I fondly hope that the National Assembly may have the courage to call for a convention of the representatives of the various nations of Europe, which would adopt measures for the general welfare. The felicity which liberty insures us is transformed into virtue when we communicate its enjoyment to others.

I should have completed this letter, which I began five weeks ago, sooner but for a journey which I had to make. Since then, the progress of events in France has been rapid, because of the flight and arrest of Louis XVI. All these events stimulate the reasoning faculty. Man advances

from idea to idea, from thought to thought, and all the time he is unaware of his marvelous progress. Those who fancy that the goal of its political knowledge has been attained by France will soon discover their mistake, and will be quickly outstripped unless they quicken their own paces. Not a day passes unaccompanied by a novelty. The human mind, long accustomed to struggle with kings as individuals, must now regard them as forming part of a system of government, and must conclude that monarchy is only a base political superstition which should not exist among an enlightened people. It is mental servitude that has rendered it sacred.

Suppose we draw a circle around a man, and address him thus: "You cannot step beyond this boundary, for, if you did, you would be swallowed up in an abyss." As long as the terror with which these words have inspired him continues, he will stay where he is. But if, by some lucky accident, he places one foot beyond the line, the other will come after it.