

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

**V. 14 N. 34 Jan./Abr. 2021**

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i34>

## Sumário

### *Editorial*

<a href="#">EDITORIAL</a>	<a href="#">POR</a>
Antonio Teixeira Barros	3-6

### *Expediente*

<a href="#">EXPEDIENTE</a>	<a href="#">POR</a>
	7-8

### *Artigos*

<a href="#">PESQUISAS ELEITORAIS: UMA DISCUSSÃO DE CENÁRIOS AMOSTRAIS CONSTRUÍDOS A PARTIR DAS DISTRIBUIÇÕES DICOTÔMICAS E POLITÔMICAS</a>	<a href="#">POR ENG SPA</a> 10-28
--	--------------------------------------

Julio Cesar Guimarães  
de Paula

<a href="#">PRAGMATISMO OU</a>	<a href="#">POR ENG SPA</a>
--------------------------------	-----------------------------

[IDEOLOGIA? SETORES EMPRESARIAIS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM 2014](#) 29-49

Wagner Pralon  
Mancuso, Rodrigo  
Rossi Horochovski,  
Ivan Jairo Junckes,  
Neilor Fermino  
Camargo

[BANG FOR THE BUCK: BRAZIL'S ELECTORAL AND POLITICAL FINANCING RULES FROM A GENDERED PERSPECTIVE](#) [ENG \(ENGLISH\)](#) 50-77

Larissa Peixoto Vale  
Gomes

[IDEOLOGIAS IMPORTAM - O ACESSO PARA O LOBBY EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA 55ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS](#) [POR ENG SPA](#) 78-101

Luiz Paulo Vaz de  
Figueiredo

[BICAMERALISMO, PERFIL DAS ELITES E TRAJETÓRIAS POLÍTICAS DOS PARLAMENTARES FEDERAIS NO BRASIL \(1983-2019\)](#) [POR ENG SPA](#) 102-127

Paulo Magalhaes  
Araujo

[COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO](#) [POR ENG SPA](#)

[ENTRE GERAÇÕES NA  
CONSULTORIA  
LEGISLATIVA DA  
CÂMARA DOS  
DEPUTADOS](#) 128-151

Marcos Antônio Reis,  
Roberto Campos da  
Rocha Miranda

[COMPREENDER O  
ESPAÇO FÍSICO: UMA  
CONTRIBUIÇÃO SOBRE  
A ESTRUTURA DE  
PARLAMENTOS](#) [POR ENG SPA](#) 152-174

Valério Augusto  
Soares de Medeiros

[A COMUNICAÇÃO DO  
SENADO FEDERAL NO  
FACEBOOK: UM  
ESTUDO DE CASO DAS  
INTERAÇÕES EM REDE  
E DOS COMENTÁRIOS  
SOBRE A REFORMA  
TRABALHISTA EM  
2017](#) [POR ENG SPA](#) 175-196

Karla de Lourdes  
Ferreira, Maria do  
Socorro Furtado  
Veloso

[RACIONALIZAÇÃO DA  
ASTREINTE À  
OBTENÇÃO DA  
TUTELA ESPECÍFICA  
SOB A PERSPECTIVA  
DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À  
SATISFAÇÃO E DA  
ATIPICIDADE  
EXECUTIVA](#) [POR ENG SPA](#) 197-211

Vitor Henrique Melo

de Albuquerque

[A OPÇÃO DO](#) [POR ENG SPA](#)  
[LEGISLADOR](#)  
[BRASILEIRO PELO](#) 212-226  
[MODELO PROCESSUAL](#)  
[PSEUDOACUSATÓRIO](#)  
[E A VIGÊNCIA DO IN](#)  
[DUBIO PRO HELL](#)

Francisco José Vilas  
Bôas Neto

[RETROSPECTO](#) [POR ENG SPA](#)  
[LEGISLATIVO E](#)  
[JURISDICIONAL DO](#) 227-238  
[FORO POR](#)  
[PRERROGATIVA DE](#)  
[FUNÇÃO NA AÇÃO DE](#)  
[IMPROBIDADE](#)  
[ADMINISTRATIVA](#)

Antonio Miguel Barros  
Tenório Varjão dos  
Santos

[MARCO LEGAL DA](#) [POR ENG SPA](#)  
[PRIMEIRA INFÂNCIA:](#)  
[UM ESTUDO A PARTIR](#) 239-262  
[DO CONCEITO DE](#)  
[INTERSETORIALIDADE](#)

Mariana Scaff Haddad  
Bartos

[TETO](#) [POR ENG SPA](#)  
[REMUNERATÓRIO](#)  
[CONSTITUCIONAL](#) 263-278

Isabela Costa Guedes,  
Edvaldo Fernandes  
Silva, Bárbara Cristina  
Costa

## ***Relatos de Experiências***

[A EXPERIÊNCIA DO](#) [POR](#)  
[PROGRAMA REENCONTRO](#) 279-  
[DO SENADO FEDERAL](#) 291

Ilana Trombka, Paulo  
Ricardo dos Santos Meira

## ***Dissertações do Mestrado Profissional em Poder Legislativo***

[DISSERTAÇÕES DE](#) [POR](#)  
[MESTRADO DEFENDIDAS](#) 292-  
[EM 2020 NO MESTRADO](#) 305  
[PROFISSIONAL EM PODER](#)  
[LEGISLATIVO](#)

Mestrado Profissional em  
Poder Legislativo



## EDITORIAL

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

A presente edição da revista **E-Legis** apresenta a seus leitores um conjunto de 14 artigos, reunindo as áreas de Ciência Política, Direito e Comunicação. O primeiro texto, assinado por Julio Cesar Guimarães de Paula, tem como título “Pesquisas eleitorais: uma discussão de cenários amostrais construídos a partir das distribuições dicotômicas e politômicas”. O objetivo é discutir o desenho amostral utilizado nas pesquisas eleitorais no Brasil, sob a ótica das teorias estatísticas. O foco está nos dois tipos de distribuição de probabilidade: a dicotômica e a politômica.

Na sequência, temos o estudo de Wagner Pralon Mancuso, Rodrigo Rossi Horochovski, Ivan Jairo Junckes e Neilor Fermino Camargo, cujo título é “Pragmatismo ou ideologia? setores empresariais e financiamento de campanha em 2014”. O objetivo é analisar o comportamento doador de setores empresariais nas eleições brasileiras de 2014, focalizando a disputa por dois cargos: presidente da república e deputado federal. Aplicando as técnicas de análise de redes sociais e de regressão linear múltipla aos dados sobre financiamento eleitoral divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o artigo mostra que importantes setores econômicos, as principais candidaturas presidenciais e os maiores partidos políticos formaram em 2014 uma elite político-econômica altamente interconectada, cujas relações internas são marcadas por critérios pragmáticos, em vez de ideológicos.

O terceiro artigo é de Larissa Peixoto Vale Gomes, intitulado “O valor do real: as regras eleitorais e de financiamento no Brasil sob uma perspectiva de gênero”. O texto discute gênero e financiamento de campanha, usando o Brasil para exemplificar como estes fatores, combinados com o sistema eleitoral, afetam o sucesso de mulheres nas eleições. Os dados mostram que, de modo geral, mulheres eleitas gastam 22% a mais por voto que homens eleitos na trajetória para a eleição. Isto explica em parte, junto com outros fatores analisados no artigo, a grande diferença de gênero na representação política brasileira.

O quarto texto é assinado por Luiz Paulo Vaz de Figueiredo e tem como título “Ideologias Importam: o acesso para Lobby em Audiências Públicas na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados”. Sob a perspectiva do *lobby* informacional, o texto examina a importância das ideologias de legisladores no acesso de grupos de interesse para a busca de influência em audiências da Câmara dos Deputados na 55ª legislatura. As conclusões mostram que as ideologias

---

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

são relevantes, principalmente em padrões de convite de esquerda e direita, ainda que com algumas contradições. As audiências, em agregado, são territórios de relativa igualdade entre esquerda e direita, ainda que audiências em específico tenham domínio ideológico. A ideologia do presidente da Comissão não altera a agenda ideológica das audiências.

A sexta contribuição é de autoria de Paulo Magalhaes Araújo, intitulada “Bicameralismo: perfil das elites e trajetórias políticas dos parlamentares federais no Brasil (1983-2019)”. O trabalho analisa a trajetória política e o perfil social de senadores e deputados pela perspectiva institucionalista, com vistas a mensurar e avaliar o perfil das elites congressuais, com base nas instituições representativas bicamerais. O objetivo é mostrar os efeitos institucionais do bicameralismo brasileiro sobre a composição das elites parlamentares federais.

Em seguida, está o estudo de Marcos Antônio Reis e Roberto Campos da Rocha Miranda, com o título “Compartilhamento do conhecimento entre gerações na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados”. A pesquisa analisa o processo de compartilhamento de conhecimento entre os consultores legislativos, e sua relação com as gerações. A metodologia contemplou a realização de levantamento por meio de questionário. Os resultados indicaram que os consultores estão abertos ao compartilhamento do conhecimento com os pares, independentemente de eles pertencerem a uma geração etária específica ou a um grupo de entrada determinado.

A contribuição seguinte é assinada por Valério Augusto Soares de Medeiros, intitulada “Compreender o espaço físico: uma contribuição sobre a estrutura de parlamentos”. O estudo explora a variável espacial em 15 parlamentos, com o intuito de investigar aspectos de estrutura e funcionamento, a partir da premissa de que o espaço afeta o desempenho legislativo. Os resultados obtidos permitiram identificar feições semelhantes nos estudos de caso, associadas à natureza político-legislativa, à carga simbólica e à complexidade espacial dos conjuntos edificados, além de apontar o quanto o espaço deve ser compreendido como um bem para a análise de casas legislativas.

O artigo seguinte é de autoria de Karla de Lourdes Ferreira e Maria do Socorro Furtado Veloso, sob o seguinte título: “A comunicação do Senado Federal no Facebook: um estudo de caso das interações em rede e dos comentários sobre a reforma trabalhista em 2017”. Os objetivos são identificar as características das publicações, as situações de interação e os tipos de comentários a uma postagem sobre a reforma trabalhista de 2017. Os dados revelam que as postagens e os questionamentos respondidos procuraram dar transparência e acesso às informações de interesse público, mas as situações de interação foram ínfimas. Os comentários expressaram polarização e falta de confiança nas instituições e nos políticos. Conclui-se que as práticas de comunicação pública ainda são um desafio à garantia de uma experiência plena de transparência e interação.

Na sequência, temos o estudo assinado por Vitor Henrique Melo de Albuquerque “Racionalização da astreinte à obtenção da tutela específica sob a perspectiva do direito

fundamental à satisfação e da atipicidade executiva”, O texto se insere no novo modelo de flexibilização processual que busca atribuir à função jurisdicional poderes suficientes para assegurar a efetividade da atividade satisfativa. Considerando a multa coercitiva como instrumento para atingir o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional adequada, a análise intenta alertar aos operadores do direito sobre a necessidade da racionalização de sua aplicabilidade no caso concreto, tendo em vista a atipicidade executiva e a busca pela tutela específica.

Francisco José Vilas Bôas Neto colabora com “A opção do legislador brasileiro pelo modelo processual pseudoacusatório e a vigência do *in dubio pro hell*”. O trabalho trata da previsão do artigo 3ºA do Código de Processo Penal brasileiro que prevê a estrutura acusatória. São apresentados dispositivos legais, posições doutrinárias e jurisprudências que afirmam ser essa a estrutura do processo brasileiro. No entanto, a estrutura acusatória parece não coincidir com alguns dispositivos legais. A hipótese consiste na possibilidade do processo penal brasileiro não ser puramente acusatório.

Em seguida, vem o estudo de autoria de Antonio Miguel Barros e Tenório Varjão dos Santos, “Retrospecto legislativo e jurisdicional do foro por prerrogativa de função na ação de improbidade administrativa”. O texto analisa a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a Lei Federal nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, o Código de Processo Penal Brasileiro, decisões de vários tribunais e o entendimento de doutrinadores constitucionalistas, penalistas, administrativistas e processualistas com a finalidade de verificar a incidência do foro por prerrogativa de função na ação de improbidade administrativa.

A autora Mariana Scaff Haddad Bartos assina o artigo “Marco legal da primeira infância: um estudo a partir do conceito de intersetorialidade”. O estudo documental tem como base o referencial legislativo norteador o Marco Legal da Primeira Infância, lei que estabelece os princípios e as diretrizes para as políticas públicas para crianças até os seis anos. O propósito é analisar a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância, além de apresentar o processo de construção da lei, até sua sanção. Após percorrer a literatura especializada e a análise da lei, a principal conclusão é a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância está coerente com a literatura, além de ser um conceito que possui grande destaque dentro da lei.

Isabela Costa Guedes, Edvaldo Fernandes Silva e Bárbara Cristina Costa assinam “Teto Remuneratório Constitucional”, que tem como objeto de análise o teto remuneratório constitucional, o qual corresponde à limitação prevista na Constituição Federal de 1988 quanto aos valores percebidos por ocupantes de cargos públicos, sendo no âmbito da administração pública esfera federal, estadual ou municipal. O intuito é fazer uma sucinta análise histórica do instituto e apresentar as principais alterações desde sua concepção, além de expor temáticas atinentes ao assunto, como o recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos e a aplicação do teto remuneratório em situações de acúmulo de cargo.



Por fim, na seção **Relatos de Experiências**, temos a contribuição de Ilana Trombka e Paulo Ricardo Meira “A Experiência do Programa Reencontro, do Senado Federal”. Trata-se de uma descrição sobre o processo de recadastramento obrigatório dos servidores aposentados e pensionistas, como “prova de vida” para a instituição e órgãos de controle é realizado anualmente, no seu mês de aniversário do servidor aposentado. A partir do diagnóstico de insatisfação e críticas dos aposentados, a Diretoria-Geral do Senado desenvolveu um novo formato, inédito, no qual esse público poderia realizar o recadastramento em um contexto mais agradável, envolvendo um reencontro festivo com ex-colegas e extensa prestação de serviços com parcerias externas. Uma pesquisa descritiva com o público-alvo demonstrou o êxito na iniciativa, institucionalizado desde 2018 e só interrompido pelo evento da pandemia de covid-19 no início de 2020.

Agradecemos aos autores e avaliadores que tornaram a atual edição da revista **E-Legis** possível. Boa leitura a todos!



## 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  
Fabrício Barbosa Maciel, Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ  
Fernando Scheffer, Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí-SC  
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná – PR  
Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados - DF  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília – DF  
Manoel Leonardo Santos - Universidade Federal de Minas Gerais - MG  
Maria Érica de Oliveira Lima, Universidade Federal do Ceará – CE  
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí – PI  
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  
**Formatação e publicação:** Christina Lima Campos Estellita Lins, Isabel Lobo de Figueiredo e Tatyana de Azevedo Maia

### 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

### **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



## **PESQUISAS ELEITORAIS: UMA DISCUSSÃO DE CENÁRIOS AMOSTRAIS CONSTRUÍDOS A PARTIR DAS DISTRIBUIÇÕES DICOTÔMICAS E POLITÔMICAS**

### **ELECTORAL RESEARCH: A DISCUSSION OF SAMPLE SCENARIOS BUILT FROM THE DICHOTOMIC AND POLITOMIC DISTRIBUTIONS**

### **ENCUESTAS ELECTORALES: UNA DISCUSIÓN DE ESCENARIOS DE MUESTRAS CONSTRUIDOS DE DISTRIBUCIONES DICTÓMICAS Y POLITÓMICAS**

Julio Cesar Guimarães de Paula<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo discutir o desenho amostral utilizado nas pesquisas eleitorais no Brasil. Do ponto de vista da teoria estatística, todo desenho amostral se constrói a partir de uma distribuição de probabilidade. Assim, a estimação de variáveis categóricas se relaciona a dois tipos de distribuição de probabilidade: a dicotômica e a politômica. A primeira ambienta-se em duas categorias (*distribuição binomial*), já a segunda, em três ou mais. O trabalho mostra que o uso da distribuição binomial pelos institutos diminui a magnitude amostral com impactos nos erros e nos intervalos de confiança. Assim, se propõe o uso da distribuição multinomial indexada as correções de Bonferroni para elevar a qualidade das estimativas eleitorais no Brasil.

**Palavras-chave:** Pesquisas eleitorais; Desenho amostral; Distribuição de probabilidade; Correção de Bonferroni.

**Abstrat:** This paper aims to discuss the sample design used in electoral research in Brazil. From the point of view of statistical theory, every sample design is constructed from a probability distribution. Thus, the estimation of categorical variables is related to two types of probability distribution: dichotomous and polytomous. The first is used in two categories (Binomial Distribution), while the second, in three or more. The work shows that the use of Binomial Distribution by the institutes reduces the sample magnitude with impacts on errors and confidence intervals. Thus, it is proposed to use the Multinomial Distribution indexed to Bonferroni's corrections for raising the quality of electoral estimates in Brazil.

**Keywords:** Electoral Research; Sample research design; Probability distribution; Bonferroni Correction.

**Resumen:** Este documento tiene como objetivo discutir el diseño de la muestra utilizada en las encuestas electorales en Brasil. Desde el punto de vista de la teoría estadística, cada diseño de muestra se construye a partir de una distribución de probabilidad. Por lo tanto, la estimación de variables categóricas se relaciona con dos tipos de distribución de probabilidad: dicotómica y politómica. El primero se usa en dos categorías (distribución binomial), mientras que el segundo, en tres o más. El trabajo muestra que el uso de la distribución binomial por parte de los institutos reduce la magnitud de la muestra con impactos en los errores y los intervalos de confianza. Por lo tanto, se propone utilizar la distribución multinomial indexada a las correcciones de Bonferroni para elevar la calidad de las estimaciones electorales en Brasil.

**Palabras clave:** Investigación electoral; Diseño de muestras de encuestas electorales; Distribución de probabilidad; Corrección de Bonferroni.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política de Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da mesma instituição (CEL-DCP-UFMG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1243-225X>. E-mail: [juliohcpaula@gmail.com](mailto:juliohcpaula@gmail.com)

## **Introdução**

Pesquisas eleitorais podem ser definidas como, pesquisas quantitativas nas quais normalmente são aplicados questionários estruturados a uma amostra pretensamente representativa do eleitorado. Na atualidade se configuram como a melhor informação que eleitores e candidatos têm sobre os rumos do processo eleitoral. Assim, nas democracias contemporâneas as pesquisas eleitorais, além funcionarem como mecanismos de vocalização de preferências, garantem a presença das distintas vontades no espaço público e possibilitam a relação de congruência entre o estado e os cidadãos.

Nesse sentido, no Brasil atual percebemos o destaque midiático dado aos institutos de pesquisa. Esses protagonizam discussões públicas sobre a assertividade de seus levantamentos. Nesse cenário de dúvidas sobre a qualidade dos resultados publicizados pelos institutos, uma questão se coloca: as pesquisas devem antecipar os resultados eleitorais? Ou devem ser entendidas como um retrato de um momento específico de um processo mais amplo? Essas problematizações levam em conta aspectos importantes que se relacionam a consolidação de preferências eleitorais em democracias de massa, como é o caso da brasileira. Preferências pouco consolidadas, alta volatilidade eleitoral, pouca estruturação do sistema partidário são aspectos que tornam a projeção de resultados eleitorais tarefa extremamente difícil. Esse fato não exime os institutos de pesquisa de uma análise mais detida sobre os fundamentos metodológicos utilizados em seus levantamentos. Assim, é nesse horizonte que se enquadra o presente trabalho.

Sob esse prisma, o estudo em tela se propõe a uma análise dos erros amostrais a partir das distribuições dicotômicas e politômicas. Para a consecução de tal objetivo o trabalho além desta introdução está dividido da seguinte maneira. A primeira seção apresenta um levantamento histórico sobre as dissonâncias entre pesquisas e resultados eleitorais e discute a consolidação das técnicas de amostragem a partir da experiência norte-americana. Na segunda apresento alguns fundamentos das pesquisas eleitorais no Brasil.

A seção seguinte se atém aos fundamentos da avaliação das pesquisas eleitorais no Brasil. Na terceira seção se discute as distribuições dicotômica e politômica de probabilidade e os desenhos amostrais construídos a partir dessas distribuições. Na seção seguinte são calculadas as correções de Bonferroni para cenários com mais de duas categorias. Por fim, são apresentadas as conclusões.

### **1. Apontamentos sobre amostragem: as dissonâncias entre pesquisas e resultados**

A revista *Literary Digest* foi fundada em 1890, desde a sua fundação conduziu a realização de enquetes eleitorais que visavam prever os resultados dos pleitos presidenciais norte-americanos. O periódico apontou corretamente a vitória de *Woodrow Wilson* nas eleições de 1916 e estimou corretamente os resultados nos quatro pleitos posteriores. Já nas eleições de 1936 a metodologia adotada pela revista não alcançou os resultados esperados. O levantamento apontou

equivocadamente a vitória do candidato republicano Alfred Landon, sobre o candidato a reeleição, o democrata Franklin D. Roosevelt (FERRAZ, 1996). O desenho proposto pelos pesquisadores se baseava no envio de cartões de resposta aos eleitores. Esses foram amostrados com base nos registros telefônicos e de proprietários de automóveis. Segundo dados da época foram enviados cerca de 10 milhões de cartões, a taxa de resposta chegou a aproximadamente 25% do total da amostra. A diferença entre os dados e o resultado eleitoral chegou a 19 pontos percentuais. O erro nas estimativas foi atribuído a inconsistência do método de amostragem utilizado. O universo dos donos de automóveis não era representativo do universo de eleitores. Muitos eleitores atingidos pela crise de 1929 não tinham automóveis e conseqüentemente não poderiam ser amostrados (ABEP, 2008).

Nesse sentido, a estimação equivocada realizada para o pleito de 1936 motivou um amplo debate na sociedade norte-americana sobre os fundamentos metodológicos das pesquisas eleitorais. Os estudiosos da época mostraram que o viés de uma amostra pouco representativa e a baixa participação proporcional da população amostrada, foram os motivos pelos quais, o resultado apontado pela revista se destoou do resultado aferido pelas urnas (FERRAZ, 1996; ABEP, 2008). Na mesma eleição George Gallup e seu instituto de pesquisa o *American Institute of Public Opinion* acertaram o resultado com uma amostra demograficamente representativa de 3.000 entrevistas. O survey conduzido por Gallup foi o marco inicial no uso de métodos científicos na elaboração e realização de pesquisas eleitorais (ABEP, 2008).

Nas eleições de 1948 a cientificidade dos procedimentos de amostragem também foi questionada, os mais importantes institutos de pesquisa norte-americanos não apontaram a vitória do democrata Harry Truman para a presidência da república. As explicações pelo erro se fundamentaram em duas dimensões. A primeira se relaciona a volatilidade das preferências dos eleitores. A segunda, a distância entre a realização das pesquisas e das eleições, já que os levantamentos foram realizados duas semanas antes da eleição, fato que não captou as alterações nas preferências no período final do processo eleitoral (FERRAZ, 1996; ABEP, 2008). A outra dimensão dos erros está ligada a uma discussão dos fundamentos da amostragem. O uso de amostras probabilísticas e o uso de amostragem por cotas era o cerne do debate. O relatório do *Social Science Research Council* fez uma defesa veemente da amostragem probabilísticas (FERRAZ, 1996). A partir daí a maneira como as amostras eram construídas se tornou o núcleo das discussões sobre a robustez inferencial nas pesquisas eleitorais. É importante destacar que a inferência é o processo pelo qual se generalizam informações obtidas de uma amostra da população de interesse. Assim, nesse processo de generalização a qualidade das inferências podem ser afetadas por dois fatores, erros não amostrais e erros amostrais (ABEP, 2008).

Os erros não amostrais estão ligados a logística da pesquisa, definição inadequada da população de interesse, questionários mal elaborados (perguntas que induzem a determinadas respostas, falta de objetividade, ordem inadequada, vocabulário inacessível etc.) e entrevistadores

mal treinados. Já os erros amostrais, são ligados a construção do plano amostral, tamanho, homogeneidade e estratificação. Nesse sentido, podemos dizer que amostras representativas são aquelas em que a proporção de ocorrência dos dois tipos de erros é minimizada ou quantificada. No caso dos erros amostrais pesquisas realizadas através de métodos probabilísticos devem sempre incluir em suas estimativas um erro, a chamada margem de erro nas pesquisas eleitorais (FERRAZ, 1996; ABEP, 2008). A partir da compreensão da importância das amostras probabilísticas e da estimação dos erros. A próxima seção se dedicará ao exame desses pressupostos nas pesquisas eleitorais brasileiras.

## 2. Os fundamentos das pesquisas eleitorais no Brasil

No caso brasileiro o debate sobre os fundamentos das pesquisas eleitorais e sua capacidade em prever os resultados das urnas é recente. A criação do Instituto Brasileiro de Opinião Pública, o IBOPE, em 1942 é o marco fundador das pesquisas e consequentemente o início do debate sobre a qualidade das inferências para os contextos eleitorais (*Idem*). Os anos de interrupção democrática arrefeceram o debate, que só foi retomado após a estabilização do calendário eleitoral, após as eleições de 1982 para os governos estaduais. Assim, as discussões sobre o quão as pesquisas refletem os resultados eleitorais também passaram a nortear os debates sobre eleições no Brasil.

Discussões sobre possíveis erros e inconsistências amostrais também pautaram o debate brasileiro sobre a validade das inferências aferidas pelas pesquisas. Em geral nas pesquisas de intenção de voto realizadas no Brasil adota-se, o procedimento de múltiplos estágios<sup>2</sup>, com estratificação<sup>3</sup> e conglomerados<sup>4</sup> nos primeiros estágios (regiões, municípios, setores censitários) e em seguida, no último estágio, incorporam-se cotas<sup>5</sup> por sexo, idade, grau de instrução etc., definidas segundo critérios do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral. As cotas são utilizadas para que o entrevistador aplique entrevistas a pessoas que têm uma probabilidade de resposta baixa, evitando-se, com isto, possíveis vieses na amostra. Por exemplo, são definidas cotas de PEA

---

<sup>2</sup> Um procedimento de amostragem pode ser realizado em várias etapas e neste caso tem-se uma amostragem em múltiplos estágios. O objetivo é combinar os diversos tipos de amostragens utilizando as vantagens de cada tipo. Numa amostragem em três estágios, por exemplo, pode-se nos dois primeiros estágios empregar técnicas de aleatorização e no último amostragem por cotas.

<sup>3</sup> A amostragem estratificada é o desenho adequado quando o pesquisador pretende estudar uma população a partir de características específicas. O objetivo é definir grupos representativos, combinando amostragem aleatória e estratificação. A amostra estratificada foi desenvolvida como uma forma de aumentar a precisão do processo amostral, reduzindo o grau de heterogeneidade presente na amostra aleatória simples. A estratificação amostral tem como característica a menor variação dos dados dentro de cada estrato do que entre os estratos.

<sup>4</sup> A falta de listas disponíveis para grandes populações é uma dificuldade para a utilização da amostragem aleatória simples. A amostragem por conglomerados é uma maneira de corrigir esse problema. O pesquisador constrói múltiplos estágios de seleção onde os estágios iniciais são os chamados conglomerados e o mesmo princípio de aleatoriedade se aplica a cada um deles. Um conglomerado é uma unidade que aglomera pessoas. Ao se sortear aleatoriamente um conglomerado, a lógica é a mesma do sorteio aleatório de indivíduos.

<sup>5</sup> O Anexo (1) mostra os desenhos amostrais utilizados pelos principais institutos de pesquisa nas últimas eleições presidenciais.

(População Economicamente Ativa) e Não-PEA para impor que pessoas que trabalham e que não trabalham pertençam à amostra (ABEP, 2008).

Segundo King et. al. (2001) em pesquisas eleitorais as taxas de não-respostas variam entre 50% até 90%. Essas altas taxas segundo os autores estão relacionadas a dois fatores: (1) os temas abordados no questionário, tais como: racismo, desigualdade, adesão a democracia, assuntos que dependendo da maneira como são apresentados, podem aumentar a taxa de não-respostas e (2) as localidades onde as pesquisas são realizadas. Sob esse prisma, Smith (1983) indica a comparação das taxas de não-respostas com dados oficiais, como os obtidos pelos censos demográficos, por exemplo. Na esteira dos estudos que tomam as variáveis socioeconômicas com variáveis independentes das taxas de não-resposta, Henkel (2012) encontra resultados importantes, quando avalia as taxas de não-resposta de estudantes das escolas estaduais do Pará, à uma pesquisa que procurava avaliar o posicionamento dos estudantes sobre aspectos do sistema político brasileiro. Segundo o autor, a estrutura sociodemográfica, o ciclo de vida dos respondentes e suas experiências com relação às políticas públicas, ajudam a explicar as taxas de não-resposta.

No limite, a amostragem por cotas (MOSER, et. al., 1953) mitiga a probabilidade de não-respostas pelo fato de trazer para o cenário indivíduos que teriam dificuldade de serem pesquisados. O método utilizado – de estabelecer cotas dentro dos setores selecionados probabilisticamente - pode ser considerado como aproximadamente alto-ponderado e sua função é evitar as possíveis distorções que seriam introduzidas pelos entrevistadores, caso não houvesse cotas. Embora seja amplamente conhecido o fato de que amostragem por cotas não possibilita o cálculo do erro amostral (ou margem de erro), pois ela não atende aos princípios da aleatoriedade estatística, os institutos de pesquisa adotam conscientemente o modelo de amostragem em múltiplos estágios, envolvendo cotas no último estágio, como um modelo aproximado em relação a um modelo ideal (do ponto de vista probabilístico).

Problemas como o tempo de realização e o custo de execução da pesquisa, bem como as imposições da Lei Eleitoral<sup>6</sup>, que obriga a declaração da margem de erro no momento do registro da pesquisa junto à Justiça Eleitoral, são os principais argumentos utilizados pelos institutos pela escolha do método aplicado. Assim, a divulgação das pesquisas está legalmente condicionada ao registro das seguintes informações no Tribunal Eleitoral com um prazo mínimo de 5 dias antes do conhecimento dos resultados:

---

<sup>6</sup> Em 1988, com base em recursos apresentados pelos meios de comunicação e de produção de pesquisas, as restrições foram suspensas, e em 1990 foram retiradas da legislação (Resolução 16.402/1990). Foi nesse momento que a legislação eleitoral avançou para o campo da regulação das informações, no sentido de dar transparência tanto sobre os agentes envolvidos no processo político, quanto sobre os parâmetros metodológicos de produção dos dados. Nas mudanças mais recentes, a Reforma Política parcial realizada nos anos de 2005 e 2006 definiu novas regras para a realização das campanhas eleitorais e de divulgação de pesquisas, válidas a partir das eleições municipais de 2008. Naquela lei (lei 11.300/06) foi definida a restrição da divulgação para o período dos 15 dias anteriores ao pleito. No entanto, em 8 de novembro de 2007, através da Resolução 22.623 do Tribunal Superior Eleitoral, foi estabelecida uma regulamentação aberta, definindo que pesquisas realizadas em data anterior ao dia das eleições, poderão ser divulgadas a qualquer momento, inclusive no dia das eleições.



- 1) *O contratante da pesquisa;*
- 2) *O valor e origem dos recursos;*
- 3) *A metodologia e o período de realização da pesquisa;*
- 4) *O plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução e nível econômico do entrevistado; área física de realização do trabalho, intervalo de confiança e margem de erro;*
- 5) *O sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;*
- 6) *O questionário completo aplicado ou a ser aplicado;*
- 7) *O nome de quem pagou pela realização do trabalho;*
- 8) *Documentos de comprovação do registro da empresa;*
- 9) *O nome do estatístico responsável pela pesquisa e seu registro no Conselho Regional de Estatística;*
- 10) *Número do registro da empresa responsável pela pesquisa no Conselho Regional de Estatística.*

A partir do entendimento de como os desenhos amostrais são formatados pelos institutos de pesquisa do Brasil e de como a Lei Eleitoral regula a sua realização e divulgação. A seção seguinte propõe uma discussão sobre os critérios que fundamentam a avaliação dos resultados das pesquisas eleitorais.

### **3. Como avaliar pesquisas eleitorais no Brasil?**

É notório que as pesquisas eleitorais se popularizaram no Brasil nas últimas décadas (MENDES, 1991; SILVA, et. al, 2019), ao mesmo tempo vemos um aumento na descrença com relação aos seus resultados (ALMEIDA; 2008; BRAUN; 2009). Conceitos como amostragem e inferência entraram no inconsciente coletivo da população e direcionam as críticas às dissonâncias entre as pesquisas e os resultados eleitorais. Um trabalho canônico nessa área é o livro de Frederick Mosteller (1949), intitulado *The Pre-election Polls of 1948: Report to the Committee on Analysis of Pre-Election Polls and Forecasts*, a pesquisa é o resultado de vários estudos sobre os erros das pesquisas eleitorais nas eleições norte-americanas de 1948. Mosteller *et. al.* (1949) apresentou oito formas para se mensurar a precisão das pesquisas eleitorais. Os métodos propostos pelos autores podem ser divididos em dois grupos: (i) *os que se centram na diferença entre as porcentagens absolutas de votos obtidas pelos candidatos e as estimadas pelos institutos e (ii) os que se ocupam das distâncias relativas entre os candidatos.*

Nesse sentido, os trabalhos de Gramacho (2013; 2015) utilizam a metodologia proposta pelo estatístico norte-americano para entender o caso brasileiro. A partir das idiossincrasias do sistema político brasileiro, em especial o multipartidarismo, o autor utiliza o “Método 3” de

Mosteller *et. al.* (1949). Denominado de (MM3) O método consisti em mensurar o erro de cada pesquisa eleitoral a partir da diferença entre a média dos valores absolutos da intenção de votos estimada para cada candidato e percentual de votos válidos obtidos pelo candidato (GRAMACHO, 2013). O processo de cálculo do (MM3) é o seguinte:

- 1) *Porcentagem sem decimais da estimativa de votos feita pelo instituto X para os candidatos - (Intenção de Voto, I.V.);*
- 2) *Porcentagem sem decimais do resultado obtido pelos candidatos nas eleições (Votação Total, V.T.);*
- 3) *Extrai-se o valor absoluto da diferença entre (I.V. - V.T. = Erro);*
- 4) *Calcula-se a média aritmética dessas diferenças: Método Mosteller 3 (MM3).*

Para fins ilustrativos as tabela 1, 2, 3 e 4 apresentam os cálculos do (MM3) para os dois principais institutos de pesquisa do Brasil, IBOPE e DATAFOLHA para as eleições 2018<sup>7</sup>. O IBOPE apresenta (MM3) inferior ao DATAFOLHA. Os cálculos são apresentados abaixo.

As variáveis (I.V 1, 2, 3) apresentam as intenções de votos para os candidatos a presidência em 2018. A variável (Média I.V.) representa a média das intenções de votos, já V.T. são os votos obtidos pelos respectivos candidatos. O Erro é a diferença entre as variáveis (Média I.V) e (V.T.). O MM3 calculado para os levantamentos 2.34 do IBOPE, 0,34 acima dos 2 pontos informados pelo instituto. A metodologia do instituto é apresentada no Anexo (1).

---

<sup>7</sup> As eleições de 2018 apresentaram características especial por diversos fatores, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva não teve sua candidatura deferida pela justiça eleitoral por conta da Lei da Ficha Limpa. A não homologação da candidatura do ex-presidente colocou na disputa o seu candidato a vice. O ex-ministro da educação e o ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad. Essa conjuntura fez com que o nome do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Fernando Haddad só aparecesse nas pesquisas eleitorais a partir do 24/09 de 2018.

**Tabela 1 – Cálculo do MM3 para o IBOPE ELEIÇÕES DE 2018 (1º Turno)**

Candidatos	Partido	I.V. 1	I.V. 2	I.V. 3	Média I.V.	V.T.	Erro
Jair Bolsonaro	PSL	38	41	45	41,3	46	-4,7
Fernando Haddad	PT	28	25	28	27,0	29	-2,0
Ciro Gomes	PDT	12	13	14	13,0	12	1,0
Geraldo Alckmin	PSDB	8	8	4	6,7	4	2,7
João Amoêdo	NOVO	4	3	3	3,3	2	1,3
Marina Silva	REDE	3	3	2	2,7	1	1,7
Henrique Meirelles	MDB	2	2	1	1,7	1	0,7
Guilherme Boulos	PSOL	2	2	1	1,7	0	1,7
Cabo Daciolo	PATRIOTA	2	2	1	1,7	1	0,7
Alvaro Dias	PODEMOS	1	1	1	1,0	0	1,0
João Goulart Filho	PPL	0	0	0	0,0	0	0,0
Vera Lúcia	PSTU	0	0	0	0,0	0	0,0
Eymael	DC	0	0	0	0,0	0	0,0

**Método Mosteller 3 (MM3): 2,34**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site “Poder 360”.

Os dados da tabela 2 seguem a mesma lógica da tabela anterior, as variáveis (I.V 1, 2, 3) apresentam as intenções de votos para os candidatos a presidência em 2018. A variável (Média I.V.) representa a média das intenções de votos, já V.T. são os votos obtidos pelos respectivos candidatos. O Erro é a diferença entre as variáveis (Média I.V) e (V.T.). O MM3 calculado para os levantamentos 4,2 do DATAFOLHA, 4,2 acima dos 2 pontos informados pelo instituto. A metodologia do instituto é apresentada no Anexo (1).

**Tabela 2 – Cálculo do MM3 para o DATAFOLHA - ELEIÇÕES DE 2018 (1º Turno)**

Candidatos	Partido	I.V. 1	I.V. 2	I.V. 3	Média I.V.	V.T.	Erro
Jair Bolsonaro	PSL	33	39	40	37	46	-9
Fernando Haddad	PT	21	26	25	24	29	-5
Ciro Gomes	PDT	11	13	15	13	12	1
Geraldo Alckmin	PSDB	9	9	8	9	4	5
João Amoêdo	Novo	8	4	3	5	2	3
Marina Silva	Rede	5	3	3	4	1	3
Henrique Meirelles	MDB	4	2	2	3	1	2
Guilherme Boulos	Podemos	3	2	2	2	0	2
Cabo Daciolo	Psol	2	1	1	1	1	0
Alvaro Dias	Patriota	2	1	1	1	0	1
João Goulart Filho	PSTU	2	0	0	1	0	1
Vera Lúcia	DC	0	0	0	0	0	0
Eymael	PPL	0	0	0	0	0	0

**Método Mosteller 3 (MM3): 4.2**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site “Poder 360”.

O 2º turno das eleições de 2018 se transcorreu entre os dias 07/10 e 28/10. Os levantamentos do IBOPE foram realizados respectivamente nos dias 15, 23 e 27 de outubro. O erro estimado pela metodologia apresenta pelo instituto foi de 2 pontos percentuais e o (MM3) ficou abaixo, 1,4. Isso demonstra que as estimativas de 2º turno são mais assertivas do que as do 1º.

**Tabela 3 – Cálculo do MM3 para o IBOPE ELEIÇÕES DE 2018 (2º Turno)**

Candidatos	Partido	I.V. 1	I.V. 2	I.V. 3	I.V. 4	Média I.V.	V.T.	Erro
Jair Bolsonaro	PSL	59	57	56	54	56,5	55,13	1,4
Fernando Haddad	PT	41	43	44	46	43,5	44,87	-1,4

**Método Mosteller 3 (MM3): 1,4**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site “Poder 360”.

Os levantamentos do DATAFOLHA foram realizados respectivamente nos dias 10, 18, 25 e 27 de outubro. O erro estimado pela metodologia apresenta pelo instituto foi de 2 pontos percentuais e o (MM3) ficou no limiar 1,9. Os dados do DATAFOLHA também se apresentaram mais assertivos no 2º. Explicações estatísticas para tal assertividade serão apresentadas na próxima seção.

**Tabela 4 – Cálculo do MM3 para o DATAFOLHA ELEIÇÕES DE 2018 (2º Turno)**

Candidatos	Partido	I.V. 1	I.V. 2	I.V. 3	I.V. 4	Média I.V.	V.T.	Erro
Jair Bolsonaro	PSL	58	59	56	55	57	55,13	1,9
Fernando Haddad	PT	42	41	44	45	43	44,87	-1,9

**Método Mosteller 3 (MM3): 1,9**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site “Poder 360”.

Segundo Gramacho (2013) em contextos multipartidários como é o caso do Brasil o (MM3) apresenta uma limitação importante na medida em que apresenta o conjunto dos resultados de cada pesquisa eleitoral e não especificamente para os candidatos tomados individualmente. Para responder a essa limitação o autor desenvolveu o (MM3C) que é o *Método de Estimação do Erro para cada Candidato*, seus valores utilizam o mesmo processo de cálculo do (MM3) até o terceiro passo, dos quatro apontados acima.

A partir dos dois métodos o (MM3) e o (MMEC), Gramacho (2013; 2015) desenvolve dois trabalhos como objetivo de discutir as incongruências entre as pesquisas eleitorais e os resultados das urnas, nas eleições majoritárias nos pleitos de 2010 e 2014. Os resultados revelam erros superiores as margens informadas a Justiça Eleitoral, as maiores discrepâncias foram encontradas em: (i) pesquisas realizadas com maior antecedência, (ii) pesquisas realizadas no 1º turno, (iii) em disputas pouco competitivas, (iv) quando o número de candidatos é reduzido e (v) nas eleições

*para governadores*. No entanto, uma avaliação da qualidade das pesquisas eleitorais pautada única e exclusivamente na predição correta do resultado eleitoral é uma avaliação no mínimo precipitada.

Dessa forma, a construção de modelos preditivos para resultados eleitorais não deve considerar apenas as intenções de voto dos eleitores. Assim, algumas dimensões podem ser utilizadas para a construção de modelos mais assertivos, tais com: (i) *Pesquisas eleitorais anteriores*, (ii) *Histórica de brancos e nulos*; (iii) *Histórico de voto consolidado em regiões específicas do país*; (iv) *Padrão de rejeição de partidos e candidatos*; (v) *Índices de partidatismo e consolidação do sistema partidário*. Assim, avaliar pesquisas eleitorais pelo seu grau assertividade seria negligenciar uma gama de fatores que interferem na decisão do voto dos eleitores.

Sob esse prisma, Gramacho (2013) estima um modelo de regressão linear no qual a variável dependente são os valores do (MM3) calculados para as 153 pesquisas eleitorais analisados pelo autor. Das variáveis independentes mobilizadas os maiores escores estimados nos quatro modelos apresentados, são relacionados a variável (*2º Turno*), que se refere ao turno de realização da eleição. Vários fatores podem explicar esse resultado, e a adequabilidade da distribuição de probabilidade ao desenho amostral pode ser um deles.

Com relação ao desenho amostral esse ponto foi o que orientou as discussões sobre a qualidade das pesquisas não apenas no Brasil, como também nos Estados Unidos. Contudo, para além de uma discussão sobre as características amostrais o que se propõe aqui é um debate sobre o erro amostral, popularmente conhecido como *margem de erro*. Tome-se como exemplo as eleições majoritárias brasileiras que se dão em dois turnos. No primeiro turno invariavelmente há mais de dois candidatos, variável de interesse é por definição politômica, ou seja, possui três ou mais possibilidades de escolha. E o cálculo amostral utilizado pelos institutos de pesquisa leva em conta uma distribuição dicotômica. Essa escolha gera importantes impactos no tamanho das amostras e na estimação dos erros, fatos que comprometem as inferências, não necessariamente a predição dos resultados. Assim, a próxima seção será dedicada aos fundamentos formais das duas distribuições e seus impactos no tamanho da amostra.

#### **4. Distribuições dicotômicas e politômicas**

A estimação de proporções ambienta-se em questões de dois tipos: dicotômica e politômica. As questões dicotômicas são as que apresentam dois itens, as questões politômicas são as que apresentam mais de dois itens. A teoria estatística avançou nos aspectos relacionados as questões dicotômicas, porém, em cenários eleitorais as questões são politômicas, ou seja apresentam mais de duas possibilidades aos respondentes. Mesmo em um cenário de segundo turno onde existem apenas dois candidatos, as possibilidades de abstenção e levam o número de categorias (SILVA, 2012; ASSUMÇÃO, 2017).

#### 4.1. Questões dicotômicas

A amostragem de proporções em questões dicotômicas fundamenta-se na distribuição binomial, que diz respeito a um experimento aleatório que consiste em repetidas tentativas que apresentam apenas dois resultados possíveis (tentativas de Bernoulli) e possui as seguintes características (AGRESTI *et. al.*, 2012):

- 1) As tentativas são independentes, ou seja, o resultado de uma não altera o resultado da outra;
- 2) Cada repetição do experimento admite apenas dois resultados: sucesso ou fracasso;
- 3) A probabilidade de sucesso ( $p$ ), em cada tentativa, é constante;
- 4) As probabilidades para as duas categorias são as mesmas para cada observação;
- 5) Representamos as probabilidades por  $\pi$  para a categoria 1 e  $(1 - \pi)$  para a categoria 2.

Na Distribuição Binomial a variável aleatória  $X$  possui parâmetros  $n$  e  $\theta \in [0,1]$  se  $X(\omega) \in \{0,1,\dots,n\}$  com

$$\mathbb{P}(X = K) = \frac{n!}{K!(n-K)!} \theta^K (1 - \theta)^{n-K}. \quad (4.1)$$

A esperança e a variância são dadas<sup>8</sup> por:

$$\mu = E(X) = np \quad (4.2)$$

$$\sigma^2 = V(x) = np(1 - p) \quad (4.3)$$

O cálculo do tamanho da amostra  $n$ , para casos dicotômicos, seria modelado pela equação abaixo:

$$n = \frac{N \cdot z^2 \cdot p \cdot q}{(N-1) \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q} \quad (4.4)$$

#### 4.2. Questões Politômicas

No caso de se terem questões politômicas, a distribuição que fundamenta o processo de amostragem é a multinomial, que é uma generalização da distribuição binomial para mais de duas proporções. Situações que podem ser modeladas pela probabilidade acima questões de múltipla

---

<sup>8</sup> A média de uma variável aleatória discreta é a média ponderada dos valores possíveis de  $X$ , onde os pesos são as probabilidades. De forma similar a variância usa  $f(x)$  com peso para multiplicar cada desvio quadrado  $(x - \mu^2)$ . (ASSUMÇÃO, 2017).

escolha, sejam de resposta única ou múltipla, escala de Likert, escala numérica, etc. (SILVA, 2012; ASSUMÇÃO, 2017). Sejam, então, as probabilidades  $\theta_1, \dots, \theta_2$ , satisfazendo a  $0 \leq \theta_i \leq 1$ , para  $i=1, \dots, n$ , e  $\sum_{i=1}^k \theta_i = 1$ . Então, a probabilidade conjunta de se obterem as quantidades  $(n_1, \dots, n_k)$ , a partir de uma amostra de tamanho  $m$ , é dada por:

$$\mathbb{P}(N = (n_1, n_2, \dots, n_k)) = \frac{m!}{x_1! x_2! \dots x_k!} \theta_1^{n_1} \theta_2^{n_2} \dots \theta_k^{n_k} \quad (4.5)$$

Assim, os equacionamentos dos parâmetros de amostragem (esperança e variância) que utilizamos para amostragem de questões dicotômicas são válidos para a amostragem de questões politômicas. Em função da equivalência demonstrada acima, a esperança de  $n_i$  é  $m \cdot \theta_i$  e a sua variância é  $m \cdot \theta_i \cdot (1 - \theta_i)$ , que são equivalentes ao caso binomial.

Desde a redemocratização o eleitor foi submetido a cenários eleitorais onde há mais de dois candidatos, essa situação deve ser modelada por uma distribuição multinomial e teria tamanho de amostra igual a:

$$n = \max_{p,q} \frac{N \cdot z^2 \cdot p \cdot q}{(N-1) \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q} \quad (4.6)$$

Em que  $N$  é o tamanho da população,  $q$  é igual a  $(1-p)$ , e  $z$  é o fator da distribuição normal padronizada correspondente ao nível de significância  $\alpha$ . Geralmente, o produto  $p \cdot q$  é obtido do histórico de trabalhos anteriores ou, quando totalmente desconhecido, substituído por 0,25, valor máximo que proporcionará um cálculo conservador do tamanho da amostra.

## 5. As distribuições de probabilidade e as correções de Bonferroni

Silva (2012) em discussão análoga a que se pretende nesse trabalho, “apontou que a estimação de intervalos de confiança para as  $k$  classes precisa considerar que as estimativas de precisão são simultaneamente dadas para as  $k$  classes. Significaria distribuir o nível de significância global  $\alpha$  pelos  $k$  intervalos de estimação” (SILVA, 2012: 125). O autor utiliza o método de Bonferroni para a correção do nível de significância. Em linhas gerais o método distribui o nível de significância global de modo igualitário pelas  $k$  categorias de interesse. Por exemplo, nas últimas eleições presidenciais tivemos 13 candidatos e se levarmos em conta votos brancos, nulos indecisos e abstenções, teremos no mínimo 15 classes a serem testadas em conjunto com um nível de significância global de 0,95 ( $\alpha = 0,05$ ), o nível de significância corrido por Bonferroni para cada classe será de  $\alpha_{15} = \alpha/k = 0,05/15 = 0,0033$ . A razão entre o valor  $\alpha$

(para um nível de significância global de 0,95) e o número de **k** torna o seu o valor de  $\alpha_k$  menor na medida em que categorias são introduzidas nos testes. Assim, pode-se concluir que as correções de Bonferroni causam três impactos imediatos: (i) *diminuição da área de rejeição (z)*; (ii) *Aumento do intervalo de confiança e (iii) e o conseqüente aumento da amostra (n)*.

O exemplo abaixo apresenta uma situação hipotética para o cálculo amostral, tendo como referência as correções de Bonferroni para dados categóricos com **k=15**. O universo é o número de eleitores da cidade de Belo Horizonte, o nível de confiança é o mais utilizado pelos institutos de pesquisa 95% e a margem de erro de 2%. Os cálculos tomam como referência as formulas (3.4) e (3.6).

*Exemplo 1:*

O valor **z** a ser inserido no exemplo 1 corresponde a razão entre o nível de significância global (0,05) e as 15 **k** categorias em questão (**0,05/15 = 0,003334**), esse valor representará um **z = 2,712986**. O valor **p.q = 0,25** corresponde ao cenário mais pessimista da construção amostral.

$$n = \frac{1.956.410 \cdot 2,712986^2 \cdot 0,25}{(1.956.410 - 1) \cdot 0,02^2 + 2,712986^2 \cdot 0,25} = 4589,39 \cong 4589$$

*Exemplo 2:*

A equação abaixo apresenta o mesmo cálculo amostral para duas categorias. O valor **z** a ser inserido na equação 2 corresponde a razão entre o nível de significância global (0,05) e as 2 **k** categorias em questão (**0,05/2 = 0,025**), esse valor representará um **z = 1,959964**.

$$n = \frac{1.956.410 \cdot 1,959964^2 \cdot 0,25}{(1.956.410 - 1) \cdot 0,02^2 + 1,959964^2 \cdot 0,25} = 2397,97 \cong 2398$$

O exemplo 1 apresentou a correção do nível de significância global (0,05) pelas 15 categoriais introdução na equação. As correções elevaram a magnitude amostral a um valor quase duas vezes superior ao cálculo sem correções exemplificado no exemplo 2. É importante notar com o valor (n) no segundo exemplo se aproxima muito dos cálculos amostrais realizados pelos institutos de pesquisa brasileiros que giram em torno de 2000 entrevistados.



A tabela 5 ilustra os cálculos acima e mostra os valores das correções de Bonferroni para  $\alpha$  para as  $k$  categorias. Assim, os valores das correções pelas  $k$  categorias se apresentam mais conservadores do que as estimativas não corrigidas, fato que mitiga as possibilidades de erro do tipo I.

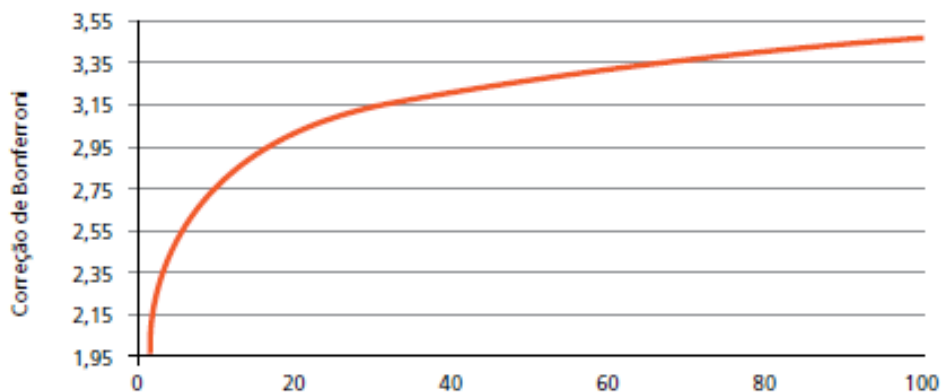
**Tabela 5 – Correções de  $\alpha$  Bonferroni**

<b>k</b>	<b><math>\alpha = 5\%</math></b>	<b><math>\alpha = 10\%</math></b>
2	0,05000	0,10000
3	0,02500	0,05000
4	0,01667	0,03333
5	0,01250	0,02500
6	0,01000	0,02000
7	0,00833	0,01667
8	0,00714	0,01429
9	0,00625	0,01250
10	0,00556	0,01111

Fonte: Silva (2012).

O valor  $z$  da distribuição normal, não obstante aumente bastante, não explode com o quantitativo maior de itens  $k$ , não comprometendo assim o tamanho da amostra. No gráfico 1, para  $\alpha = 5\%$ , foram plotados os valores de  $z$  em função de  $k$ , pela formulação de Bonferroni, que a opção mais conservadora a resultar em  $z$  mais elevado. Tomando-se, como parâmetro de comparação o  $k=2$ , em que convencionalmente  $z = 1,9599$ , podemos verificar quão reduzido é o avanço de  $z$  com aumento de  $k$ , a ponto de  $z$  será penas ainda 3,4780, quando  $k$  atinge 100. Nesse caso, o aumento do tamanho da amostra, considerando a população suficientemente grande, seria de 216%  $(=(3,4780/1,9566)^2-1)$ , mesmo considerando um aumento de  $k=2$  para  $k=100$  (SILVA, 2012).

**Gráfico 1 – Variação da correção de Bonferroni em função do número de itens  $k$ , para  $\alpha = 0,05$**



Fonte: Silva (2012)

## Conclusões

As pesquisas eleitorais já fazem parte da rotina democrática das sociedades modernas. Com a divulgação de informações sobre os rumos dos processos eleitorais, elas diminuem as assimetrias informacionais entre os indivíduos. Assim, os números apresentados são discutidos e problematizados não apenas por especialistas, mas também pela sociedade como um todo. O efeito colateral dessa popularização está no aumento dos questionamentos relacionados a assertividade dos *surveys* pré-eleitorais. A discussão se vincula ao papel das pesquisas em prever o resultado das urnas. Um pressuposto importante do presente trabalho está em tomar as pesquisas eleitorais como levantamentos estaque, na medida em que seus resultados refletem conjunturas específicas e seus resultados não devem ser medidos apenas pela assertividade ou não dos resultados eleitorais.

O que o presente trabalho propõe não é uma discussão das pesquisas eleitorais a partir dos resultados das urnas e sim uma discussão sobre a lógica amostral empregada pelos institutos. Os cálculos realizados nos *Exemplos 1 e 2* demonstram uma clara sub-representação amostral no desenho realizado a partir de uma distribuição binomial. Em cenários onde a consolidação do voto e institucionalização do sistema partidário apresentam índices mais robustos, essa sub-representação pode não apresentar impactos efetivos. Porém, no caso brasileiro onde as preferências são cada vez mais voláteis e o sistema partidário passa por elevada deterioração, amostras subestimadas podem nos propiciar fotos desfocadas dos cenários eleitorais.

Tem-se ciência aqui dos custos financeiros e logísticos de um aumento na magnitude amostral para os institutos. O fato é que a democracia brasileira nos coloca a cada dia novas questões e novos desafios, as experiências recentes comprovaram que o processo democrático se apresenta cada vez mais complexo e as pesquisas eleitorais devem acompanhar esse caminho, que parece cada vez mais inexorável.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Publicação de Pesquisas Eleitorais**. São Paulo: ABEP, 2008.
- AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- ALMEIDA, Alberto Carlos de. **A cabeça do eleitor**: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral. São Paulo: Record, 2008.
- ASSUMÇÃO, R. **Fundamentos Estatísticos da Ciência de Dados**: voltado para aplicações. BOOKWEBSITE.COM, 2017.
- BRAUN, Cecilia; Maíra STRAW, C. (Org.). **Opinion Pública**: uma mirada desde América Latina. Buenos Aires: Planeta, 2009.
- FERRAZ, Cristiano. **Crítica Metodológica às Pesquisas Eleitorais no Brasil**, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1996.
- GRAMACHO, Wladimir. G. **À margem das margens? A precisão das pesquisas pré-eleitorais**

brasileiras em 2010. **Opinião Pública**, v. 19, n. 1, p. 65-80, 2013.

GRAMACHO, Wladimir G. A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n.1, p. 49-64, 2014.

HENKEL, Karl. Análise da não resposta em *surveys* políticos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 216-238, jun., 2012.

KING, Gary, et. al. Analyzing incomplete political science data: an alternative algorithm for multiple imputation. **American Political Science Review**, v. 95, n. 1, p.49-69, 2001.

MENDES, Antonio Manuel Teixeira. O papel das pesquisas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 29, p. 28-33, mar. 1991

MOSTELLER, Frederick. Measuring the error. In: MOSTELLER, Frederick, et. al. **The pre-election polls of 1948**. Report to the committee on analysis and pre-election polls and forecast. New York: Social Science Research Council, 1049, p. 54-80.

Moser, Claus, et. al. An experimental study of quota sampling. **Journal of the Royal Statistical Society: Series A** 116, p.349-405, 1953.

SILVA, Ângelo Henrique Lopes da. Estimativa de proporções em questões politômicas. **Revista do TCU**, n.125, p.18-27, 2012.

SILVA, Bruno Fernando da; GONCALVES, Ricardo Dantas. Pesquisas eleitorais afetam receitas de campanha: a correlação entre expectativa de vitória e financiamento de campanha em disputas ao Senado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 71, p.2-17, 2019.

SMITH, T. W. The hidden 25 percent: an analysis of nonresponse on the 1980 General Social Survey. **Public Opinion Quarterly**, v. 47, n. 3, p. 386-404, 1983.

## Anexo (1)

### **IBOPE INTELIGENCIA PESQUISA E CONSULTORIA LTDA**

#### *Metodologia de pesquisa*

Pesquisa quantitativa, que consiste na realização de entrevistas pessoais, com a aplicação de questionário estruturado junto a uma amostra representativa do eleitorado em estudo. Pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro.

#### *Plano amostral*

Plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução e nível econômico do entrevistado; intervalo de confiança e margem de erro:

Representativa dos votantes da área em estudo, elaborada em três estágios. No primeiro estágio fez-se um sorteio probabilístico dos municípios pesquisados, pelo método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), com base na população de votantes (TSE 2018, excluindo abstenção 1º turno 2010 e 2014) de cada município. Em um segundo estágio, dentro dos municípios sorteados foram selecionados, também pelo método PPT, os locais de votação com base no número de votantes de cada local de votação. No terceiro estágio, dentro dos locais de votação sorteados, os respondentes foram selecionados através de quotas amostrais, proporcionais em função de variáveis significativas, a saber: Sexo, Idade, de acordo com o perfil dos votantes. Devido à metodologia amostral adotada, a pesquisa é auto-ponderada, ou seja, as proporções do universo pesquisado estão previstas na amostra, não sendo necessário qualquer tipo de ponderação quanto à sexo, idade, grau de instrução e nível econômico. O intervalo de confiança estimado é de 99% e a margem de erro máxima estimada considerando um modelo de amostragem aleatório simples, é de 03 (três) pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.

#### *Sistema interno de controle e verificação*

Para a realização da pesquisa, utiliza-se uma equipe de entrevistadores e supervisores contratados pelo IBOPE INTELIGÊNCIA PESQUISA E CONSULTORIA LTDA, devidamente treinados para o trabalho. Após os trabalhos de campo, os questionários são submetidos a uma fiscalização de cerca de 20% (vinte por cento) dos questionários aplicados pelos entrevistadores para verificação das respostas e da adequação dos entrevistados aos parâmetros amostrais.

**DATA FOLHA: INSTITUTO DE PESQUISAS LTDA**

*Metodologia de pesquisa*

Pesquisa do tipo quantitativo, por amostragem, com aplicação de questionário estruturado e abordagem pessoal em pontos de fluxo populacional. O conjunto do eleitorado brasileiro com 16 anos ou mais foi tomado como universo da pesquisa.

*Plano amostral*

Plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução e nível econômico do entrevistado; intervalo de confiança e margem de erro:

Universo: Eleitorado brasileiro, com 16 anos ou mais. Tamanho da amostra: A amostra prevista é de 18.060 entrevistas. Técnica de amostragem: A amostra é estratificada por região geográfica e natureza dos municípios (capital, região metropolitana ou interior). Em cada estrato, num primeiro estágio, são sorteados os municípios que farão parte do levantamento. Num segundo estágio, são sorteados os bairros e pontos de abordagem onde serão aplicadas as entrevistas. Por fim, os entrevistados são selecionados aleatoriamente para responder ao questionário, de acordo com cotas de sexo e faixa etária. Nesta amostra, os tamanhos dos estratos foram desproporcionalizados para permitir detalhamento das seguintes unidades da federação e suas capitais: SP, RJ, MG, além do DF. Nos resultados finais, as corretas proporções serão restabelecidas através de ponderação. Os dados utilizados para definição e seleção da amostra são baseados nos dados fornecidos pelo TSE e Tribunal Superior Eleitoral (eleitorado de agosto de 2018) e IBGE (Estimativa 2018). Os dados relativos a sexo e faixa etária são: Sexo masculino: 47%, feminino: 53%, 16 a 24 anos 15%, 25 a 34 anos 21%, 35 a 44 anos 21%, 45 a 59 anos 24% e 60 anos ou mais 19%. Ponderação dos resultados: No processamento dos dados é realizada ponderação referente à proporção de cada cidade na amostra para correta representação das regiões geográficas. Está prevista a eventual ponderação para correção nos tamanhos dos segmentos considerando as variáveis sexo e faixa etária. Para as variáveis grau de instrução e nível econômico do entrevistado (renda familiar mensal), o fator previsto para ponderação é 1 (resultados obtidos em campo). Área física: Serão realizadas entrevistas em 341 municípios, localizados nas seguintes unidades da federação: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. A relação completa dos municípios e bairros pesquisados será encaminhada a esse tribunal posteriormente até o sétimo dia seguinte à data de registro da pesquisa, conforme a Resolução 23.549/2017 do TSE, no art. 2º §6º. Margem de Erro: A margem de erro máxima prevista é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95%. Os intervalos de confiança serão calculados considerando os resultados obtidos para um nível de confiança de 95%.

*Sistema interno de controle e verificação*

Os pesquisadores envolvidos na realização desta pesquisa são treinados pelo Instituto e recebem instruções específicas para cada projeto realizado. A coleta será feita com a utilização de tablet e questionário eletrônico. São checados, no mínimo, 30% dos questionários de cada pesquisador, seja in loco por supervisores de campo ou, posteriormente, por telefone. Internamente, todo o material é verificado e codificado. Antes do processamento final e emissão dos resultados, realiza-se processo de consistência dos dados.

## **Anexo (2)**

- *Amostragem a partir de uma Distribuição Binomial*

$$n = \frac{Z_{1-\alpha/k}^2}{4 \times \varepsilon^2}$$

- *Amostragem a partir de uma Distribuição Multinomial*

$$n = \frac{Z_{1-\alpha/2k}^2}{4 \times \varepsilon^2}$$

Onde:

- $Z_{1-\alpha/2}^2$  = Valor tabelado da curva normal padrão;
- n = Tamanho da amostra;
- $\varepsilon$  = erro máximo admitido;
- $1 - \alpha$  = nível de confiança;
- K = número de categorias.

Artigo recebido em: 2020-03-31

Artigo reapresentado em: 2020-05-13

Artigo aceito em: 2020-06-05



**PRAGMATISMO OU IDEOLOGIA?  
SETORES EMPRESARIAIS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHA EM 2014**

**PRAGMATISM OR IDEOLOGY?  
BUSINESS SECTORS AND CAMPAIGN FINANCING IN 2014**

**PRAGMATISMO O IDEOLOGÍA?  
SECTORES EMPRESARIALES Y FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN 2014**

Wagner Pralon Mancuso<sup>1</sup>  
Rodrigo Rossi Horochovski<sup>2</sup>  
Ivan Jairo Junckes<sup>3</sup>  
Neilor Fermino Camargo<sup>4</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta um estudo do comportamento doador de setores empresariais nas eleições brasileiras de 2014, focalizando a disputa por dois cargos: presidente da república e deputado federal. Aplicando as técnicas de análise de redes sociais e de regressão linear múltipla aos dados sobre financiamento eleitoral divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o artigo mostra que importantes setores econômicos, as principais candidaturas presidenciais e os maiores partidos políticos formaram em 2014 uma elite político-econômica altamente interconectada, cujas relações internas são marcadas por critérios pragmáticos, em vez de ideológicos.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanha eleitoral; Setores empresariais; Eleições brasileiras de 2014.

**Abstract:** This article studies the behavior of business sectors as campaign donors in the 2014 Brazilian elections for president and federal deputy. By applying social network analysis and multiple linear regression to the data on electoral financing divulged by the Brazilian Superior Electoral Court, this article shows that important business sectors, the main presidential candidacies, and the largest political parties formed a highly interconnected political-economic elite, whose internal relationships are based in pragmatic rather than ideological criteria.

**Keywords:** Electoral campaign finance; Business sectors; 2014 Brazilian elections.

---

<sup>1</sup> Professor do curso de graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Professor dos programas de pós-graduação em ciência política e relações internacionais da USP. E-mail: [pralon@usp.br](mailto:pralon@usp.br) Orcid: 0000-0002-2071-2270

<sup>2</sup> Professor do curso de administração pública e do programa de pós-graduação em desenvolvimento territorial sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor Litoral. Professor do programa de pós-graduação em ciência política da UFPR. E-mail: [rodrigoh33@gmail.com](mailto:rodrigoh33@gmail.com) Orcid: 0000-0003-1135-0543

<sup>3</sup> Professor do curso de administração pública e do programa de pós-graduação em desenvolvimento territorial sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor Litoral. E-mail: [ivanjairojunckes@gmail.com](mailto:ivanjairojunckes@gmail.com) Orcid: 0000-0001-8305-3754

<sup>4</sup> Professor do curso de administração pública da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor Litoral. Doutorando no programa de pós-graduação em ciência política da UFPR. E-mail: [camargon@gmail.com](mailto:camargon@gmail.com) Orcid: 0000-0003-2469-3537

**Resumen:** Este documento presenta un estudio del comportamiento de los sectores empresariales donantes en las elecciones brasileñas de 2014, centrándose en la disputa por dos cargos: presidente de la república y diputado federal. Aplicando las técnicas de análisis de redes sociales y regresión lineal múltiple a los datos sobre financiamiento electoral publicados por el Tribunal Superior Electoral brasileño, el artículo muestra que importantes sectores económicos, las principales candidaturas presidenciales y los principales partidos políticos en 2014 formaron una élite política e económica altamente interconectada, cuyas relaciones internas están marcadas por criterios pragmáticos más que ideológicos.

**Palabras clave:** Financiamiento electoral; Sectores empresariales; Elecciones brasileñas de 2014

## 1. Introdução

Uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), tomada em setembro de 2015, banuiu o financiamento eleitoral por empresas no Brasil. No entanto, o setor privado se destacou como a principal fonte de recursos para as campanhas políticas do país durante um período de 21 anos, que se estendeu desde 1994 – primeira eleição do recente período democrático em que o financiamento empresarial foi admitido pelo ordenamento jurídico pátrio – até a publicação do acórdão da Suprema Corte. Ao longo deste período, o dinheiro das firmas financiou fartamente seis eleições nacionais e cinco eleições municipais.

A ciência política começou a debruçar-se sobre os dados referentes às contribuições eleitorais de empresas brasileiras a partir dos trabalhos de Samuels (2001a; 2001b; 2001c; 2001d; 2002), que focalizou as eleições de 1994 e 1998. Entretanto, o *boom* da literatura sobre o tema ocorreu a partir do momento em que a justiça eleitoral passou a compilar e disponibilizar, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, as informações relativas às doações de campanha. Hoje, o Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza as informações oficiais sobre financiamento de campanhas para todos os pleitos realizados no país desde 2002<sup>5</sup>.

Uma parte da literatura constituída desde então se dedicou ao estudo das doações empresariais como um todo, ora explorando seus fatores determinantes, ora abordando seus efeitos sobre o desempenho dos candidatos, mas sempre tomando o conjunto geral das contribuições empresariais, sem descer às contribuições feitas por CNPJs específicos (SANTOS, 2009; CERVI, 2010; ARAÚJO, SILOTTO e CUNHA, 2015; HOROCHOVSKI et al., 2015; MANCUSO e SPECK, 2015a; MANCUSO e SPECK, 2015b; MANCUSO et al. 2016; SPECK, 2016). Pode-se dizer, pois, que este primeiro segmento da produção acadêmica nacional lançou um olhar sobre a macrodinâmica do fenômeno de interesse.

Já outra parte da literatura pesquisou o *quid pro quo* envolvido no financiamento eleitoral feito por empresas específicas, buscando entender se as doações dessas empresas resultaram ou não em benefícios particulares para elas, em termos, por exemplo, de (i) desempenho econômico

---

5 O endereço é: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>



geral (BANDEIRA de MELLO e MARCON, 2005), (ii) acesso ao crédito de bancos públicos (CLAESSENS, FEIJEN e LAEVEN, 2008; LAZZARINI et al., 2011; ROCHA, 2011; LOPES, 2016), e (iii) acesso a contratos com o governo (ARAÚJO, 2012; BOAS, HIDALGO e RICHARDSON, 2014). Este segundo segmento da literatura lançou, portanto, um olhar sobre a microdinâmica das contribuições eleitorais empresariais.

Entre esses dois polos predominantes e complementares da literatura constituiu-se ainda um terceiro segmento, ao qual o presente trabalho se filia, e que lançou seu olhar para as doações de campanha feitas por diferentes setores econômicos do empresariado, formando-se assim um enfoque de alcance *meso*. Neste segmento inclui-se, por exemplo, o trabalho de Mancuso, Horochovski e Camargo (2016), que esquadrinhou o fluxo de financiamento eleitoral procedente dos diversos setores da economia brasileira e destinado às campanhas presidenciais de 2014. Outras obras pertencentes à mesma vertente da literatura, porém mais interessadas no efeito das contribuições setoriais sobre decisões e comportamentos políticos, são Araújo (2008) e Santos (2016). Araújo (2008) não observou correlação entre doações eleitorais e proteção comercial a ramos específicos do empresariado brasileiro, via desvios da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. Santos (2016), por sua vez, verificou afluxo de financiamento setorial para deputados (i) que pertencem a comissões permanentes da Câmara que tratam de assuntos relevantes para os doadores de campanha, (ii) que relatam medidas provisórias (MPs) de interesse para os financiadores, e (iii) que propõem emendas às MPs em benefício dos contribuidores.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o comportamento de diferentes segmentos empresariais como financiadores de campanhas nas eleições de 2014. As questões que o artigo procura discutir são as seguintes: que setores empresariais mais se destacaram como fontes de recursos eleitorais naquela eleição? Como os diversos setores distribuíram seus recursos entre candidatos e partidos políticos? Que subconjunto de setores, candidatos e partidos ocuparam posições mais centrais na rede de financiamento eleitoral na campanha de 2014? Por fim, que fator explica melhor o comportamento doador dos setores: pragmatismo ou ideologia?

Para atingir esse objetivo e responder essas questões, o trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. A primeira explica a sistemática do financiamento eleitoral na campanha de 2014. A segunda contém a metodologia de pesquisa aplicada neste estudo. A terceira apresenta e discute os resultados. As considerações finais retomam as principais conclusões do artigo e apontam possíveis desdobramentos da investigação iniciada aqui.

## **2. O financiamento eleitoral nas eleições de 2014**

No tocante ao financiamento político, o Brasil historicamente adotou um modelo misto, combinando fontes privadas e públicas de recursos. Seu desenho ficou praticamente inalterado por duas décadas, entre 1994 e 2014, e presidiu as eleições desse último ano. É, portanto, de tal desenho que tratamos aqui.

Em 2014, as principais fontes privadas foram as pessoas jurídicas, as pessoas físicas, e os próprios candidatos, em conformidade com as Leis nº 9.096/1995 e 9.504/1997 – respectivamente Lei dos Partidos Políticos e Lei das Eleições (BRASIL, 1995, 1997). No que se refere às pessoas jurídicas, as empresas podiam doar até dois por cento de seu faturamento bruto declarado à Receita Federal no ano-exercício anterior ao da eleição. As pessoas físicas, por seu turno, podiam doar até dez por cento de seus rendimentos brutos, declarados para o Imposto de Renda, também no ano-exercício anterior ao da eleição. Outra fonte importante de origem privada eram os recursos dos próprios candidatos, que podiam fazer doações até o limite de despesas definido por seus partidos para as campanhas aos cargos a que concorriam.

A fonte pública de financiamento eleitoral foi o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário (FP). Distribuído anualmente e disciplinado pela Lei nº 9.096/1997, o FP era composto (e ainda é) de dotações orçamentárias da União, multas e penalidades pecuniárias, no montante mínimo de 35 centavos de real por eleitor, em valores de agosto de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV e multiplicados pelo eleitorado total em cada ano. Na prática, o FP costumeiramente ultrapassou esse piso. A partilha do FP obedeceu ao seguinte critério: cinco por cento divididos igualmente entre os partidos com registro definitivo e 95 por cento divididos proporcionalmente ao desempenho de cada partido nas últimas eleições para deputado federal. O FP não se destinava exclusivamente ao financiamento de campanhas, dado que era dele que os partidos obtinham recursos para sua manutenção, porém uma parte do FP foi aplicada nas eleições.

Além dessas fontes principais, outras fontes eram os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos arrecadados, a comercialização de bens e serviços e as doações pela internet. No entanto, a somatória dessas modalidades sempre foi muito inferior a um por cento dos recursos transacionados nas campanhas, razão porque não as detalhamos.

Nas duas décadas em que este modelo prevaleceu, o dinheiro de origem privada, mormente empresarial, preponderou de maneira quase absoluta – em 2014, as empresas sozinhas foram responsáveis por mais de 72 por cento de todas as receitas declaradas por candidatos, partidos e comitês financeiros. No entanto, o pleito em apreço foi o último com tal dinâmica, já que, em 2015, as doações empresariais foram proibidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, interposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>6</sup>.

Uma característica importante do modelo que regeu as eleições de 2014 foi a flexibilidade não apenas nos limites de doação, mas também nos caminhos percorridos pelos recursos. À

---

<sup>6</sup> Para suprir, ainda que parcialmente, a ausência do financiamento empresarial, a Lei nº 13.487/2017 estabeleceu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como fundo eleitoral. Distribuído também conforme o desempenho dos partidos em eleição geral anterior, para as eleições de 2018 somou 1,7 bilhão de reais, pouco mais da metade do que as empresas doaram em 2014.

exceção de pessoas físicas e empresas, que podiam apenas doar, os demais atores que participaram do processo – ou seja, candidatos, partidos e comitês financeiros – podiam receber, doar e/ou repassar recursos recebidos. Ocorre que, até aquele pleito, não havia como identificar esses fluxos quando o dinheiro recebido como doação empresarial pelo partido era repassado para algum candidato. Nesse sentido, a principal novidade naquele ano foi o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução nº 23.406/2014, impor a obrigatoriedade de os prestadores de contas identificarem a fonte original dos recursos quando se tratasse de repasses. Assim, por exemplo, se uma empresa efetuasse uma doação a um diretório partidário e este a redirecionasse para um candidato, a prestação de contas do candidato teria de informar que aquela empresa era a fonte originária do recurso que veio do partido. O objetivo desta resolução foi combater doações ocultadas, isto é, doações de uma empresa para um agente dissimuladas pela mediação de outro agente. Tal medida possibilitou pesquisas como a que apresentamos neste artigo, em que as candidaturas têm todas as doações empresariais identificadas, sejam elas diretas, sejam indiretas.

### **3. Metodologia**

Este artigo focaliza as doações eleitorais oficiais realizadas pelos diferentes setores econômicos nas eleições de 2014. Isso significa dizer que o trabalho trata exclusivamente das contribuições formalmente declaradas por empresas à Justiça Eleitoral. Uma quantidade de recursos muito difícil de mensurar pode ter fluído de empresas para candidatos, comitês e partidos por vias não oficiais, sob a forma de "caixa 2". O trabalho não tem como abranger tais recursos, por causa da natureza velada dos repasses ilícitos. De toda forma, as doações empresariais oficiais atingiram cifras bilionárias, indicando a importância de se debruçar sobre os repasses lícitos, ainda que eles admitidamente não contenham toda a história do financiamento eleitoral empresarial no pleito sob análise.

O artigo trata especificamente das contribuições empresariais destinadas a candidatos e partidos que disputaram dois cargos de nível nacional: o de presidente da república e o de deputado federal. O primeiro passo da pesquisa foi baixar do Repositório de Dados Eleitorais do TSE a prestação de contas de todas as candidaturas a esses cargos que foram deferidas pela justiça eleitoral. No caso da disputa pela chefia do executivo nacional, incluímos também as prestações de contas dos comitês financeiros nacionais para presidente da república, tomando o cuidado de excluir repasses entre as contas das candidaturas e dos comitês, e vice-versa, para evitar a dupla contagem dos mesmos recursos.

Em segundo lugar, filtramos nas prestações de contas todas as doações empresariais, tanto as diretas – registradas como recursos de pessoas jurídicas –, quanto as indiretas – registradas como recursos de partido político ou de outros candidatos e comitês, porém com os doadores originários devidamente identificados, conforme explicado na seção anterior. Durante a campanha de 2014, o empresariado destinou R\$ 605.815.280,25 à eleição presidencial e

R\$780.038.292,83 à eleição para a Câmara dos Deputados.

Em terceiro lugar, agregamos as doações empresariais diretas e indiretas segundo a seção do doador na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE). No caso da eleição à presidência, a agregação foi feita para cada uma das 11 candidaturas. Já no caso da eleição para deputado federal, a agregação foi feita para cada um dos 32 partidos que lançaram candidatos a esse cargo.

Em quarto lugar, submetemos os dados obtidos a duas técnicas de análise. Primeiro, à análise de redes sociais, com o duplo intuito de confeccionarmos grafos das relações entre setores econômicos, candidatos e partidos, bem como de calcularmos uma série de métricas referentes a essas relações. Segundo, à regressão linear múltipla, para testarmos hipóteses sobre fatores potencialmente explicativos do comportamento doador dos principais segmentos econômicos envolvidos na campanha para deputado federal de 2014.

#### **4. Resultados:**

##### *Análise de redes*

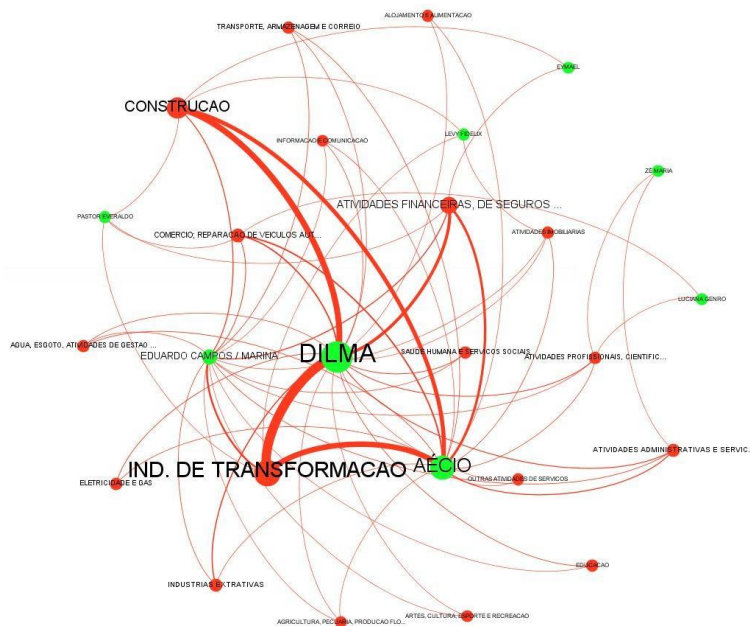
A maioria das pesquisas sobre financiamento político no Brasil baseia-se em atributos estáticos dos atores que participam do processo. Desse modo, variáveis como gênero, renda, escolaridade, partido, capital político, porte e ideologia do partido, além de tipo e capacidade econômica do financiador, entre outras, são mobilizadas a partir de diferentes abordagens, porém com uma predominância de modelos estatísticos descritivos e inferenciais. Tal estratégia gerou um acúmulo de estudos de qualidade, que logrou descrever o fenômeno com acurácia, constituindo, como vimos anteriormente, um campo próprio dentro da ciência política brasileira (MANCUSO, 2015).

A metodologia de análise de redes sociais (ARS) contribui com as pesquisas baseadas em atributos estáticos dos atores ao introduzir uma perspectiva relacional. Isso ocorre porque as estatísticas de rede são geradas a partir não das características específicas dos atores, mas sim dos vínculos ou fluxos que eles estabelecem com outros atores em uma teia de relações sociais, o que permite identificar quem é central e quem é periférico, ou seja, quem concentra e quem está alijado de recursos de poder. No caso do nosso tema, financiamento eleitoral, os atores – doadores e receptores de recursos – são os nós e as doações compõem as arestas, ou seja, os fluxos que conectam os atores produzindo os vínculos constituintes de uma rede social.

Uma série de trabalhos que analisam redes de financiamento político tem sido publicada nos últimos anos (CERVI; HOROCHOVSKI et al., 2015; HOROCHOVSKI et al., 2016; JUNCKES et al., 2014; SILVA et al., 2017; JUNCKES et al., 2019). Este artigo segue esta linha investigativa, com foco em como os setores empresariais financiam a política. Conforme dito na seção anterior, para operacionalizar esta parte da pesquisa, todas as empresas que doaram para as campanhas nas eleições de 2014 – diretamente aos candidatos ou indiretamente via partidos e

comitês – foram agrupadas conforme sua classificação nas seções da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Os dados empíricos e sua discussão referem-se a dois cargos de nível federal – Presidente da República e Deputado Federal. Ao longo da exposição, explicamos as estatísticas de rede conforme elas se apresentam<sup>7</sup>.

Para compor o que doravante chamamos de *rede presidente*, somamos todas as doações das empresas classificadas dentro de cada seção CNAE para cada um dos oito candidatos que disputaram a Presidência da República em 2014 e receberam doações empresariais<sup>8</sup>. A Figura 1 é o grafo desta rede e permite visualizar o fluxo de dinheiro entre setores empresariais e candidaturas. Os nós, ou círculos, estão dimensionados pelo grau ponderado, ou seja, o valor total que doaram ou receberam. A espessura das arestas indica os fluxos de recursos entre os nós, i. e., a quantia transacionada entre os pares de nós que elas conectam. As cores dos nós representam os tipos: verdes são candidatos, vermelhos, setores empresariais. Aplicamos uma distribuição/leiaute, *Fruchterman-Reingold*, cujo algoritmo busca destacar os nós mais centrais e aproximar os que se relacionam mais intensamente.



**Figura 1 – Grafo Rede Presidente**

**Fonte:** elaboração própria com dados do TSE

A primeira métrica de rede que exploramos é a *centralidade de grau*, a medida mais simples da ARS, já que consiste no número de arestas que partem de ou chegam a um determinado nó. Em grafos dirigidos, nos quais a direção da aresta importa para as análises, o grau pode ser de entrada ou saída, correspondendo na nossa rede, respectivamente, às doações que entraram para

<sup>7</sup> Vasta literatura explica detalhadamente os cálculos das medidas que empregamos neste *paper*. Entre as obras consultadas, destacamos Degenne e Forsé, 1999; Scott, 2012; Higgins e Ribeiro, 2018; Lemieux, Ouimet e Pereira, 2008; Newman, 2018.

<sup>8</sup>De acordo com os dados do TSE, três candidaturas não receberam doações empresariais diretas ou indiretas: Eduardo Jorge (PV), Mauro Iasi (PCO) e Rui Pimenta (PSTU).

o candidato ou saíram da seção CNAE.

As Tabelas 1 e 2 mostram, em primeiro lugar, que as três candidaturas que chegaram à frente na disputa – Dilma, Aécio e Eduardo/Marina – são justamente as que apresentam o maior grau de entrada. A CNAE tem, ao todo, 21 seções (identificadas por letras que vão de A a U), que correspondem ao conjunto de setores que formam a economia brasileira. A candidata do PT recebeu doações de 18 setores, ou seja, de todos os setores econômicos que doaram algum valor para a campanha dos candidatos à Presidência, enquanto os outros dois postulantes receberam doações de 15 setores. Os demais candidatos receberam de quatro setores, ou menos. Embora esta medida seja muito simples, não exprimindo os valores transacionados, nem o peso de cada setor nas candidaturas, ela mostra que as principais candidaturas serviram como polo de atração das contribuições feitas pela maior parte dos setores doadores. Daí a importância, destacada pela literatura, de sempre se considerar uma possível endogenia no estudo do financiamento eleitoral: se é verdade que as doações podem favorecer o desempenho nas urnas dos candidatos contemplados, também é verdade que a expectativa de desempenho dos candidatos (mensurada, por exemplo, pelas pesquisas eleitorais) pode afetar o fluxo de doações a eles dirigidas.

O grau de saída assinala quais são os setores que doam para mais candidatos, estrategicamente distribuindo seus ovos no maior número de cestas. Chama a atenção que nenhum dos 18 setores doadores doou para apenas um candidato. Os setores que repartiram suas contribuições entre o maior número de candidaturas foram Construção (que doou para seis candidatos) e, em seguida, quatro setores que doaram para cinco concorrentes: Indústria de transformação; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; e Atividades profissionais, científicas e técnicas.

**Tabela 1** – Métricas de centralidade – Atores políticos da Rede presidente

Ator	Grau entrada*	Grau saída*	Grau pond. entrada	Grau pond. saída	Proximidade**	Intermediação
Dilma	18	0	333.707.824,50	0,00	0,86	0,35
Aécio	15	0	213.941.381,58	0,00	0,78	0,22
Eduardo Campos / Marina	15	0	56.399.084,76	0,00	0,78	0,22
Pastor Everaldo	4	0	1.038.385,40	0,00	0,48	0,01
Levy Fidelix	3	0	295.000,00	0,00	0,44	0,003
Eymael	2	0	371.995,35	0,00	0,41	0,001
Luciana Genro	2	0	56.000,00	0,00	0,41	0,002
Zé Maria	2	0	5.608,66	0,00	0,40	0,001

\* Como nesta rede o fluxo é unidirecional (ou seja, um ator só doa ou só recebe), optamos por apresentar apenas as medidas de grau de entrada e de saída que, neste caso, correspondem ao grau de cada nó.

\*\* Centralidade de intermediação harmonizada.

**Fonte:** elaboração própria com dados do TSE.

**Tabela 2** – Métricas de centralidade – Atores corporativos da Rede presidente

Ator	Grau entrada	Grau saída	Grau pond. entrada	Grau pond. saída	Proximidade**	Intermediação
Construção	0	6	0,00	158.795.678,14	0,61	0,08
Indústrias de Transformação	0	5	0,00	251.834.784,97	0,58	0,04
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	0	5	0,00	87.012.185,23	0,58	0,05
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	0	5	0,00	35.682.064,26	0,58	0,06
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	0	5	0,00	7.989.836,98	0,58	0,08
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	0	4	0,00	18.330.619,74	0,55	0,04
Atividades Imobiliárias	0	4	0,00	2.215.000,00	0,55	0,02
Indústrias Extrativas	0	3	0,00	14.515.000,00	0,53	0,002
Transporte, Armazenagem e Correio	0	3	0,00	5.707.930,00	0,53	0,002
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	0	3	0,00	5.705.009,03	0,53	0,002
Informação e Comunicação	0	3	0,00	2.327.971,90	0,53	0,002
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	0	3	0,00	422.000,00	0,53	0,002
Saúde Humana e Serviços Sociais	0	2	0,00	5.950.000,00	0,5	0,001
Eletricidade e Gás	0	2	0,00	5.680.000,00	0,5	0,001
Educação	0	2	0,00	2.753.000,00	0,5	0,001
Alojamento e Alimentação	0	2	0,00	505.000,00	0,5	0,001
Outras Atividades de Serviços	0	2	0,00	335.000,00	0,5	0,001
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	0	2	0,00	54.200,00	0,5	0,001

**Fonte:** elaboração própria com dados do TSE.

O fluxo de dinheiro entre setores empresariais e candidaturas é obtido mediante os graus ponderados de entrada e de saída, pelos quais cada nó apresenta um valor conforme a soma dos pesos das arestas que a ele chegam ou dele saem. Em nossa rede, este peso representa o valor monetário dos recursos transacionados. Aqui a ordem dos principais atores se repete. Os três candidatos mais bem colocados nas eleições são também os mais centrais em grau ponderado de entrada, concentrando 99,8% do total de 605,8 milhões de reais aportados pelas empresas nas campanhas presidenciais. Frise-se, no entanto, que se trata de uma concentração assimétrica: Dilma recebeu 55,1% deste total, ao passo que Aécio recebeu 35,3% e Eduardo Campos/Marina Silva, 9,4%. Também há concentração na saída, pois 82,1% dos recursos doados são altamente concentrados por apenas três dos 18 setores econômicos que financiaram campanhas: Indústrias de transformação, responsável por 41,6% do total das contribuições; Construção, que proporcionou 25,1% do total; e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, fonte de 14,4% dos recursos. Trabalho anterior de Mancuso, Horochovski e Camargo (2016) mostra que esses percentuais são muito mais altos que a participação dos três setores no valor adicionado

bruto (VAB) da economia brasileira em 2014: respectivamente, 12%, 6,2% e 6,4%. Isso sugere que os setores focalizados possuem razões relevantes para financiar a eleição presidencial. Entender melhor as causas do distinto comportamento doador dos diferentes setores econômicos da complexa economia brasileira é um desafio que compõe a agenda de pesquisa de nosso campo. Voltaremos a esse ponto nas considerações finais.

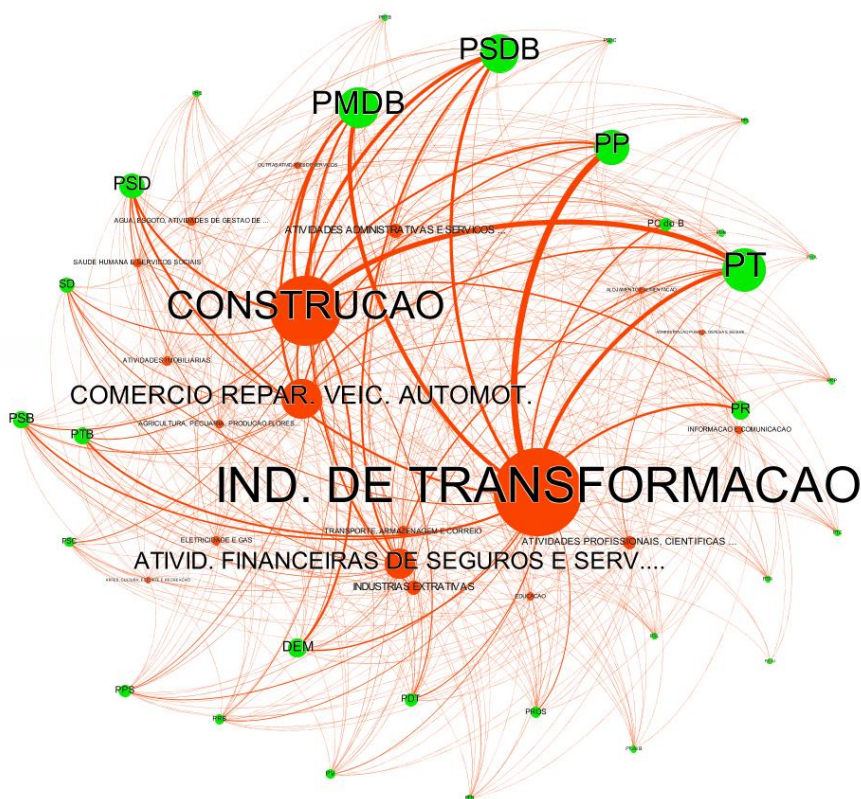
O grafo da Figura 1 ilustra o comportamento das demais estatísticas de rede geradas para este trabalho. A *centralidade de proximidade* representa a distância média entre determinado nó e os demais nós da rede. Quanto maior o índice, mais perto um ator está dos demais atores, seja ele um candidato ou setor empresarial, no caso da rede investigada. A *centralidade de intermediação* é a frequência média com que um nó se coloca nos menores caminhos (geodésias) que ligam os demais nós da rede, sendo tratada pela literatura como medida da influência de um ator social. Nesse caso, maior número significa maior frequência nesta medida. Estabelecemos que o software trabalhasse com medidas normalizadas (entre 0 e 1) para ambas as centralidades.

Na *rede presidente*, os atores praticamente ocupam as mesmas posições em ambas as variáveis, o que seria de se esperar em uma rede pequena (em função das agregações realizadas) e altamente conectada. Desse modo, Dilma, Aécio e Eduardo/Marina lograram colocar-se em posições privilegiadas perante o empresariado. E vice-versa. Os setores empresariais, em sua quase totalidade, se aproximaram desses candidatos, dessa maneira conectando-se entre si. Essa configuração nos permite falar na existência de uma elite político-empresarial que, no caso da competição eleitoral, orienta-se por estratégias pragmáticas que maximizem suas preferências – ideologia e preconceitos ficam em segundo plano, seja entre as candidaturas, seja entre os setores empresariais (MCMENAMIN, 2012).

Nas eleições para deputado federal, repetimos os procedimentos para o que doravante denominamos *rede deputado federal*, cujos nós doadores são os mesmos setores empresariais vistos anteriormente e os nós receptores são agora resultantes do agrupamento, por partido, de todos os candidatos a este cargo.

A figura 2 apresenta o grafo da *rede deputado federal* e exhibe o fluxo de dinheiro entre setores empresariais e candidaturas agregadas por partido. Os nós estão dimensionados pelos montantes doados ou recebidos. A espessura das arestas indica o peso dos relacionamentos entre os nós, dado pelo volume transacionado entre cada par de nós. As cores dos nós representam os tipos: verdes são candidatos agregados por partidos; vermelhos, setores empresariais por seção CNAE. Aqui também aplicamos uma distribuição/leiaute, Fruchterman-Reingold.





**Figura 2** – Grafo Rede Deputado Federal

Fonte: elaboração própria com dados do TSE

Como se pode observar nas Tabelas 3 e 4, o PT é o único partido que apresenta grau de entrada 19, o que significa que ele recebeu de todos os setores que doaram para candidatos a deputado federal naquela eleição. À exceção de dois pequenos partidos de esquerda, PCO e PCB, que não receberam doações, e do PSTU, que recebeu de cinco setores, todas as agremiações tiveram candidatos beneficiados com doações de, no mínimo, 10 diferentes setores empresariais. Os grandes e médios partidos preponderaram nas primeiras posições, não se encontrando nenhuma agremiação desses portes na metade de baixo do ranking.

Já os setores empresariais pulverizaram suas doações. Três setores – Indústria de transformação; Informação e comunicação; e Atividades profissionais, científicas e técnicas – doaram para todos os 30 partidos com candidatos que receberam algum dinheiro empresarial na campanha. Vale ressaltar que os dois últimos setores congregam empresas como agências de publicidade, assessorias jurídicas e escritórios de advocacia, por exemplo. Praticamente todos os outros setores doadores (com exceção de administração pública, defesa e seguridade social) contribuíram para a maioria ou quase a totalidade dos partidos que disputaram vagas na Câmara com recursos empresariais. Tal quadro torna, portanto, necessário explorar as demais medidas de centralidade, de modo a identificar diferenças entre agremiações e setores empresariais.

Quanto ao grau ponderado de entrada, centraremos a discussão nos, então, três principais partidos brasileiros: PT, PMDB e PSDB. Juntos, esses partidos amalharam 41% dos 780 milhões

de reais doados por empresas para as campanhas a deputado federal. A concentração, nesse caso, foi muito mais equilibrada que a observada na eleição presidencial: aqui, o PT obteve 14,7% das receitas, seguido pelo PMDB, com 13,6% e pelo PSDB, com 12,7%.

No que se refere ao grau ponderado de saída, observa-se que quatro seções da CNAE foram responsáveis por 80,4% de todas as doações empresariais, a saber: Indústria da transformação, com 32,2% do total; Construção, 25,1%; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas, 13,4%; e Atividades financeiras, seguros e serviços relacionados, 9,7%. Trata-se, portanto, dos mesmos setores que predominaram na eleição presidencial, acrescidos agora do segmento comercial. Apenas este setor apresentou uma proporção de contribuições compatível com sua participação no VAB da economia brasileira em 2014: 13,6%. Nos outros três casos, a participação no VAB foi sistematicamente inferior à proporção de doações. Entender as causas desse predomínio político setorial também nas eleições para a Câmara dos Deputados, predomínio que não corresponde ao que se observa no plano econômico, é outro desafio a ser enfrentado em pesquisas futuras.

**Tabela 3** – Métricas de centralidade – Atores políticos da Rede deputado federal

Ator	Grau entrada*	Grau saída*	Grau pond. entrada	Grau pond. saída	Proximidade**	Intermediação
PT	19	0	114.303.464,96	0,00	0,70	0,03
DEM	18	0	39.611.415,92	0,00	0,68	0,01
PC do B	18	0	20.840.115,30	0,00	0,68	0,01
PDT	18	0	22.199.319,92	0,00	0,68	0,01
PMDB	18	0	106.405.172,00	0,00	0,68	0,01
PRB	18	0	12.096.709,90	0,00	0,68	0,01
PSB	18	0	34.595.828,18	0,00	0,68	0,01
PSD	18	0	57.372.881,27	0,00	0,68	0,01
PSDB	18	0	99.009.275,85	0,00	0,68	0,01
PTB	18	0	32.735.232,11	0,00	0,68	0,01
SD	18	0	27.772.251,87	0,00	0,68	0,01
PP	17	0	90.011.850,93	0,00	0,67	0,008
PPS	17	0	19.880.641,63	0,00	0,67	0,008
PSC	17	0	12.539.137,99	0,00	0,67	0,008
PV	17	0	10.710.573,65	0,00	0,67	0,008
PR	16	0	38.668.169,91	0,00	0,66	0,006
PROS	16	0	15.042.712,07	0,00	0,66	0,007
PSL	16	0	2.635.000,31	0,00	0,66	0,02
PEN	15	0	3.440.569,41	0,00	0,64	0,005

PHS	15	0	3.097.216,27	0,00	0,64	0,006
PMN	15	0	3.318.594,73	0,00	0,64	0,006
PRP	15	0	1.833.400,70	0,00	0,64	0,006
PTC	14	0	2.148.420,41	0,00	0,63	0,005
PTN	14	0	1.860.454,75	0,00	0,63	0,005
PPL	13	0	1.974.857,27	0,00	0,61	0,005
PT do B	13	0	3.493.568,35	0,00	0,61	0,004
PSDC	12	0	1.045.647,61	0,00	0,60	0,003
PSOL	11	0	88.482,08	0,00	0,59	0,003
PRTB	10	0	1.304.907,48	0,00	0,57	0,002
PSTU	5	0	2.420,00	0,00	0,50	0,000

\* Como nesta rede o fluxo é unidirecional (ou seja, um ator só doa ou só recebe), optamos por apresentar apenas as medidas de grau de entrada e de saída que, neste caso, correspondem ao grau de cada nó.

\*\* Centralidade de intermediação harmonizada.

Fonte: elaboração própria com dados do TSE.

**Tabela 4** – Métricas de centralidade – Atores corporativos da Rede deputado federal

Ator	Grau entrada*	Grau saída*	Grau pond. entrada	Grau pond. saída	Proximidade**	Intermediação
Indústrias de Transformação	0	30	0,00	251.005.680,45	0,81	0,04
Informação e Comunicação	0	30	0,00	6.686.382,31	0,81	0,04
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	0	30	0,00	20.850.315,51	0,81	0,04
Construção	0	29	0,00	195.766.093,67	0,80	0,03
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	0	29	0,00	104.153.482,16	0,80	0,03
Alojamento e Alimentação	0	29	0,00	3.741.118,37	0,80	0,04
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	0	29	0,00	24.663.653,34	0,80	0,03
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	0	28	0,00	75.375.263,98	0,78	0,03
Transporte, Armazenagem e Correio	0	27	0,00	15.264.503,16	0,77	0,03
Indústrias Extrativas	0	26	0,00	24.935.359,76	0,76	0,02
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	0	25	0,00	8.939.646,35	0,74	0,02
Educação	0	25	0,00	6.507.965,76	0,74	0,037
Eletricidade e Gás	0	24	0,00	8.298.629,85	0,73	0,02
Atividades Imobiliárias	0	24	0,00	11.495.958,63	0,73	0,02
Saúde Humana e Serviços Sociais	0	23	0,00	8.448.067,30	0,73	0,02
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	0	19	0,00	9.732.359,34	0,66	0,01
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	0	19	0,00	679.778,72	0,66	0,01
Outras Atividades de Serviços	0	19	0,00	3.484.094,17	0,66	0,01
Adm Pública, Defesa e Seguridade Social	0	2	0,00	9.940,00	0,42	0,000

Fonte: elaboração própria com dados do TSE.

Nas demais métricas da rede em análise também aparecem algumas diferenças em relação à *rede presidente*. Enquanto nesta os candidatos e os setores alternavam-se nas primeiras posições no ranking de centralidade de proximidade, na *rede deputado federal*, os setores econômicos ocupam as 15 primeiras posições – só então aparece o primeiro partido, o PT, na época à frente do executivo federal. Isso provavelmente se deve às características próprias de cada uma dessas disputas. Há menor fragmentação de candidaturas competitivas em uma eleição majoritária de dois turnos, como a presidencial. Nesse contexto, as candidaturas ganham centralidade frente aos setores empresariais. Já nas eleições proporcionais, há maior pulverização do dinheiro entre as agremiações, o que reflete a grande fragmentação do sistema partidário brasileiro e, ao mesmo tempo, alimenta esta mesma fragmentação na Câmara dos Deputados, que em 2014 alcançou o maior número efetivo de partidos da história até então (13,2). Complementarmente, também é possível aventar a hipótese de que as empresas de diversos setores preferem influenciar a agenda pública no legislativo, onde os custos podem ser menores e o investimento mais eficiente em um prazo mais curto. Índícios dessa dinâmica podem ser encontrados em Geara et al. (2018), trabalho que explora as relações entre as redes de financiamento de campanhas de deputados federais e a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Outro dado a destacar é que, a despeito de ser a terceira seção CNAE que mais aporta recursos de campanha, o setor financeiro tem apenas a nona colocação na centralidade de proximidade. Isso sugere que este setor específico, formado por um número menor de grandes empresas, aposta quase todas as suas fichas em candidatos de partidos maiores e mais competitivos, e o faz mais intensamente do que outros setores.

### *Regressão linear múltipla*

Por fim, cabe perguntar: quais características dos partidos estão associadas ao montante de financiamento eleitoral por eles recebido das seções CNAE que mais doaram na eleição para deputado federal em 2014? Para responder essa pergunta, elaboramos modelos de regressão linear múltipla com variáveis independentes do tipo *dummy*, apresentados a seguir. A análise dos resultados é baseada em Gujarati (2004).

Três variáveis explicativas foram incluídas em nossos modelos. A primeira é o porte do partido político, aferido conforme o tamanho de suas bancadas na Câmara dos Deputados no dia do primeiro turno da eleição de 2014. Testaremos a hipótese (H1) de que há associação positiva e significativa entre o porte da agremiação política e o volume de financiamento eleitoral a ela oferecido pelas seções CNAE sob análise. A ideia subjacente é que as empresas doadoras são atores racionais que buscam maximizar a eficiência de seus investimentos políticos. O sucesso pretérito de um partido é tomado por elas como bom indicador da expectativa de sucesso futuro. Em outras palavras, o investimento em partidos de maior porte minimizaria a perspectiva de desperdício de seus recursos políticos (MANCUSO, HOROCHOVSKI e CAMARGO, 2018). Por

meio de análise de *clusters*, os partidos políticos que apresentaram candidatos à Câmara dos Deputados na eleição de 2014 foram divididos em três grupos: grandes, médios e pequenos. Os partidos políticos de porte pequeno foram tomados como grupo de referência em nossos modelos<sup>9</sup>.

A segunda variável é a ideologia do partido político, aferida a partir de *surveys* realizados por Cesar Zucco Jr. junto a congressistas brasileiros<sup>10</sup>. A hipótese testada aqui (H2) é que partidos de esquerda recebem significativamente menos recursos das seções CNAE vis-à-vis os partidos de centro e de direita. Esta hipótese se justifica porque partidos autoidentificados à esquerda tendem a ser mais críticos aos interesses da classe empresarial que os partidos de outras tendências ideológicas. Em função dessa postura crítica dos partidos de esquerda aos seus interesses, os empresários das diversas seções CNAE prefeririam financiar partidos de outras correntes de pensamento, situados mais ao centro e à direita do espectro ideológico. A ideia de que a ideologia partidária pode afetar o comportamento dos doadores de campanhas tem sido explorada fartamente na literatura nacional e internacional sobre financiamento político (SAMUELS, 2001a; LEMOS, MARCELINO e PEDERIVA, 2010; MCMENAMIN 2008; 2012; MANCUSO et al. 2016).

Por fim, a terceira variável é o pertencimento à base de apoio ao governo Dilma Rousseff no Congresso Nacional, no dia do primeiro turno da eleição de 2014. Esta variável foi aferida com base no Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Este banco de dados considera que um partido pertence à base do governo caso ele possua algum posto no gabinete ministerial<sup>11</sup>. A hipótese testada (H3) é que os partidos pertencentes à base do governo recebem significativamente mais recursos das seções CNAE, quando comparados aos partidos que não pertencem à base. A suposição que fundamenta esta hipótese é que os financiadores teriam razões para investir proporcionalmente mais em partidos da base, seja para recompensá-los por decisões benéficas tomadas ao longo do mandato presidencial, seja por acreditarem que tais partidos teriam maior expectativa de vitória (sobretudo quando o governo está bem avaliado). A literatura tem constantemente aferido o efeito desta variável sobre o financiamento político (SAMUELS 2001a; LEMOS, MARCELINO, e PEDERIVA 2010; MANCUSO et al. 2016).

Todos os resultados obtidos estão apresentados na tabela 5.

---

9 O método de aglomeração utilizado foi o de *clusters* de K médias, com K=3. PMDB e PT são os partidos grandes. Os partidos médios são DEM, PP, PR, PSD e PSDB. Todos os outros partidos são pequenos: PC do B, PCB, PCO, PDT, PEN, PHS, PMN, PPL, PPS, PRB, PROS, PRP, PRTB, PSB, PSC, PSDC, PSL, PSOL, PSTU, PT do B, PTB, PTC, PTN, PV e SD.

<sup>10</sup> Com base na pontuação atribuída aos partidos políticos, novamente utilizamos análise de conglomerados para identificar os partidos de esquerda, de centro e de direita. A classificação foi possível para 20 partidos. A pontuação incluída em nosso cálculo foi sempre aquela disponível para o ano mais próximo a 2014. Mais uma vez, o método de aglomeração aplicado foi o de *clusters* de K médias, com K=3. Os partidos classificados como de esquerda foram PC do B, PSB, PSOL, PT e PSTU. As agremiações classificadas como de centro foram PDT, PPS, PROS, PV e SD. Os partidos classificados como de direita foram DEM, PMDB, PP, PR, PRB, PSC, PSD, PSDB, PTB e PTN.

<sup>11</sup> Sete partidos pertenciam à base do governo naquele momento: PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB e PT.

**Tabela 5** – Regressão linear múltipla

Variáveis independentes	Variável dependente (em R\$)			
	Indústria	Construção	Comércio	Finanças
<b>Centro</b>	403.495,25 (5.326.264,56)	259.594,29 (2.932.830,11)	1.821.124,75 (1.686.234,71)	1.203.697,63 (1.845.073,74)
<b>Direita</b>	-222.993,10 (5.162.898,87)	-2.108.737,28 (2.842.875,17)	1.490.861,50 (1.634.514,99)	547.040,72 (1.788.482,15)
<b>Grande</b>	19.022.885,65* (7.235.956,50)	26.647.182,39*** (3.984.374,20)	13.005.800,54*** (2.290.821,43)	11.749.122,00*** (2.506.610,99)
<b>Médio</b>	15.813.705,15* (5.361.892,15)	14.131.468,86*** (2.952.447,92)	6.168.183,16** (1.697.514,00)	4.766.504,01* (1.857.415,50)
<b>Base</b>	7.033.716,43 (4.363.445,94)	-1.151.269,09 (2.402.668,05)	-292.584,53 (1.381.417,30)	-2.145.832,05 (1.511.543,30)
<b>Constante</b>	3.879.343,85 (4.022.898,39)	4.672.270,05 (2.215.150,49)	1.042.960,10 (1.273.603,82)	1.495.511,73 (1.393.574,06)

Fonte: Dados do TSE organizados pelos autores.

Erro padrão entre parênteses.

\*  $0,01 > p \leq 0,05$ ; \*\*  $0,001 > p \leq 0,01$ ; \*\*\*  $p \leq 0,001$

Indústria: N = 20;  $R^2 = 0,667$ ;  $R^2$  ajustado = 0,548

Construção: N = 20;  $R^2 = 0,835$ ;  $R^2$  ajustado = 0,776

Comércio: N = 20;  $R^2 = 0,794$ ;  $R^2$  ajustado = 0,721

Finanças: N = 20;  $R^2 = 0,662$ ;  $R^2$  ajustado = 0,541

Os quatro modelos apontam que o porte da agremiação partidária é uma variável fortemente associada com o volume de recursos concedidos pelas seções CNAE que mais doaram. Comparados aos partidos pequenos, os partidos grandes receberam, em média, cerca de 19 milhões de reais a mais da indústria de transformação, 26,6 milhões a mais do setor de construção, 13 milhões a mais do segmento comercial e 11,7 milhões a mais do ramo financeiro. No caso dos partidos médios, a diferença média é menor, mas ainda assim estatisticamente significativa.

A ideologia partidária não se mostrou associada ao financiamento eleitoral setorial em nenhum caso. Em dois setores, a diferença observada acompanhou o sentido predito pela hipótese: em média, tanto os partidos de centro quanto os partidos de direita foram mais financiados pelo comércio e pelas finanças que os partidos de esquerda. Já em outros dois setores – indústria da transformação e construção –, os partidos de centro foram mais contemplados com recursos eleitorais que os partidos de esquerda, mas o contrário se observou com os partidos de direita. Os principais segmentos empresariais financiadores de campanhas parecem ser mais pragmáticos que ideológicos – financiam os partidos cuja viabilidade eleitoral é mais provada, sem dar muito peso à linha ideológica que eles professam.

Por fim, o pertencimento à base também não esteve associado ao recebimento de mais financiamento eleitoral setorial. Além disso, em três casos – construção, comércio e finanças –, o

sinal da variável contradisse a hipótese do artigo: em média, os partidos da base receberam menos desses setores que os partidos que não detinham pastas ministeriais. A maior diferença, embora não estatisticamente significativa, ficou por conta do setor financeiro, que, em média, forneceu cerca de 2,1 milhões de reais a mais para os partidos que não compunham o governo. Aqui, a exceção ficou por conta da indústria de transformação, único setor empresarial que financiou mais os partidos governistas. Uma proposta de explicação para este fato é que, segundo diversos autores (BASTOS, 2017; BOITO, 2018; CARVALHO, 2018; SINGER, 2018), as políticas do primeiro governo de Dilma Rousseff buscaram satisfazer a agenda do setor industrial (a propalada "agenda da FIESP"), por meio, por exemplo, de juros mais baixos, crédito subsidiado via BNDES, benefícios fiscais, contenção do custo da energia elétrica, etc. O financiamento industrial mais abundante para os partidos governistas em 2014 – oferecido, sobretudo, por empresas do setor como a JBS – pode ser interpretado, então, como uma forma de retribuição pelo programa econômico adotado entre 2011 e 2014. Esta tentativa de explicação precisa, naturalmente, ser aprofundada em trabalhos futuros.

## 5. Considerações finais

Olhando o financiamento eleitoral setorial pelo lado da oferta, este trabalho mostrou que:

1. A grande maioria dos setores financiou as eleições à Presidência da República e à Câmara dos Deputados em 2014. Das 21 seções da CNAE, 18 (85,7%) fizeram doações para candidatos a presidente e 19 (90,5%) para candidatos a deputado federal.

2. Nenhum setor doador, em nenhuma das eleições estudadas, concentrou suas contribuições em apenas uma candidatura ou partido. Por exemplo, na eleição para a chefia do poder executivo nacional, o setor da construção dividiu seu financiamento entre seis dos 11 candidatos (54,5% do total). Na eleição para a Câmara, quase todos os setores doaram para a maioria dos partidos, e três setores doaram para todas as agremiações (Indústria de Transformação, Informação e Comunicação, e Atividades Profissionais Científicas e Técnicas).

3. Porém, os setores empresariais responsáveis pela maior parte das doações foram poucos e praticamente os mesmos. Além disso, em geral, a participação relativa desses setores no esforço doador do empresariado superou sua participação no VAB da economia brasileira em 2014. No caso da eleição presidencial, as seções predominantes foram a indústria da transformação (41,6% do total de doações e 12% do VAB), a indústria da construção (26,2% das doações e 6,2% do VAB) e o segmento financeiro (14,4% das doações e 6,4% do VAB). No caso da eleição parlamentar, as seções predominantes foram quase as mesmas (indústria da transformação, 32,2%; construção, 25,1%; e finanças, 9,7%), acrescidas do comércio (13,4% das doações e 13,6% do VAB). As razões para o predomínio desses setores podem estar no nível das firmas (por exemplo: contratos com a União) ou no nível setorial (por exemplo: grau de intervenção e de influência do executivo federal sobre o setor econômico, ou então a estrutura do

setor em termos do número de empresas, bem como de seu porte e da parcela da atividade econômica por elas concentrada). Compreender melhor tais razões é um desafio importante para nossa agenda de pesquisa futura.

Olhando o fenômeno pelo lado da demanda, concluiu-se que:

1. A recepção de recursos empresariais foi bem disseminada, pois oito de 11 candidaturas presidenciais receberam dinheiro de empresas em 2014 (72,7% do total), ao passo que 30 dos 32 partidos que competiram por assentos da Câmara também receberam verbas dessa fonte (93,8%).

2. Porém, a distribuição dos recursos entre candidaturas e partidos foi bastante desequilibrada. No que se refere à eleição presidencial, as candidaturas principais foram aquelas que receberam doações de mais setores empresariais – dos 21 setores, 18 doaram para Dilma Rousseff (85,7% do total) e 15 doaram para Aécio Neves e Eduardo Campos/Marina Silva (71,4% do total). As outras candidaturas, pouco competitivas, receberam apenas de quatro setores, ou ainda menos. Quanto ao volume de doações recebidas, as candidaturas principais amealharam nada menos que 99,8% do total doado. Mesmo entre elas, no entanto, a distribuição foi desequilibrada, com Dilma recebendo pouco mais da metade desses valores, Aécio pouco mais de um terço e Eduardo Campos/Marina Silva cerca de um décimo do total.

Quanto à eleição para a Câmara, também se notou certo desequilíbrio entre os partidos contemplados. Os principais partidos brasileiros à época eram PT, PMDB e PSDB. O PT recebeu doações de todos os 19 setores que financiaram aquela eleição, abarcando 14,7% do total das doações. PMDB e PSDB receberam doações de 18 setores, e amealharam, respectivamente, 13,6% e 12,7% do total. De cada 100 reais doados por empresas para a eleição a deputado federal, esses três partidos ficaram com 41 reais, e os 59 reais restantes foram divididos entre as outras 27 agremiações que também receberam algum financiamento eleitoral.

A análise de estatísticas das redes sociais do financiamento político em 2014 (centralidade de proximidade e centralidade de intermediação) indicou que:

1. Na eleição presidencial, as três principais candidaturas e os três principais setores doadores destacaram-se no centro da rede, formando assim um tipo de elite político-econômica altamente interconectada.

2. Na eleição parlamentar, a centralidade pertenceu aos principais setores doadores, em função da maior dispersão de seus recursos entre os partidos, vis-à-vis o que se observou na disputa presidencial. Em posição de destaque na parte superior da rede encontram-se os três principais partidos acima mencionados: PT, PMDB e PSDB.

Por fim, a regressão linear múltipla debruçou-se sobre fatores que poderiam explicar o nível de financiamento destinado pelos quatro principais setores empresariais doadores aos partidos políticos brasileiros, na eleição para deputado federal. Esta parte do trabalho concluiu que o fator com maior potencial explicativo para o fenômeno observado é o porte da agremiação partidária. De fato, em comparação com os partidos pequenos, os partidos médios e, sobretudo,



grandes, recebem significativamente mais recursos eleitorais dos setores focalizados. Ideologia e pertença à base não se mostraram como fatores com efeitos estatisticamente significativos.

A principal conclusão deste trabalho é que foi pragmático o comportamento dos setores empresariais que financiaram campanhas para a presidência e para a Câmara dos Deputados no Brasil, em 2014. De fato, nenhum setor importante pareceu prender-se a ditames ideológicos ao doar para candidaturas ou partidos. No entanto, a natureza específica do pragmatismo setorial foi afetada pelas regras eleitorais da disputa para cada cargo. No caso da eleição presidencial, que é uma eleição majoritária em dois turnos, pragmatismo significou "repartir os recursos entre os candidatos que estão na frente", e se expressou por meio da divisão de doações entre as principais candidaturas adversárias, sobretudo aquelas que lograram disputar a segunda rodada eleitoral, independentemente do perfil ideológico, mesmo que a divisão das contribuições entre elas não tenha sido exatamente igualitária. Já no caso da eleição para deputado federal, que é uma eleição proporcional, pragmatismo significou "repartir os recursos entre os partidos maiores", ainda que as agremiações de maior porte possuam perfis ideológicos distintos, ou ainda que algumas delas pertençam à base do governo, enquanto as outras pertencem à oposição.

## Referências

ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle C.; CUNHA, Lucas R. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. **Teoria & Sociedade**. Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 126-58, 2015.

ARAÚJO, Gustavo B. **O déficit entre acordado e realizado no Mercosul**: a influência dos grupos de interesse e o estudo do caso brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2008.

ARAÚJO, Gustavo B. **Contribuições de campanha influenciam decisões públicas?** O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2012.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. Unpacking firm effects: modeling political alliances in variance decomposition of firm performance in turbulent environments. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 11, p. 65-85, 2005.

BASTOS, Pedro P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, 2017, p.23-34.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 415-429, 2014.

BOITO JÚNIOR, Armando; **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Editora Unicamp, 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CERVI, Emerson U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de

Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, n. 4, p. 135-148, 2010.

CERVI, Emerson U.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; JUNCKES, Ivan J. Redes de doadores e financiamento político em 2014: distinguindo doações para candidatos, partidos e comitês financeiros nas eleições presidenciais brasileiras. **E-Legis**, v. 8, n. 18, p. 80-100, 2015.

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. **Journal of financial economics**, v. 88, n. 3, p. 554-580, 2008.

DEGENNE, Alain; FORSÉ, Michel. **Introducing social networks**. London: Sage, 1999.

GEARA, Geara, L.; JUNCKES, Ivan J.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CLEMENTE, Augusto J. O financiamento eleitoral nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados: uma análise do meta relacionamento entre empresas e parlamentares. **E-Legis**, v. 11, n. 26 p. 60-81, 2018.

GUJARATI, Damodar N. **Basic econometrics**. London: Tata McGraw-Hill Education, 2009.

Higgins, Silvio S.; RIBEIRO, Antonio C. A. **Análise de redes em Ciências Sociais**. Brasília: Editora da Enap, 2018.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; JUNCKES, Ivan J.; SILVA, Edson A.; SILVA, Joseli M.; CAMARGO, Neilor. F. Redes de partidos políticos tecidas por financiadores: um estudo das eleições de 2010 no Brasil. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 49-78, 2015.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; JUNCKES, Ivan J.; SILVA, Edson A.; SILVA, Joseli M.; CAMARGO, Neilor F. Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 28-41, 2016.

JUNCKES, Ivan J.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CAMARGO, Neilor F.; SILVA, Joseli M.; SILVA, Edson A.; ALMEIDA, Leandro B. Posicionamento das mulheres na rede de financiamento eleitoral e seu desempenho nas eleições de 2010 no Brasil: A dinâmica estrutural da exclusão e marginalização feminina no poder político. **Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero**, v. 6, n. 1, p. 25-47, 2015.

JUNCKES, Ivan J.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CAMARGO, Neilor F.; SILVA, Edson A.; CHIMIN JUNIOR, Alides. B. Poder e Democracia: Uma análise da rede de financiamento eleitoral em 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, p. 1-22, 2019.

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009. **Harvard Business School, Working Paper**, v. 12, n. 47, p. 12-47, 2011.

LEMIEUX, Vincent; OUIMET, Mathieu; PEREIRA, Sérgio. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

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

LOPES, Alex D. **Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: lobby e interesses privados**. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Goiás, 2016.

MANCUSO, Wagner P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MANCUSO, Wagner P.; SPECK, Bruno W. Financiamento empresarial na eleição para deputado federal (2002-2010): determinantes e consequências. **Teoria & Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 103-25, 2015.

MANCUSO, Wagner P.; SPECK, Bruno W. Os preferidos das empresas: um estudo de determinantes do financiamento eleitoral empresarial. **Empresários, desenvolvimento, cultura e democracia**. Curitiba: Editora da UFPR, p. 185-195, 2015.

MANCUSO, Wagner P., FIGUEIREDO FILHO, Dalson B., SPECK, Bruno W., SILVA, Lucas E. O.; ROCHA, Enivaldo C. Corporate Dependence in Brazil's 2010 Elections for Federal Deputy. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, p. 1-24, 2016.

MANCUSO, Wagner P.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CAMARGO, Neilor F. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. **Teoria & Pesquisa**, v. 25, n. 3, p. 38-64, 2016.

MANCUSO, Wagner P.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CAMARGO, Neilor F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 27, p. 9-36, 2018.

MCMENAMIN, Iain. Business, politics and money in Australia: testing economic, political and ideological explanations. **Australian Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 377-393, 2008.

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.

NEWMAN, Mark. **Networks**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SAMUELS, David. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil. In: SAMUELS, David (Ed.) **Comparative Politics**, p. 23-42, 2001.

SAMUELS, David. When does every penny count? Intra-party competition and campaign finance in Brazil. **Party politics**, v. 7, n. 1, p. 89-102, 2001.

SAMUELS, David. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. **Journal of Politics**, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001.

SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SANTOS, Bruno. C. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SANTOS, R. D. **A economia política das eleições 2002: um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

SCOTT, J. **Social network analysis**. London: Sage, 2012.

SILVA, Edson A.; JUNCKES, Ivan J.; HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; CAMARGO, Neilor F.; SILVA, Joseli M. Mulheres nas Eleições de 2014 no Brasil: Evidências de Exclusão e Marginalização Política. **Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero**, v. 8, n. 1, p. 251-272, 2017.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SPECK, Bruno W. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos?: O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos**, n. 104, p. 39-59, 2016.

Artigo recebido em: 2020-04-18

Artigo reapresentado em: 2020-06-18

Artigo aceito em: 2020-06-23



## O VALOR DO REAL: AS REGRAS ELEITORAIS E DE FINANCIAMENTO NO BRASIL SOB UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

### BANG FOR THE BUCK: BRAZIL'S ELECTORAL AND POLITICAL FINANCING RULES FROM A GENDERED PERSPECTIVE

### EL VALOR DEL DINERO: LAS REGLAS ELECTORALES Y DE FINANCIAMIENTO DE BRASIL EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Larissa Peixoto Gomes<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo discute gênero e financiamento de campanha, usando o Brasil para exemplificar como estes fatores, combinados com o sistema eleitoral, afetam o sucesso de mulheres nas eleições. Brasil é um bom caso por combinar um sistema proporcional de lista aberta, federalismo e distritos grandes, resultando em muitas candidaturas de natureza individualista. Dados de eleições estaduais e federais (2002-2018) foram coletados e analisados, com a introdução de uma nova medida, gasto por voto. Os resultados mostram que mulheres não se beneficiam como homens de uma vantagem em reeleição e que financiamento é mais bem distribuído entre eles, deixando algumas mulheres-elite como prováveis vencedoras. De modo geral, mulheres eleitas gastam 22% a mais por voto que homens eleitos na trajetória para a eleição. Isto explica em parte, junto com outros fatores analisados no artigo, a grande diferença de gênero na representação política brasileira.

**Palavra-chave:** Financiamento de campanha; Gênero; Sistema eleitoral; Eleição estadual; Eleição federal

**Abstract:** The following paper discusses gender and campaign financing, using the Brazilian case as to demonstrate how these factors, combined with the electoral system, affect women's success in elections. Brazil is a strong example because it uses a proportional representation system with open list, federalism, and large district magnitudes. This results in a large number of individualistic campaigns. Data from state and federal elections (2002-2018) was collected and analysed, with the introduction of a new measure, amount spent per vote. The results show that women do not benefit as much as men from an incumbent bump, and that funding is better distributed among men, leaving a few elite women as likely winners. Overall, elected women spend 22% more than elected men per vote on their path to office. This partly explains, along with the other factors analysed throughout the paper, the gender gap in Brazilian political representation.

**Keywords:** Campaign financing; Gender; Electoral system; State election; Federal election

**Resumen:** Este artículo analiza género y financiamiento de campañas, utilizando a Brasil para ejemplificar cómo estos factores, combinados con el sistema electoral, afectan el éxito de las candidatas en las elecciones. Brasil es un buen caso porque combina un sistema proporcional de lista abierta, federalismo y grandes distritos, lo que resulta en muchas candidaturas de carácter individualista. Los datos electorales estatales y federales (2002-2018) fueron recopilados y analizados y una nueva medida creada: gasto por voto. Los resultados muestran que las mujeres no se benefician como los hombres de la ventaja de reelección y que la financiación se distribuye peor entre ellas, dejando a algunas mujeres de élite como ganadoras probables. En general, las mujeres electas gastan un 22% más por voto que los hombres electos en el camino hacia la elección. Esto explica en parte, junto a otros factores analizados en el artículo, la gran brecha de género de la representación política en Brasil.

---

<sup>1</sup> Wales Centre for Public Policy, Cardiff University; Institute for Globally Distributed Open Research and Education (IGDORE).

The author would like to thank Rainbow Murray, Ragnhild Muriaas, Vibeke Wang, Fiona Buckley, Erin Burrell, William Rolls, Laura Colpachi, Gareth Davies, and the anonymous peer-reviewers for the invaluable input. All errors are, of course, my own responsibility.

**Palabras clave:** Financiamiento de campañas; Género; Sistema electoral; Elección estadual; Elección federal

## 1 Introduction

The focus on liberal conceptions of equality in most representative democracies has meant that achieving universal suffrage has been seen as sufficient in guaranteeing political equality for women. The diminutive presence of women in many national and local legislatures has been reasoned away with gender stereotypes that conclude that women simply do not like nor want to be in politics (ARAÚJO, 2006; HAWKESWORTH, 2005; LOVENDUSKI, 1998; NELSON, 1989; NORRIS, LOVENDUSKI, 1995; TOLLESON-RINEHART, CARROLL, 2006; WAYLEN 2015). However, research shows that while women do want to participate in institutional politics, they face additional obstacles. Those go beyond the formality of not being able to vote or be voted on (ARAÚJO, 2010; BJARNEGÅRD, KENNY, 2015; GOMES, 2012; LAWLESS, FOX, 2010; MURRAY, 2010).

For instance, women are generally perceived as “outsiders” (PUWAR, 2008; MURRAY, 2010). This follows from their literal status as people who were on the outside, as well as their lack of socialisation into politics. Outsider status results in less social skills and awareness of “how things are done”, including within their chosen parties, in running campaigns, and legislatures as women lack the network connections required to gain this knowledge. Limited networks become a larger issue as women struggle with access to donor networks to fund their campaigns as well as party elites to reinforce their value as a candidate. Many women go into institutional politics as a means to an end, likely being already active in politics and seeing institutional politics as a way to further their actions (ARAÚJO, 2010). Men, on the other hand, see politics as an end in itself. Consequently, men train and prepare for a world where politics is the goal. This results in a political divide in which politics is designed and defined by men and masculine stereotypes (GOMES, 2019) and secured by their networks and homosocial capital (BJARNEGÅRD, 2013). Party elites value tradition and loyalty, core elements that women tend to lack since they are not historically part of institutional politics. This is further reinforced as women remove themselves from participation altogether given their other responsibilities of care and work that prevent them from participating at all, let alone being fully dedicated to politics (MURRAY, 2015). Even when they are committed, it is a balancing act between the stereotype of the “devoted mother and wife” who perhaps should not be in politics at all and the “masculine woman” who takes on too many male traits to be deemed acceptable (BLIGH et al., 2012; DOVI, 2018; PRENTICE, CARRANZA, 2006).

Research by Folke and Rickne (2016) found that in situations of high competitiveness, parties will look to their most competent candidates, which reinforces ideas of the masculine as the norm, but diminishes women’s disadvantage in being chosen for re-election or top posts. However, in situations where competitiveness is low, parties will rely on internal relationships, excluding women from top ranks in election lists and top posts. Although an analysis of competence does fare well for women in Sweden, other contexts may differ. Competence may be associated with masculinity or

masculine traditions, such as networking. The authors highlight that women tend to view individual competence as more important than connections in contexts of high competition and are just as competitive as men. Meanwhile, men believe that women do not advance because of a lack of competence, despite similar age and women's well-established higher levels of education. Similarly, Durose et al. (2012) found that there is a level of "acceptability" for diversity, where deviation from the "white male" norm is acceptable if compensated in other areas, such as more experience, family tradition, etc.

While there is research on how gender and gender stereotypes affect voting, political networks, party elites, and candidate selection and placement, campaign spending is still an understudied field. It seems to be generally assumed that when women reach the candidate stage, they will be on a level playing field as men. In addition to this liberal view of equality, there is also the assumption that electoral systems determine a fair amount of how elections are structured and how parties support their candidates. Overall, countries with majoritarian systems have only one candidate per district, meaning parties **should** support their candidate wholeheartedly, even though campaigning rests on the shoulders on the candidate that has survived the primary process. Primaries are often brutal and expensive processes for candidates, and parties are looking for people who can bring in their own funds (BJARNEGÅRD, KENNY, 2015, MURIAAS et al., 2020). Countries with proportional representation usually run on closed-lists, meaning that parties campaign as a unit; although the process of deciding the order of that list is quite different for each country and, often, each party.

Brazil is one of the few countries in which there are no closed-list options, although not the only one to do so as a matter of rule. It is also by far the largest country to use this system, which makes its consequences exponentially greater. This means campaigns are candidate-centred, such as in majoritarian systems, and candidates from the same parties campaign against each other. Being a proportional system, there is more than one seat per district; in fact, Brazil has district magnitudes (number of seats available in each election), much higher than most countries. Consequently, voters have to pay attention to a high number of candidacies to pick one person, rather than choose from a few parties and their programmes.

In understanding this context and seeing that elected women spend more than men for fewer votes (GOMES, 2012), the goal of this study is to analyse campaign finance data through a gendered lens. The study spans multiple elections (2002-2016) and includes the state and federal electoral levels. Campaign finance has been the target of women and feminist politicians as well as organisations interested in gender equality for a few years (IDEA, 2014; MURIAAS et al. 2020; ÖHMAN, 2012). As women's presence in politics has stagnated in most countries despite suffrage legislation being in place for decades and gender quotas since the 90s, attention has turned towards other obstacles that might be interfering with women's path to elected office. While there are several factors at play, financing has now taken centre stage, both in legislation and in literal amounts spent

and how that can be equalised. In that sense, the Brazilian case becomes an interesting study, given the high number of legislations present and the oddity of the electoral system, which allows us a look into an extreme number of individually funded candidacies.

## 2 Theoretical background

### *Candidate selection in an open list system*

Political recruitment institutions are complex, dynamic, and contradictory in the ways they interact with the several stages of the process (KENNY, 2011). As formal and informal rules exist in a continuum (BJARNEGÅRD, KENNY, 2015), newcomers find themselves lost between the “rules-in-form” and the “rules-in-use” and have to abide by the “way things are done” (ASHE et al., 2010; MACKAY, 2014; WAYLEN, 2017). For instance, research finds it is common that rules of gender equality are suppressed for biased, informal rules of “the good candidate”. These inevitably fit the accepted norms of the “local man” and “favourite son”, with its use of the “male loyalty” and “support for the local man” (BJARNEGÅRD, 2013; BUCKLEY, GREGORY, 2020; KENNY, 2011; KENNY, MACKAY, 2011). Others find that the adherence to different standards of gender equality results in certain parties selecting and electing more women (ARAÚJO, 2010; ASHE et al., 2010; FOLKE et al., 2015; FREIDENVALL, 2016).

On the other hand, research also shows that women tend to stay in local office, rather than use it as a stepping-stone to more competitive offices (ALLEN, 2013; GOULART, GOMES, 2018; MARIANI, 2008; MIGUEL, 2006). Women are less likely to have considered running for office than men, are less likely to be asked to run for office, and, as mentioned, face tougher primaries when they do (ALLEN, CUTTS, 2018; FOX, LAWLESS, 2005; LAWLESS, FOX, 2010; LAWLESS, PEARSON, 2008, MURIAAS et al. 2020). In essence, the road to office is paved with obstacles and roadblocks, but for women, particularly women of colour, those are in a higher number and demand more complex manoeuvres to navigate them.

In Brazil, internal party processes are still somewhat unknown. Most research focuses on higher selection levels for majoritarian elections (i.e., presidential or gubernatorial elections) and larger parties due to high party fragmentation. Moreover, research is focused on higher levels of competition, leaving local party processes understudied. Without research, selection processes for the legislative remain relatively opaque – especially in a context of low competitiveness for proportional candidacy, but high competitiveness for financial and symbolic support. Given how expensive elections are, parties focus on candidates who have a pre-existing support network that funds them and maximise their chance of winning (ÁLVARES, 2008; ALVES et al., 2012; LEONI et al., 2003; SAMUELS, 2000; WYLIE et al. 2019).

As stated, the Brazilian electoral system encourages highly individualistic campaigns. These end up being very costly, with individual candidacies just for state legislatures spending millions of

Brazilian reais (R\$). Each state is considered one district, without further subdivisions. Brazil is a federal system, with each federative entity being comparable and autonomous to the other (Union, state, municipality). There are 26 states, plus the Federal District of Brasília. As most states have large territories, candidates often choose to focus on informal regions to campaign in. The expanse of that region is often determined by how much funding they have.

Because of the open list system, there are no placement mandates. Parties elites informally choose whom to support and most of that support goes to a select few, reinforcing the importance of personal networks. Since candidates are encouraged to campaign individually (GOMES, 2019; SAMUELS, 2000; 2001a; 2001b) and the electorate is encouraged to vote for individuals (CARREIRÃO, 2008; KINZO, 2005), a self-perpetuating cycle developed over time by lack of adherence to parties and a political culture of clientelism. Consequently, Brazil has high levels of intra- and inter-party competition. For parties, having the highest number of candidacies possible means an increase in their overall vote share and thus, their seat share, which then goes to their highest-voted candidates (NICOLAU, 2006; ÁLVARES, 2008; ALMEIDA, GOMES, 2018).

During legislative campaigns, Brazilian parties often choose some privileged candidates who will be the *cabeça-de-chapa*. This candidate will act as if they were the first on a closed list system – they tend to have more speaking time in advertisements and receive more campaign funds, all decided internally and informally. Some parties have no intention to elect anyone beyond this individual, often identified as the “owner” of the party in the city or state. They will elect others if they get enough votes to “share”, that is, if they bring in enough votes to increase the party’s total vote count, but the goal is to get more individual votes for the *cabeça-de-chapa* (SPECK, MANCUSO, 2011; 2014). These individuals will not be without support in the legislative house as there will be post-election coalitions, but they might have to face internal contests if anyone else were to grow within the party.

There have been few occasions when women were selected for the *cabeça-de-chapa* position, argued to be an apparent contradiction (SPECK, SACCHET, 2012a). However, that falls in line with the concept of “alibi-women” (SAFFIOTTI, 2009), that is, the few women that are pointed to as evidence of gender equality when in fact they represent either wealth, whiteness, or both and gender inequality itself, as they tend to be unique.

Gender quotas for proportional candidacies have existed for all levels since 1995. Beginning at 20%, in 1997 they were increased to 30% and became mandatory in 2009. The law was part of an electoral reform which also increased the number of candidacies that each party can present by 50%. In this way, and quite strategically, parties had more candidacy spaces to fill, specifically 1.5 the number of seats and double for coalitions. Consequently, the quota became not 30% of 100%, but 30% of 150%.

This rendered the effect of the quota next to null, even symbolically (ARAÚJO, 2001; ALMEIDA, GOMES, 2018). Not only did it have no impact on how parties select their candidates, but it signalled to women candidates and voters that efforts would not be met with results. In fact,



most of Brazilian society does not know about the quota. Greater district magnitudes negatively affect women candidates. The larger the district, the more they get lost in a “sea of candidacies” (ARAÚJO, ALVES, 2007; ALMEIDA, GOMES, 2018; GOMES, 2015; 2016). Ultimately the lack of support and differentiated treatment defaulting to favouring men leaves women behind regardless of party ideology or funding (GOMES, 2016).

### *Gendering candidate funding and spending*

The issue of campaign financing begins with two main factors. First, the origins of the funding for the party and its campaigns. Second, who divides those funds among candidates. Both can be more or less centralised and most research focuses on sources and rules of funding rather than its division, likely resulting from the lack of transparency and formality to these rules (CASAS-ZAMORA, 2008; GOMES, 2012; IDEA, 2014; SCARROW, 2007; SPECK, 2005). Political financing decentralisation could mean that parties would be less dependent on few sources. Another concern with large-scale corporate investment is a quid pro quo that interferes with the electorate’s overall access to candidates and violates the premise of “one person, one vote” (CASAS-ZAMORA, 2008; SAMUELS, 2001a). Without transparency in how parties divide their funds, we are unable to ascertain gender and racial differences in the distribution and are resigned to post hoc accountability. Many countries have created regulations that determine that an allotment of the overall funding must go to increase women’s presence in institutional politics, although this is not always connected to electoral financing (IDEA, 2014; MURIAAS et al. 2020; ÖHMAN, 2012)

Given the context of Brazilian campaigns as laid out in the previous section, elections are a time when candidates are looking for financial support from anyone (ARAÚJO, ALVES, 2007; GOMES, 2012; 2019; MIGUEL, 2003; NICOLAU, 2004; 2006; SAMUELS, 2001a; 2001b). There is little programmatic union in most Brazilian parties and even the ones who have it tend to support legislative candidacies that are more likely to win. This support comes in the form of funding, marketing materials, access to networks of donors, publicists, and party elites, and even time allotment during the Free Electoral Broadcast (HGPE, in Portuguese) (ARAÚJO, 2006; GOMES, 2012). Since women have smaller income and fewer assets, they have a smaller chance to invest in their own campaigns and to guarantee such campaign support (UN, 2010; GOMES, 2015; 2016; SPECK, SACCHET, 2012b).

Brazilian legislation concerning public funding of parties has been the object of constant discussion. Law 13.488/2017 excluded corporate investments to individual candidacies or parties. Individuals are free to invest in campaigns, up to 10% of their yearly income, including candidates themselves. Private transfers to individual candidacies go through the campaigns of each candidacy rather than the party. Candidates may transfer them from their own campaign to the campaign of others. For instance, a mayoral candidate may transfer donations to a city council candidate;

candidates for state and federal legislatures often create the so-called *dobradinha*, in which they campaign together. The HGPE also generates confusing results, with studies showing that it is distributed to leverage certain candidacies (NICOLAU, 2006; CERVI, 2011), while parties state that the distribution is egalitarian (GOMES, 2012).

Any party legally registered receives public funding, the Special Fund for Financial Assistance of Political Parties. This funding is for party maintenance and is distributed every year. The division is:

- 5% divided equally to all parties;
- 95% given out proportionally to the vote shares for the Chamber of Deputies in the last election.

It is regulated thusly:

- no more than 50% can be used for rent and salaries for the national office;
- 60% for state and municipal offices;
- 20% must go to a party institute or foundation dedicated to research and qualification;
- 5% must be used to promote women's participation in politics (this has been recently altered to ensure that these funds go through an official office within the party);
- during election years, some of these resources may be used for campaigning, including the allotted percentage for women.

Bearing in mind the corporate financing ban, the Special Fund for Campaign Financing (FEFC) was also created. It is combined with the remainder of the "Party Fund" to finance campaigns. It is divided thusly:

- 2% equally divided to all registered parties;
- 35% are divided proportionally according to vote shares between parties that have at least one elected member in the Chamber of Deputies;
- 48% is divided proportionally according to how many representatives each party has in the Chamber;
- 15% is divided according to how many senators each party has elected.

Public funding has been a great equaliser in Brazilian campaign funding (KRAUSE, 2015), as it gives all parties, regardless of size or year of registration, a head start. This offsets somewhat the disparity in private funding, which tends to benefit men. It also evens out the proportional aspect of public funding (SPECK, MARCIANO, 2015), which tends to benefit more established parties that already have their political actors put in place. Public funding is perceived as something that can assist women's candidacies as it creates a central regulation and equalises access (MURIAAS et al., 2020).

In 2018, it was determined by the Federal Supreme Court that given the 30% gender quota,

parties should spend 30% of resources on women's campaigns. Although the spirit of the decision was in line with the gender quota for proportional candidacies, this led to an increase in majoritarian candidacies of women, especially as second-in-command (such as vice-governors or vice-presidents; there was, in fact, a 7% increase in women being placed in those positions between 2014 and 2018, while the increase for them as the main candidate was only 1.5%).

In an electoral year, the electoral financial report must be done four months before and two months after the campaign. Candidates must also account for all they have received and spent in the campaign. All reports are public, including donors' names. Sanctions include fines, loss of public funding, party registration cancelation, and loss of office. Despite the regulation, it is difficult to keep detailed watch over all the reports due to filing processes which are confusing and extensive (SPECK, MANCUSO, 2011). For instance, it is common that candidates who drop out of the campaign or lose the elections (especially candidates with a low likelihood of winning or who receive few votes) stop reporting on their finances and leave out the last partial and/or final reports. Another important aspect is that when a candidate transfers from their revenue to other candidacies, that amount appears as revenue for both, resulting in duplicate reporting on the same funds. This adds complexity to auditing money that may appear in the report of several candidacies.

The large number of regulations and sanctions in Brazil comes partly from the political and legal tradition of over-legislation and prolixity (GOMES, 2019; STARLING, SCHWARCZ, 2015). However, it also stems from the population's distrust of political institutions and representatives (IDEA, 2014). If a piece of legislation will be practical for candidates, parties, and the electoral courts is another matter altogether. Samuels (2001a), Casas-Zamora (2008) and IDEA (2014) point to the volume of corporate donations in Brazil and this resource's association with improper relationships with representatives. There are several cases of backdoor funding (known as *caixa-dois*), undue influence, and fraudulent candidacies in Brazil. The high level of uncertainty leads investors and candidates to search for certainty through funding. The strong link between campaign investment and the number of votes shows that it is necessary to have large sums to secure a campaign (GOMES, 2012; SPECK, SACCHET, 2012b). On the other hand, money does not tell the whole story of gendered norms acting as obstacles for women candidates.

Women face increased obstacles on their paths to success due to the lack of characteristics associated with the traditional male politician profile. In Brazil, much has been said about women's and men's differences in political life and what are their paths to political office. Men are often prepared (by family) and prepare (through schooling, career, and party affiliation) to achieve the status of elected official. Women, on the other hand, do not have that previous connection, whether through legacy or career goal (ARAÚJO, 2010). While family connections are beneficial to men and women in Brazil, men generally do not face judgement for this as their legacy is usually handed down by tradition (ARAÚJO, 2010; MIGUEL, 2003). Women's careers, on the other hand, are often differentiated by ideology, with right-wing women usually benefitting from their husband's

connections and left-wing women having no family connections. This quite often becomes a rift among women, with left-wing women failing to respect their colleagues and their trajectory (GOMES, 2019).

This overall disparity leads to reduced access to the resources required to achieve the incumbency status which would give them the clout required to get more funding. According to research by Speck and Mancuso (2014), money is more important to women than men when it comes to elections as they find that women challengers, in the 2010 Brazilian elections, needed more campaign funding than men overall and women incumbents (with men and women incumbents at the federal level being similar in their study). If women challengers require more funds but are in no position to either have them on hand or acquire them through political networks, the likelihood that they will reach any office is significantly lowered.

Another relevant factor to consider is the shape of the opportunity structure in Brazil. This, overall, runs in zigzag, from legislative to executive, and local to state to federal. As mentioned, women have difficulty leaving the local level, particularly small towns, where competition is not as strong. One additional indication is that relocation and travel times might also hinder their aspirations (GOMES, 2012).

This study looks at the relationship between campaign funding and election in Brazil, attempting to ascertain the role that money plays in the elections of men and women. To do so, data spanning multiple elections and both the state and federal levels were collected. This is critical in demonstrating the obstacles faced by women candidates given that not only it shows one more facet on the path to office, but the interaction between factors.

### **3 Methods and data**

This section explains the data collection and what it consists of, as well as explains the statistics used in the remainder of the paper. Given that most studies in this area have focused on one or two elections, there is a bit of an exploratory nature to the data analysis. However, there is an end goal here, which is to ascertain:

- if gender has an impact on campaign funding
- if gender has an impact on election apart from funding
- the impact of campaign spending for women and men at the state and federal levels.

Consequently, the data has been explored to verify differences among the following groups: elected men, non-elected men, elected women, and non-elected women. As well as descriptive statistics, a multinomial logistical regression model was conducted to ascertain the importance of gender and finances, for election and re-election. A one-way ANOVA was used so groups' means could be compared. For descriptive statistics, the raw financial and vote data is used; but for statistical analyses, they were logged, given their skewness.

The data comes from the Superior Electoral Court (TSE) and was downloaded between

November 2019 and January 2020. There are three separate sets: one for financial data, one for voting results,<sup>2</sup> and one for demographic information. Since 2014, the TSE has begun collecting data on the candidates' race/ethnicity. Each candidate received unique identifiers and had their expenses and votes added up; finally, the data were merged. Missing data on the candidates' gender was added manually, by looking up their names online when their gender could not be ascertained by the name. Financial data has been collected by the TSE since 2002, making that the first year of analysis.

Due to the complex nature of financial disclosures,<sup>3</sup> issues of compliance, and corruption, electoral financial data can be considered a proxy, rather than absolute truth. The data was checked with frequency tables and observation, as well as reconstruction of the datasets to ensure reliability. Extreme outliers were individually verified and corrected. Since candidates submit two types of reports – revenues and expenses – this work focuses on expenses to analyse how much the campaign actually cost and to prevent the re-utilisation of the same revenue.

As Table 1 below<sup>4</sup> shows, elected men and women do not have vastly dissimilar reported expenses, but the non-elected group shows a large difference. The mean votes in both groups are also very distinct. The standard deviations show that men seem to be closer together in results than women are to each other. That is, men differ less from each other, while women show a greater difference. Looking at this through the lens of party support and barriers in guaranteeing funds (whether it comes from personal income and assets or networks of donors), it indicates that men are more equal to each other and a group of elite women are in a better situation.

---

<sup>2</sup> Voting results are aggregated by voting zone and municipality, with no higher levels.

<sup>3</sup> Until 2010, the data was comprised of a single *csv* file, including all the information for all candidates in all states or municipalities. After 2010, that file is still present, but there are also files per state. Each candidate must report each individual revenue *and* each individual expense, which means there are multiple, sometimes thousands, of entries for each person.

<sup>4</sup> A version of this table for both election levels was created, but the results were quite similar. Correlation tests indicated that there was no need to run separate tests. Even then, they were conducted, and results were the same as they are for the aggregate population.

**Table 1** – Descriptive statistics of the dependent variables by gender and results

<b>Not-elected candidates</b>		<b>N</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Skewness</b>	<b>Kurtosis</b>
Men	Expenses	46234	0,40	1.188.388,62	25.712,82	78.742,81	6,95	60,87
	Votes	46234	2,00	541.357,00	5.817,50	11.055,61	6,28	148,12
	USD/vote	46234	0,00	118,39	6,52	12,57	4,51	25,28
Women	Expenses	13701	0,52	1.112.757,55	17.439,74	58.406,51	8,53	98,80
	Votes	13701	2,00	136.706,00	2.862,69	7.358,41	5,51	44,89
	USD/vote	13701	0,00	118,57	13,56	20,43	2,53	6,69
<b>Elected candidates</b>								
Men	Expenses	6412	79,28	1.187.253,88	186.348,37	217.304,88	2,04	4,14
	Votes	6412	123,00	2.450.141,00	62.516,29	71.657,99	12,67	319,69
	USD/vote	6412	0,01	68,01	3,93	5,06	4,48	32,98
Women	Expenses	882	1.180,44	1.128.357,97	182.785,81	209.264,88	2,01	4,01
	Votes	882	1.144,00	2.060.786,00	58.154,03	92.765,45	13,69	265,55
	USD/vote	882	0,01	63,96	4,89	6,89	4,11	23,04

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE. Financial data in U.S. dollars

The most relevant result found in this section is how much is **spent per vote**. That variable is the mean of each candidate's expenses divided by the number of votes received.<sup>5</sup> The creation of this variable allows us to analyse spending by gender on a comparable, individual level. Then we can critically consider the efficiency of their spending while considering how other factors may be at play. In a nutshell, this equalises the spending each candidate had, for analysis. If at the campaign level, women and men are equal, their spending should be relatively the same. That is not, however, what Table 1 shows.

Table 2 shows descriptive results for other variables. Women were approximately 21% of candidates at both levels, but only managed to elect about half that percentage. Out of elected women, half were challengers and had won their first election. The other half were returned, that is, were re-elected or moved on from state to federal office. This dataset does not capture other political transitions.<sup>6</sup> Women did not have as high a professional political background, and fewer women than men were married, something consistent with other research (GOMES, 2012; MURRAY, 2014).

**Table 2** – Independent variables

	<b>Men</b>	<b>%</b>	<b>Women</b>	<b>%</b>	<b>Women/Men %</b>
State election	37.315	70,88	10.335	70,87	21,69
Federal election	15.331	29,12	4.248	29,13	21,70
First elected	42.292	80,33	12.998	89,13	23,51
Returned	10.354	19,67	1.585	10,87	13,28
Non-married	18.166	34,51	8.311	56,99	31,39
Married	34.480	65,49	6.272	43,01	15,39
All levels of education	25.392	48,23	7.094	48,65	21,84
Completed college education	27.254	51,77	7.489	51,35	21,56
All occupations	41.919	79,62	12.578	86,25	23,08
Politician/civil servants	10.727	20,38	2.005	13,75	15,75
<b>Total</b>	<b>52.646</b>	<b>100</b>	<b>14.583</b>	<b>100</b>	<b>67.229</b>

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

Two variables consistently linked with electoral success are funding and political experience.

<sup>5</sup> A Pearson correlation test was run to test the correlation between the two main variables, expenses and votes. The coefficient result was 0.732, with confidence interval of 99%. Other variations of the test, separating the data into groups of women, men, by level of election (federal/state) and result (elected/not-elected) gave similar results.

<sup>6</sup> Municipal data between 2004-2016 shows that women were 23,10% of city councillor candidates, but only 10,80% of elected candidates. For majoritarian elections (mayor, governor, senator, and president), between 2002-2018, women were 14,50% of candidates, including titular and deputy candidates, and were 11,78% of elected candidates in the first round. Out of all women, 60,30% were deputy candidates.

These are, in themselves, connected. The more political experience one has, the more likely they are to receive money from sources, whether it is the party or an external donor. Since the dataset does not fully capture political experience through movement between political positions, occupation/profession was used as a proxy. This variable consists of the self-reported employment of each candidate. It was manipulated into a dummy variable separating all occupations from the ones that would give candidates political capital: elected or appointed political offices and civil servant positions. A correlation procedure between these two variables produced a chi-square value of 5468,169 (sig. ,000).

The chi-square results, in Table 3, show the relationships between gender and these variables. Neither election nor education levels had significant relationships, as expected; political occupation loses its significance when analysed for elected candidates only, demonstrating its importance for a successful election.<sup>7</sup>

**Table 3** – Crosstabulation results between gender and independent variables

	Chi-Square Tests	df	Asymptotic Significance (2-sided)
State/Federal election	,000	1	,983
First election/return	866,141	3	,000
Civil status	2418,465	1	,000
Education (college education)	0,784	1	,376
Political occupation	326,672	1	,000

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

#### 4 Results and discussion

This section discusses the results of the statistical tests and shows: 1) the overall importance of money in elections; 2) the importance of incumbency; 3) the relevance of gender for elections, and finally, 4) how all of these factors are intertwined. Essentially, men are more likely to win elections and get campaign funding (a “chicken or the egg” scenario) and therefore are more likely to be incumbents who get more funding given their political experience and visibility.

The analysis from the multinomial logistical regression<sup>8</sup> (Table 4) shows that a 1 unit increase in expenses means a **7.5 increase in chances** of winning an election and **17.04 increase in chances** of winning subsequent attempts at either re-election or a change from state to federal deputy. **Being a man increases the chances of election by 1.39 and the chances of re-election by 1.98.** Having a college degree or a political occupation meant, respectively, an increase in 1.14 and 1.23 in chances

<sup>7</sup> Chi-square: 5,069; sig. ,024.

<sup>8</sup> Full results of the model undifferentiated by gender in the Appendix.



of being elected on a first attempt. When it comes to a subsequent win, respectively, each increased the odds of success by 1.39, and 4.02, confirming the importance of experience for political success.

The incumbent effect does provide a huge bump in funding and, in turn, in becoming re-elected. However, Brazilian women are the minority in that position, reaching its highest percentage (15%) in the Chamber of Deputies in 2018. Using a second model to verify this trend, the data were reanalysed with a combined variable for gender and political occupation. That model shows that a political occupation increases men's chances by 1.21, while it decreases women's chances for a first win. When a third model was conducted, separating men and women, it showed that among women only, a political occupation is helpful for a successful election. When it comes to re-election, women and men looking to keep themselves in the political field, respectively, see a bump in chances of 2.15 and 3.95 (Model 2). Consequently, the funding spent by men already in office seems to be more effective, as their time in office nearly doubles their chances of winning, which does not happen to women's. Model 3 shows how important expenses are for women; every increase in a unit in the expenses variable means an increase in chances by 9.32 for a first election and 22.44 for a return to the political system.<sup>9</sup>

As demonstrated by Table 1, non-elected candidates spend more per vote, which would make sense given that they have fewer votes. However, they also have fewer funds, roughly R\$400.00 (US\$158.730) less. This would lead us to surmise that the effect of money is indeed exponential and having less money does not mean a proportional reduction in votes in comparison with those who have more money. To visualise those results, a one-way ANOVA was conducted (full results in the Appendix).<sup>10</sup> The state-level does not require moving to Brasília (although it can be a stepping-stone for it) but does come with power and perks of office. However, it also comes with similar obstacles, such as relocation and travel. One surprise from this check was that politicians returned to the political system at different levels shared the same means within their gender groups, that is, politicians at the federal level need to spend the same per vote as ones at the state level to ensure their seats. To be clear, women still outspent men in both these cases.

---

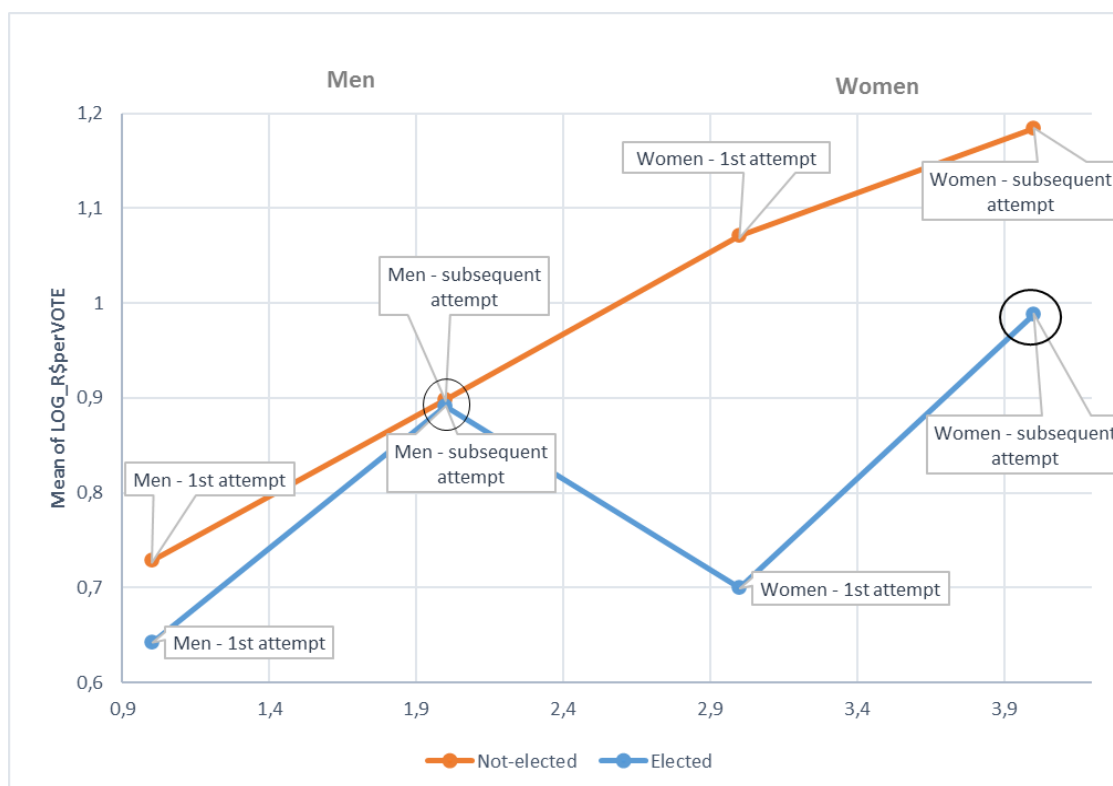
<sup>9</sup> Men, respectively, have an odds ratio of 6.78 and 15.04.

<sup>10</sup> Dividing the results by state and federal levels showed no difference.

**Table 4** – Multinomial logistical regression models – win on 1<sup>st</sup> attempt and subsequent attempts

		<b>Model 1 (undifferentiated by gender)</b>				<b>Model 2 (Political occupation*gender)</b>				<b>Model 3 (Women only)</b>			
		$\beta$	S.E.	Exp( $\beta$ )	Sig.	$\beta$	S.E.	Exp( $\beta$ )	Sig.	$\beta$	S.E.	Exp( $\beta$ )	Sig.
Win on 1st attempt	Expenses	2,015	0,029	<b>7,498</b>	0,000	2,014	0,145	7,494	0,000	2,232	0,077	<b>9,323</b>	0,000
	Gender (men as ref)	0,331	0,051	<b>1,393</b>	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Political occupation	0,206	0,04	1,229	0,001	-	-	-	-	0,265	0,109	1,304	0,014
	Men*political occupation	-	-	-	-	0,189	0,093	<b>1,208</b>	0,000	-	-	-	-
	Women*political occupation	-	-	-	-	-0,054	0,043	<b>0,948</b>	0,562	-	-	-	-
	College degree	0,132	0,039	1,141	0,000	0,131	0,039	1,14	0,001	0,195	0,111	1,216	0,079
Returned	Expenses	2,836	0,041	<b>17,043</b>	0,000	2,835	0,041	17,026	0,000	3,111	0,131	<b>22,439</b>	0,000
	Gender (men as ref)	0,684	0,069	<b>1,982</b>	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Political occupation	1,391	0,044	4,019	0,000	-	-	-	-	1,500	0,134	<b>4,483</b>	0,000
	Men*political occupation	-	-	-	-	1,374	0,047	<b>3,950</b>	0,000	-	-	-	-
	Women*political occupation	-	-	-	-	0,766	0,095	<b>2,151</b>	0,000	-	-	-	-
	College degree	0,327	0,049	1,387	0,000	0,326	0,049	1,385	0,000	0,214	0,163	1,239	0,189

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.



**Graph 1** – One-way ANOVA means plot, R\$/Vote, per gender and election results

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

The graph plotted the means of the logged version of R\$ per vote spent by the following groups: non-elected men and women in their first election attempts and all their subsequent attempts; elected men and women in their first election attempts and all their subsequent attempts. The attempts variable is a dummy for the first attempt and subsequent attempts. The graph helps us visualise certain things. The first is that women always spent more per vote than do the men in the same group. Second, women who lost spent more per vote than all groups.<sup>11</sup> Third, women who were elected on their first attempt spent more than their counterparts. This is the closest men and women ever get to each other, meaning this difference is not statistically significant (Table 5). An interesting aspect of the graph is that women already in office have a large distance from their male counterparts. This means that even if they can make use of their political capital, **women politicians still need to spend more** to guarantee a win and are not favoured by an incumbent bump.

Losing women are the target when considering fraudulent candidacies for fulfilling quotas. An analysis in that vein would benefit from taking a closer look at how much money women who lost claimed to have spent and how many votes they got due to the expectation that fraudulent candidacies receive neither or are a front for money that passes through with no campaign being run.

<sup>11</sup> A version of this table for both election levels was created, but the results were quite similar. Correlation tests indicated that there was no need to run separate tests. Even then, they were conducted, and results were the same as they are for the aggregate population.

In comparison, men who won and men who lost are quite close within their first and subsequent groups, indicating a greater similarity between them in how much was spent per vote. In other words, their campaigns were proportional to the money they had, while women's was not. Women's campaigns had fewer votes than it would be expected considering how much money they had in all categories, but especially in the losing categories. Table 6 shows that, overall, losing groups of men and women had similar amounts of funding, especially men and women who lost their subsequent attempt. Their number of votes and thus, USD/vote, is wildly different, close to 50%.

**Table 5** – One-way ANOVA – Multiple comparisons with women\*challenger status\*result

	<b>Gender</b>	<b>Challenger status*result</b>	<b>Mean Difference (I-J)</b>	<b>Std. Error</b>	<b>Sig.</b>
Women - 1st election/won	Men	1st election/lost	-0,02879	0,02833	0,972
		Subsequent election/lost	-0,1985*	0,02917	0,000
		1st election/won	0,05725	0,03032	0,559
		Subsequent election/won	-0,19206*	0,03062	0,000
	Women	1st election/lost	-0,37139*	0,02875	0,000
		Subsequent election/lost	-0,48513*	0,03376	0,000
Women subsequent election/won	Men	1st election/lost	0,25964*	0,0368	0,000
		Subsequent election/lost	0,08993	0,03745	0,240
		1st election/won	0,34568*	0,03836	0,000
		Subsequent election/won	0,09637	0,03859	0,196
	Women	1st election/lost	-0,08297	0,03712	0,331
		Subsequent election/lost	-0,19671*	0,04113	0,000
		1st election/won	0,28843*	0,04619	0,000

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

Overall, re-elections are extremely costly, which may explain renewal rates in Brazil.<sup>12</sup> But even if men find themselves raising double the funds for slightly more votes, meaning their incumbency status might have helped them with those funds, but not as much with visibility, women

<sup>12</sup> Renewal rates for the Chamber of Deputies were for 2006, 2010, 2014, and 2018, respectively: 46.0% 46.4%, 43.7%, and 47.37%.

have to raise even more money to get fewer votes than they did in their first election. As it is harder for most women to raise as much money as men do, their likelihood for re-election is much smaller and, in this way, money and gender become intertwined.

Importantly, along with the skewness and kurtosis statistics presented in Table 1, money is more relevant to women and fewer women have enough of it, while it is better distributed among men. In this way, funding is possibly a way to offset gender, as having more of it does almost guarantee an election – but as other resources in Brazilian society, it is quite glaringly unevenly distributed, particularly among women. While elected women are more similar to elected men than they are to other women, they fall behind in funding and votes, meaning a higher expenditure of money per vote, that is, their funds are spent less efficiently.

A clear gender gap in campaign finance exists and is demonstrated by campaign funding being overall poorly distributed between men, who get more, and women, who get less and a poor distribution among women themselves, with an elite few who get more funding (although it can be argued that if it were possible to equally distribute those funds, fewer women would be elected). Outside of that elite and outside of legitimate candidates, there are doubts regarding the actual number of women’s candidacies and how much money they indeed get for them. Given the current system, women essentially need more money to offset an electoral system that forces individualistic, highly visible campaigns and that benefits people who already have the clout, the connections, the status, the personal funds, and the recognition of “political animal”.

**Table 6** – Descriptive statistics of main variables by gender, challenger status, and result of election

	<b>Expenses (mean, in USD)</b>	<b>Votes (mean)</b>	<b>USD/vote (mean)</b>
Men - 1st election/lost	19.010,50	4.887,59	6,39
Women - 1st election/lost	13.433,19	2.360,51	13,54
Men - subsequent election/lost	61.124,49	10.730,70	7,23
Women - subsequent election/lost	57.068,92	7.829,74	13,79
Men - 1st election/won	138.351,78	58.786,48	3,26
Women - 1st election/won	146.560,94	58.631,58	4,18
Men - subsequent election/won	241.073,46	66.768,97	4,69
Women - subsequent election/won	244.268,39	57.343,51	6,10

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

## 5 Conclusion

This paper set out to explore gender differences in campaign spending at the federal and state electoral levels in Brazil. To do so, a new measurement was created, allowing the analysis of efficiency in campaign spending – although simple, dividing the amount spent per votes gained enables us to compare candidates more clearly. I also compiled a large, primary dataset, rather than focus on one or two elections, which allowed for a novel use of the data. Despite there being a prior indication of a gender gap in campaign funding in Brazil, there was a dearth in research on the matter, particularly research that encompassed multiple elections and could offer definitive answers. The data presented here shows that not only do women receive less in funding, but that is also poorly distributed in comparison with men, and not sufficient to overcome the gender gap in politics, as women still receive fewer votes and therefore spend more per vote than men – the maximum range being the difference between men who won their first election attempt (USD/vote 3,26) and women who lost their subsequent attempt (USD/vote 13,79), a difference of 76,36%. Among elected men and women, the difference is of roughly 22% for both groups, that is, women spend 22% more per vote than men on their path to election. The data also shows that men are twice as likely to be re-elected as women, despite the general literature affirming the power of incumbents. When controlling for gender and political occupation, having political experience seems to hurt women running for the first time.

When it comes to corruption, I do not want to over- or understate its presence in Brazilian electoral campaigns and the reliability of the data. Given that winning candidates tend to follow predictions, including regarding how much they have received in campaign donations, the amounts reported are correct enough to allow for their analysis.

Brazil is a country of many contradictions; one of which is the use of proportional representation with an open list system. Gender equality in Brazil is on the ideological scale (ARAÚJO, 2005; GOMES, 2016; 2019), but that mostly means a rhetorical attachment to the issue. Some left-wing parties have internal quotas or comply with the electoral quota, but neither has made an impact overall or shown to apply their views when it comes to spending. The dataset does include a variable that splits parties between left and right, and it showed no effect.

What does have an impact is the likelihood of winning and electoral autonomy (GOMES, 2019). Elections in Brazil tread a line of extremely competitive and not competitive at all, where top-funded candidates have the “real” competition and remaining candidates do the busy work of getting votes for the party while hoping to get votes for themselves. In this context, there is only so much room for parties to promote women, given that, historically, they are not a part of the high-stakes level of the elections. So far, parties have had no need or desire to change their behaviour, and that has very little difference in the ideological spectrum. Election costs continue to rise and new strategies such as collective campaigns and use of social media have had only anecdotal successes.

Importantly, because of the open list system, parties “get away” with this – the lack of

placement mandates and the relative opaqueness of the support system given to proportional candidates means they often claim to support everyone equally with the little they have or rely on strict meritocracy. On the other hand, they make no effort to have fewer candidates and campaign as a unity. Since the gender quota rule has little enforcement, parties also do not feel the need to comply. Any effort to do so has only shown an increase in women candidacies with zero or close to zero votes (GOMES, 2012; WYLIE et al., 2019).<sup>13</sup> Given the evidence presented here, however, the presence of fraudulent quota candidacies, also known as *candidatas-laranja*, should not look only at voting, given that most Brazilian candidacies have very few votes. The addition of campaign finance reports might be useful in determining if those candidacies were indeed legitimate. One relevant aspect of these investigations is the complicity from candidates, who may or may not accept the role of “sacrificial lambs”, either for the good of the party or because they were promised support in future elections.

Finally, it is critical to highlight that only in 2014 did the Superior Electoral Court start asking candidates to report on their race. It is expected that in future analyses the incorporation of that variable will show more nuanced results on the obstacles faced by indigenous and black candidates especially as, beginning in 2020, black candidates will also benefit from special financing rules.<sup>14</sup>

## References

ALLEN, Peter; CUTTS, David. An Analysis of Political Ambition in Britain. **The Political Quarterly**, v. 89, n. 1, p. 73–81, 2018. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.12457>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

ALMEIDA, Helga; GOMES, Larissa Peixoto. Mais exóticos que jabuticabas? Os sistemas eleitorais brasileiros. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando C.; AGRA, Walber de Moura; et al (Orgs.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018. (Tratado de direito eleitoral, 1).

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895–939, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0011-52582008000400004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582008000400004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 19 maio 2020.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, v. 44, n. 1, p. 0–0, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0011-52582001000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582001000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193–215, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-)

<sup>13</sup> Although there are only a few scientific studies on fraudulent candidacies, they have made the news quite often, especially due to scandals in 2018. Some examples:

<http://www.agenciapatriagalvao.org.br/politica/mulheres-na-politica-pf-e-mpsc-investigam-candidaturas-laranjas-e-ficticias/>

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/justica-eleitoral-determina-que-candidata-laranja-do-psl-em-pe-devolva-r-380-mil.shtml>

<https://www.conjur.com.br/2019-set-18/uso-candidaturas-laranja-leva-cassacao-chapa-decide-tse>

<sup>14</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-set-10/lewandowski-determina-aplicacao-cotas-negros-nestas-eleicoes>

[44782005000100013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](#)>. Acesso em: 14 jan. 2016.

ARAÚJO, Clara. **Por que as mulheres ainda concorrem pouco no Brasil?** s/e, 2006. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/por\\_que\\_as\\_mulheres\\_ainda\\_c.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/por_que_as_mulheres_ainda_c.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2019.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n. 2, p. 567–584, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-026X2010000200016&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-026X2010000200016&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 535–577, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0011-52582007000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582007000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ASHE, Jeanette; CAMPBELL, Rosie; CHILDS, Sarah; **et al.** ‘Stand by your man’: Women’s political recruitment at the 2010 UK general election. **British Politics**, v. 5, n. 4, p. 455–480, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/bp.2010.17>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BJARNEGÅRD, Elin; KENNY, Meryl. Revealing the “Secret Garden”: The Informal Dimensions of Political Recruitment. **Politics & Gender**, v. 11, n. 04, p. 748–753, 2015. Disponível em: [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1743923X15000471](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1743923X15000471)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BLIGH, Michelle C.; SCHLEHOFER, Michèle M.; CASAD, Bettina J.; **et al.** Competent Enough, But Would You Vote for Her? Gender Stereotypes and Media Influences on Perceptions of Women Politicians. **Journal of Applied Social Psychology**, v. 42, n. 3, p. 560–597, 2012. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1559-1816.2011.00781.x>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

BUCKLEY, Fiona; GREGORY, Rachel. Gendering candidate selection in Ireland: Incentivizing parties through state funding. In: MURIAAS, Ragnhild L.; WANG, Vibeke; MURRAY, Rainbow (Orgs.). **Gendered electoral financing: money, power and representation in comparative perspective**. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020. (Gender and comparative politics, 6).

CARREIRÃO, Yan de Souza. Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 319–351, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-62762008000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-62762008000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 23 maio 2020.

CASAS-ZAMORA, Dr Kevin. **Political finance and State funding systems: An overview**. s/e, 2008. Disponível em: [https://ifes.org/sites/default/files/politicalfinanceandstatefundingsystems\\_english\\_0.pdf](https://ifes.org/sites/default/files/politicalfinanceandstatefundingsystems_english_0.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2016.

CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 106–136, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-62762011000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-62762011000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

CHAPPELL, Louise; MACKAY, Fiona. What’s in a name? Mapping the terrain of informal institutions and gender politics. In: WAYLEN, Georgina (Org.). **Gender and informal institutions**. London: Rowman & Littlefield International, 2017. (Feminist institutionalist perspectives).

DOVI, Suzanne. Misogyny and transformations. **European Journal of Politics and Gender**, v. 1, n. 1, p. 131–147, 2018. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/10.1332/251510818X15272520831111>>. Acesso em: 22 maio 2020.

DUROSE, C.; RICHARDSON, L.; COMBS, R.; **et al.** “Acceptable Difference”: Diversity,



Representation and Pathways to UK Politics. **Parliamentary Affairs**, v. 66, n. 2, p. 246–267, 2013. Disponível em: <<https://academic.oup.com/pa/article-lookup/doi/10.1093/pa/gss085>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FOLKE, Olle; FREIDENVALL, Lenita; RICKNE, Johanna. Gender Quotas and Ethnic Minority Representation: Swedish Evidence from a Longitudinal Mixed Methods Study. **Politics & Gender**, v. 11, n. 02, p. 345–381, 2015. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/article\\_S1743923X15000069](http://journals.cambridge.org/article_S1743923X15000069)>. Acesso em: 30 set. 2015.

FOLKE, Olle; RICKNE, Johanna. Electoral Competition and Gender Differences in Political Careers. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 59–102, 2016. Disponível em: <<http://www.nowpublishers.com/article/Details/QJPS-14161>>. Acesso em: 22 maio 2016.

FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. To Run or Not to Run for Office: Explaining Nascent Political Ambition. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 642–659, 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3647737>>. Acesso em: 19 maio 2020.

GOMES, Larissa Peixoto. Elegendo mulheres - ideologia partidária, feminismo e inclusão de mulheres na política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45321>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

GOMES, Larissa Peixoto. The impact of political trajectories on voting: a study of female candidates for a state legislature in Brazil. **Politikon: IAPSS Journal of Political Science**, v. 28, p. 5–26, 2015. Disponível em: <[http://www.iapss.org/wp-content/uploads/2014/10/5\\_pdfsam\\_Politikon-Volume-28-December-2015.pdf](http://www.iapss.org/wp-content/uploads/2014/10/5_pdfsam_Politikon-Volume-28-December-2015.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2019.

GOMES, Larissa Peixoto Vale. **A presença feminina nos espaços legislativos: um estudo das eleições de 2010 para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Dissertação de mestrado [manuscrito]. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9AXGJ5>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

GOULART, Tatiana; GOMES, Larissa Peixoto. Gender Differences in Local Executives: Public Policy and Intergovernmental Transfers in a Brazilian state = Diferencias de género en los ejecutivos locales: políticas públicas y transferencias intergubernamentales en un estado brasileño. **FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género**, v. 3, n. 2, p. 9, 2018. Disponível em: <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/FEMERIS/article/view/4318>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

HAWKESWORTH, Mary. Engendering Political Science: An Immodest Proposal. **Politics & Gender**, v. 1, n. 1, p. 141–156, 2005. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/politics-and-gender/article/engendering-political-science-an-immodest-proposal/1A1129C844DD439DF3BA38AEFC924429>>. Acesso em: 21 out. 2017.

INTERNATIONAL IDEA. **Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance**. Stockholm: International IDEA, 2014.

KENNY, Meryl. Gender and institutions of political recruitment: candidate selection in post-devolution Scotland. In: MACKAY, Fiona; KROOK, Mona Lena (Orgs.). **Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism**. Basingstoke ; New York: Palgrave Macmillan, 2011. (Gender and politics).

KENNY, Meryl; MACKAY, Fiona. Gender and Devolution in Spain and the United Kingdom. **Politics & Gender**, v. 7, n. 02, p. 280–286, 2011. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1743923X11000122](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1743923X11000122)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

KINZO, Maria D’Alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65–81, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-69092005000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092005000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 1 maio 2018.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010).

**Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 247–272, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522015000200247&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200247&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

LAWLESS, Jennifer L.; FOX, Richard Logan; LAWLESS, Jennifer L. **It still takes a candidate - why women don't run for office**. New York: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=331360>>. Acesso em: 19 maio 2020.

LAWLESS, Jennifer L.; PEARSON, Kathryn. The Primary Reason for Women's Underrepresentation? Reevaluating the Conventional Wisdom. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, p. 67–82, 2008. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1017/S002238160708005X>>. Acesso em: 19 maio 2020.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v. 9, n. 1, p. 44–67, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 3 set. 2015.

LOVENDUSKI, Joni. Gendering Research in Political Science. **Annual Review of Political Science**, v. 1, n. 1, p. 333–356, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.333>>. Acesso em: 21 out. 2017.

MACKAY, Fiona. Nested Newness, Institutional Innovation, and the Gendered Limits of Change. **Politics & Gender**, v. 10, n. 04, p. 549–571, 2014. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1743923X14000415](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1743923X14000415)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MARIANI, Mack D. A Gendered Pipeline? The Advancement of State Legislators to Congress in Five States. **Politics & Gender**, v. 4, n. 02, 2008. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1743923X08000196](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1743923X08000196)>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 115–134, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-44782003000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782003000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Estudos Feministas**, v. 14, n. 2, p. 363, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2006000200003>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MURIAAS, Ragnhild L.; WANG, Vibeke; MURRAY, Rainbow (Orgs.). **Gendered electoral financing: money, power and representation in comparative perspective**. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020. (Gender and comparative politics, 6).

MURRAY, Rainbow. Linear Trajectories or Vicious Circles? The Causes and Consequences of Gendered Career Paths in the National Assembly. **Modern & Contemporary France**, v. 18, n. 4, p. 445–459, 2010. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09639489.2010.516517>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

MURRAY, Rainbow. What Makes a Good Politician? Reassessing the Criteria Used for Political Recruitment. **Politics & Gender**, v. 11, n. 04, p. 770–776, 2015. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1743923X15000513](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1743923X15000513)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

NELSON, Barbara J. Women and Knowledge in Political Science: **Women & Politics**, v. 9, n. 2, p. 1–25, 1989. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1300/J014v09n02\\_01](http://dx.doi.org/10.1300/J014v09n02_01)>. Acesso em: 21 out. 2017.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 4, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2004.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. **Political recruitment: gender, race, and class in the British Parliament**. Cambridge [England] ; New York: Cambridge University Press, 1995.

ÖHMAN, Magnus. **Political finance regulations around the world: an overview of the International IDEA database**. Stockholm: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.

PRENTICE, Deborah; CARRANZA, Erica. What women and men should be, shouldn't be, are allowed to be, and don't have to be: the contents of prescriptive gender stereotypes. **Psychology of Women Quarterly**, n. 26, p. 269–281, 2006.

PUWAR, Nirmal. **Space invaders: race, gender and bodies out of place**. Oxford : New York: Berg, 2004.

SAFFIOTTI, Heleieth. Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contramulheres. **Série Estudos/Ciências Sociais/FLASCO-Brasil**, 2009. Disponível em: <[http://www.flasco.org.br/portal/pdf/serie\\_estudos\\_ensaios/Heleieth\\_Saffiotti.pdf](http://www.flasco.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Heleieth_Saffiotti.pdf)>.

SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481–497, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/440417>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 63, n. 2, p. 569–584, 2001b. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2691765>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p. 27–48, 2001a. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3176970>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

SCARROW, Susan E. Political Finance in Comparative Perspective. **Annual Review of Political Science**, v. 10, n. 1, p. 193–210, 2007. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. O efeito contagiante do sucesso feminino: A eleição de prefeitas e o impacto sobre as candidaturas nos próximos pleitos. **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 57–75, 2018. Disponível em: <<http://larrlusa.org/articles/10.25222/larr.398/>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, p. 34–57, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212014000100002&lng=en&tln=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000100002&lng=en&tln=en)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: Um panorama geral. In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 7 a 11 de outubro de 2011: [s.n.], 2011. Disponível em: <[https://www.academia.edu/7244671/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_and\\_Wagner\\_Pralon\\_Mancuso\\_O\\_fi\\_nanciamento\\_pol%C3%ADtico\\_nas\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_brasileiras\\_Um\\_panorama\\_geral](https://www.academia.edu/7244671/Bruno_Wilhelm_Speck_and_Wagner_Pralon_Mancuso_O_fi_nanciamento_pol%C3%ADtico_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_brasileiras_Um_panorama_geral)>. Acesso em: 2 jan. 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm; MARCIANO, João Luiz Pereira. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. **Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas**, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002907750>>. Acesso em: 23 maio 2020.

TOLLESON-RINEHART, Sue; CARROLL, Susan J. "Far from ideal: " the gender politics of political science. **American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 507–513, 2006. Disponível em: <<https://uncch.pure.elsevier.com/en/publications/far-from-ideal-the-gender-politics-of-political-science>>. Acesso em: 21 out. 2017.

WAYLEN, Georgina. Engendering the 'Crisis of Democracy': Institutions, Representation and

Participation. **Government and Opposition**, v. 50, n. 3, p. 495–520, 2015. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/div-classtitleengendering-the-crisis-of-democracy-institutions-representation-and-participationdiv/8E1D0CC54D0E5BCBA87CF772DD5B71C2>>. Acesso em: 21 out. 2017.

WAYLEN, Georgina (Org.). **Gender and informal institutions**. London: Rowman & Littlefield International, 2017. (Feminist institutionalist perspectives).

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 1–28, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100001&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100001&tlng=en)>. Acesso em: 26 dez. 2019

**Appendix****Descriptive statistics of the dependent variables by gender and results – in R\$**

		N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Skewness	Kurtosis
<b>Not-elected candidates</b>								
Men	Expenses	46234	1,00	2.997.920,00	64.865,12	198.642,63	6,947	60,867
	Votes	46234	2	541.357	5.817,50	11.055,61	6,281	148,124
	R\$/vote	46234	,00	298,65	<b>16,46</b>	31,72	4,506	25,279
Women	Expenses	13701	1,30	2.807.127,28	43.994,8320	147.340,73	8,531	98,804
	Votes	13701	2	136706	2.862,69	7.358,41	5,512	44,895
	R\$/vote	13701	,00	299,12	<b>34,21</b>	51,54	2,526	6,688
<b>Elected candidates</b>								
Men	Expenses	6412	200,00	2.995.057,44	470.096,66	548.189,92	2,039	4,139
	Votes	6412	123	2.450.141	62.516,29	71.657,99	12,673	<b>319,690</b>
	R\$/vote	6412	,02	171,58	<b>9,90</b>	12,75	4,480	32,981
Women	Expenses	882	2977,87	2.846.482,11	461.109,47	527.907,58	2,008	4,005
	Votes	882	1144	2.060.786	58.154,03	92.765,45	13,695	<b>265,549</b>
	R\$/vote	882	,03	161,36	<b>12,34</b>	17,38	4,113	23,038

**Source:** the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE. Financial data in R\$.

## Oneway Descriptives

## R\$/Votes (log)

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum	Between-Component Variance
					Lower Bound	Upper Bound			
Men - 1st election/lost	38876	,7281	,68824	,00349	,7213	,7350	-3,56	2,48	
Men - subsequent election/lost	7358	,8978	,60096	,00701	,8841	,9116	-2,77	2,47	
Men - 1st election/won	3416	,6421	,50438	,00863	,6252	,6590	-1,58	2,33	
Men - subsequent election/won	2996	,8914	,40802	,00745	,8768	,9060	-1,81	2,40	
Women - 1st election/lost	12443	1,0707	,71550	,00641	1,0581	1,0833	-2,77	2,48	
Women - subsequent election/lost	1258	1,1845	,61300	,01728	1,1506	1,2184	-1,64	2,47	
Women - 1st election/won	555	,6993	,56633	,02404	,6521	,7465	-1,55	2,21	
Women - subsequent election/won	327	,9878	,40998	,02267	,9432	1,0324	-,26	2,19	
<b>Total</b>	<b>67229</b>	<b>,8226</b>	<b>,67878</b>	<b>,00262</b>	<b>,8174</b>	<b>,8277</b>	<b>-3,56</b>	<b>2,48</b>	
Model									
		Fixed Effects	,66260	,00256	,8176	,8276			
		Random Effects		,11675	,5465	1,0986			,03533

Source: the author with the data from the Superior Electoral Court – TSE.

<b>Test of Homogeneity of Variances</b>					
		<b>Levene Statistic</b>	<b>df1</b>	<b>df2</b>	<b>Sig.</b>
R\$/Votes (log)	Based on Mean	219,025	7	67221	,000
	Based on Median	217,372	7	67221	,000
	Based on Median and with adjusted df	217,372	7	64749,680	,000
	Based on trimmed mean	217,936	7	67221	,000

<b>ANOVA</b>					
<b>R\$/Votes (log)</b>					
	<b>Sum of Squares</b>	<b>df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Between Groups	1462,288	7	208,898	475,804	,000
Within Groups	29512,899	67221	,439		
<b>Total</b>	<b>30975,187</b>	<b>67228</b>			

<b>Robust Tests of Equality of Means</b>				
<b>R\$/Votes (log)</b>				
	<b>Statistic<sup>a</sup></b>	<b>df1</b>	<b>df2</b>	<b>Sig.</b>
Welch	482,962	7	3382,496	,000
Brown-Forsythe	666,738	7	11154,797	,000

a. Asymptotically F distributed.

Artigo recebido em: 2020-08-05

Artigo reapresentado em: 2020-09-26

Artigo aceito em: 2020-09-28



## IDEOLOGIAS IMPORTAM - O ACESSO PARA O *LOBBY* EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA 55ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### IDEOLOGIES MATTER - ACCESS FOR *LOBBY* IN PUBLIC HEARINGS IN THE 55th LEGISLATURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

### IDEOLOGÍAS IMPORTAN - ACCESO PARA *LOBBY* EN AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA 55 ° LEGISLATURA DE LA CÂMARA DE LOS DIPUTADOS

Luiz Paulo Vaz de Figueiredo<sup>1</sup>

**Resumo:** Sob a perspectiva do *lobby* informacional, este artigo averiguou a importância das ideologias de legisladores no acesso de grupos de interesse para a busca de influência em audiências da Câmara dos Deputados na 55ª legislatura. Para isto, foram analisados requerimentos por audiências públicas feitos por deputados, do qual se extraíram dados em levantamentos sobre os perfis de convites de deputados de esquerda e direita, a distribuição de grupos de interesse por comissão, a atuação partido a partido, a dinâmica de contestação de requerimentos, entre outros. Conclui-se que as ideologias são relevantes, principalmente em padrões de convite de esquerda e direita, ainda que com algumas contradições. As audiências, em agregado, são territórios de relativa igualdade entre esquerda e direita, ainda que audiências em específico tenham domínio ideológico. A ideologia Presidente da Comissão não altera a agenda ideológica das audiências.

**Palavra-chave:** *Lobby*; Grupos de interesse; Poder legislativo; Câmara dos Deputados; Ideologias

**Abstract:** From the perspective of the informational *lobby*, this article investigated the importance of the legislators' ideologies in the access of interest groups to the search for influence in hearings of the Chamber of deputies in the 55th legislature. For this, requests by public hearings made by deputies were analyzed, from which data were extracted in surveys on the invitation profiles of left and right deputies, the distribution of interest groups by committee, the performance of party to party, the dynamics of dispute of requirements, among others. It is concluded that ideologies are relevant, mainly in left and right invitation patterns, although with some contradictions. Audiences, in aggregate, are territories of relative equality between left and right, even though specific audiences have an ideological domain. The President of the Commission ideology does not change the ideological agenda of the hearings.

**Keywords:** *Lobby*; Interest groups; Brazilian legislature; Chamber of deputies; Ideologies

**Resumen:** Desde la perspectiva del *lobby* informativo, este artículo indagó en la importancia de las ideologías de los legisladores en el acceso de los grupos de interés a la búsqueda de influencia en las audiencias de la Cámara de Los Diputados en la 55ª legislatura. Para ello se analizaron las solicitudes de audiencias públicas realizadas por diputados, de las cuales se extrajeron datos en encuestas sobre los perfiles de invitación de diputados de izquierda y derecha, la distribución de grupos de interés por comisión, el desempeño de partido a partido, la dinámica de disputa de requisitos, entre otros. Se concluye que las ideologías son relevantes, principalmente en patrones de invitación de izquierda y derecha, aunque con algunas contradicciones. Las audiencias, en conjunto, son territorios de relativa igualdad entre la izquierda y la derecha, aunque audiencias específicas tienen un dominio ideológico. La ideología del presidente de la

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail:

[lpaulo08@hotmail.com](mailto:lpaulo08@hotmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5568-8266>



Comisión no cambia la agenda ideológica de las audiencias.

**Palabras-clave:** *Lobby*; Grupos de interés; Poder legislativo; Cámara de los diputados; Ideologías

## 1 Introdução

Audiências públicas são espaços de caráter consultivo, onde, idealmente, a sociedade civil se faz presente para ser ouvida diante dos tomadores de decisão política. No Congresso Nacional, como parte acessória ao processo legislativo, as audiências são mantidas como meios de obtenção de informação pelos deputados. E, pela perspectiva do *lobby estratégico*, dentre um universo de possibilidades, que podem englobar ações em instituições do Estado ou diretamente ao eleitorado e fazendo uso de canais de comunicação mais amplos, a presença em audiência pública é uma das táticas adotadas para que um grupo de interesse busque influenciar os que tomam decisões (SCHLOZMAN, TIERNEY, 1986; BAUMGARTNER, LEECH, 1998; WRIGHT, 1996). O uso das audiências pelos grupos de interesse tem como vantagem o baixo custo para o acesso aos legisladores (WRIGHT, 1996) e a possibilidade de aumentar a publicidade sobre o tema e atingir mais facilmente as partes interessadas na sociedade. Santos *et al* (2017) apontam que, no Congresso Nacional, a participação em audiências é a terceira principal ação de *lobby*, atrás apenas do contato direto com os parlamentares e do acompanhamento de Comissões.

O *lobby* no Brasil tem se profissionalizado e se intensificado, ainda que apresente suas complicações, como a desigualdade de representação provocada pelos altos custos e pelo seu lado obscuro, atribuído à falta de regulamentação no Brasil (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Na tramitação legal, grupos de interesse se beneficiam de suas relações prévias estabelecidas com deputados. Segundo Taglialegna (2006), a atuação de grupos de interesse se dá por instituições formais e informais. Por meios formais, a atuação se dá pela “participação direta dos grupos de pressão em audiências públicas promovidas pelas Comissões do Congresso” e por meios informais, pelas “relações pessoais dos grupos de pressão com os parlamentares”.

Estudos sobre *lobby* anteriores que abordam audiências públicas no Legislativo<sup>2</sup> deram sustentação especialmente ao seu aspecto informacional (TAGLIALEGNA, 2006) e às diferenças de atuação - e maior sucesso - de certos grupos de interesse sobre outros, especialmente, dos ligados à representação do setor produtivo sobre os demais (MANCUSO, 2004; VIEIRA, 2009; MANCUSO, 2011; SANTOS, 2015; SANTOS ET AL, 2017; CESÁRIO, 2016; TROIANO, 2017). A exceção de Troiano (2017), existe uma lacuna a ser abordada, que é a importância das ideologias dos deputados no acesso destes representantes de interesses ao processo do Legislativo.

Uma série de outros trabalhos, partindo de perspectivas teóricas também abordaram audiências públicas no Legislativo. Seguindo a chave-interpretativa deliberativa, audiências

---

<sup>2</sup> Cabe dimensionar a extensão do uso de audiências públicas para além do Legislativo. A nível federal, há também estudos que abordam a atuação de grupos de interesse em audiências no âmbito do Executivo (SILVA, 2012; BAIRD, 2016).

públicas foram estudadas, a nível local, por Brélaz (2012) e Zorzal (2017) e, no Congresso Nacional, por Macedo (2018). E mais especificamente, foram estudados mais a fundo comportamentos de atores envolvidos e dinâmicas informacionais e deliberativas nas comissões de Ciência e Tecnologia, Informação e Informática (RESENDE, 2017) e Direitos Humanos (Bacovis; Santos, 2019), além de audiências públicas interativas (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018).

A análise proposta neste artigo terá como base a Teoria Informacional do *Lobby*, a qual defende que “grupos de interesse atingem influência no processo legislativo estrategicamente fornecendo informação para mudar ou reforçar as crenças dos legisladores sobre os resultados legislativos, os efeitos operacionais de políticas, e as ramificações eleitorais das suas ações” (WRIGHT, 1996, p. 75). Segundo os defensores da teoria, existe um fator fundamental, que é a crença dos legisladores, a qual os grupos de interesse tentam mudar. No presente artigo, usaremos a ideologia (se de esquerda ou direita), a partir da escala desenvolvida por Scheefer (2017), para averiguar se a posição ideológica tem efeito sobre as escolhas dos deputados no acesso de grupos de interesse. A ideologia (se de esquerda ou de direita) se mostrou um explicativo da atuação de grupos de interesse na campanha de certos candidatos em detrimento de outros (MCKAY, 2010). E além disso, diante dos posicionamentos perante pautas de momento, ou num prazo maior, é possível estimar as ideologias dos grupos de interesse (MCKAY, 2008).

Usaremos de um banco de dados desenvolvido no período de uma legislatura do Congresso Nacional (2015-2018), extraído dos requerimentos por audiências públicas, feitos por deputados, junto às respectivas Comissões da Câmara, dados de acesso ao processo de influência: o partido e a posição ideológica do deputado requerente, a categoria do grupo de interesse convidado, a comissão da audiência e se houve não um requerimento adicional. A partir destes dados, hipóteses serão testadas.

## **2 Teoria do *Lobby* Informacional**

As comissões do Congresso Nacional são órgãos descentralizados, que existem idealmente para fomentar a especialização de deputados e para incentivar um debate livre sobre as matérias (ARAÚJO, 2007). As Comissões são efetivas e desempenham um “poder positivo”. Em seu interior, durante os trabalhos dos seus integrantes, a maioria dos projetos de lei são alterados, com novas emendas e substitutivos antes de chegar ao Plenário da Câmara (FREITAS, 2016).

Pela perspectiva informacional, os legisladores não possuem a informação necessária sobre os efeitos das políticas, e, portanto, precisam buscá-la para a redução de incertezas. Quanto mais informação especializada obtiver o legislador médio, o Congresso mais estará consoante ao princípio organizacional. Numa organização legislativa eficiente, bens coletivos são dados ao Parlamento a partir da especialização informacional que será distribuída a todos parlamentares, principalmente àqueles com afinidade de preferência; e, em última instância,

haverá checagem pela força decisória da maioria (KREHBIEL, 1992). Nas palavras de Santos e Almeida (2005): “A audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação (alternativa à do governo) sobre as consequências de políticas públicas.” Além das audiências, atores específicos possuem papel informacional nas comissões. A relatoria é fundamental, para além do formalismo das posições, tendo “poder de fato” sobre o conteúdo dos projetos (SANTOS; ALMEIDA, 2005); e a assessoria parlamentar é redutora de incertezas, qualificando informacionalmente as decisões tomadas (SANTOS, 2014).

Para além da análise dos atores do legislativo como agentes informacionais que se interrelacionam num “sistema fechado”, os grupos de interesse podem ser apontados como atores participantes externos, trazendo informações novas, se posicionando, apresentando petições, memoriais ou pareceres aos deputados federais (ZAMPIERI, 2013).

Esta dinâmica informacional é bem descrita pela Teoria do *lobby* Informacional, na qual existe um relacionamento de aproximação entre grupos de interesse e legislador. O grupo de interesse, portador da informação<sup>3</sup>, busca o legislador, afim de influenciar a política pública em questão, conforme seu interesse; por outro lado, o legislador busca o grupo de interesse porque ele possui a informação essencial e custosa para fundamentar suas decisões e, assim, fazer melhores políticas, se destacar na carreira legislativa e garantir reeleição (AUSTEN-SMITH, 1992; LEYDEN, 1995; WRIGHT, 1996).

Para descrever temporalmente esta relação mútua, Wright (1996) elaborou um contínuo elucidativo do processo de influência pretendido pelo grupo de interesse, que a partir de divergências teóricas, nunca tinha se definido com exatidão. O autor cita diversas definições dadas para o fenômeno, sendo a de Hansen (1991) a mais popular. Para este autor, o acesso é a “relação próxima entre membros do Congresso e *outsiders* privilegiados” (HANSEN, 1991, p.77). Seccionando em etapas para evitar a interposição sugerida pelas teorias prévias, Wright (1996) representa no contínuo um processo que vai do acesso dos grupos de interesse aos legisladores até o momento final a ser concretizado, que é a influência efetiva da posição do grupo sobre a do legislador.

O *acesso* é o primeiro dos objetivos dos lobistas no legislativo e pode ser dividido em duas partes: posicionamento e mensagem. No primeiro, os lobistas estabelecem contatos com os legisladores e seus assessores, mas sem desenvolver suas pautas específicas. Na *mensagem*, a informação relevante é exposta sobre a legislação específica. Nesta etapa se encontram as audiências. O *acesso* é feito para, em última instância, alcançar mudança de crença prévia do legislador pela mensagem do lobista - a *influência*.

---

<sup>3</sup> Dahm & Porteiro (2008) analisaram se a informação sendo entregue de maneira estratégica não resultaria em omissões de dados importantes. Os autores concluíram que a retenção é baixa, e os lobistas tendem a buscar um caminho de maior credibilidade.

**Figura 1** – Contínuo acesso-influência



Fonte: Wright (1996)

Um outro desenlace da teoria, que será neste artigo testado, são as duas possibilidades estratégicas de *lobby* segundo as crenças: o *lobby persuasivo*, que age na intenção de mudar as crenças prévias de um legislador sobre uma política e o *lobby contrariante*, que serve como prevenção à mudança de crença em legisladores já simpáticos à política defendida pelo grupo de interesse. As duas acontecem apenas em situações de necessidade efetiva. Em outras palavras, quando há chance de um legislador contrário mudar para a opinião favorável ou quando um legislador a favor está sofrendo *lobby* de outro grupo para ser contra (WRIGHT, 1996). Explorando essa discussão, Hojnacki & Kimball (1998) afirmou que o *lobby persuasivo* seria feito muito particularmente em fases seminais do processo legislativo, em que o projeto tem uma imagem ainda neutra, sem posições estabelecidas contrárias ou a favor. Já Hall & Deardoff (2006) se opuseram à ideia do *lobby persuasivo*, defendido por Wright (1996), Austen-Smith & Wright (1994), Hansen (1991) e outros. Para eles,

(...) o *lobby* direto tipicamente não é uma estratégia para mudar as preferências dos legisladores sobre as políticas. Mas sim, é uma tentativa de subsidiar os recursos legislativos dos membros que apoiam a causa do grupo (...) (HALL; DEARDOFF, 2006, p.72).

Logo, o *lobby* é mais um subsídio informacional do que uma estratégia de persuasão capaz de virar posicionamentos de opositores. Assim, o dispêndio de recursos dos grupos de interesse é racionalizado, não procurando convencer parlamentares com baixa probabilidade de troca de opinião.

Mais tarde, Groll e Prummer (2016) reafirmaram o *lobby contrariante*, mas também sustentaram a tese do *lobby persuasivo*. Segundo o estudo, grande parte do esforço seria em tomadores de decisão indecisos ou não enviesados, assim como em tomadores de decisão já predispostos a seguirem as posições do lobista. Este resultado é consistente com o que de Figueiredo e Richter (2014) haviam notado:

(...) parece existir um consenso crescente na literatura de que ambos, aliados e legisladores marginais, nos dois lados da questão são alvos de esforços lobísticos, mas inimigos convictos não são (...) (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, P. 167).

Schnakenberg (2017) foi mais um a confirmar o alvo dos lobistas nos legisladores aliados, e detectou ainda um outro fenômeno, não percebido através de modelos analíticos anteriores: os grupos de interesse usam de legisladores aliados para persuadir legisladores opositores. Logo, pode existir uma transferência de uma atribuição informacional de persuasão, *a priori*, entendida

como do lobista para o legislador aliado, que passaria a ter o papel de converter o voto a seu favor.

### 3 Metodologia

Em busca do entendimento do papel das ideologias no acesso de grupos de interesse para o *lobby* em audiências públicas, a partir dos requerimentos feitos por legisladores para sua realização, os dados usados são extraídos dos convites feitos, ou seja, que expõem as relações de legisladores de que partidos, que possuem determinada ideologia, convidam certo grupo de interesse, de determinada categoria específica. É uma forma de presumir a ‘relação próxima’ indicada por Hansen (1991). Na audiência pública, conforme a teoria, o grupo de interesse faz a entrega do conteúdo de sua *mensagem* explicitamente, afim de influenciar o legislador. Cabe enfatizar que as dinâmicas da audiência em si, como as exposições dos oradores, interpelações de legisladores e conteúdos das atas não serão considerados<sup>4</sup>, apenas os convites para a audiência. A pergunta norteadora deste presente artigo então será: o acesso de grupos de interesses a audiências públicas do Congresso Nacional é determinado pelas crenças dos legisladores?

Os dados a serem analisados por este estudo são extraídos do site oficial da Câmara dos Deputados<sup>5</sup>, respeitando o seguinte recorte: audiências públicas com a finalidade específica de tratar de mudanças na legislação<sup>6</sup> ocorridas em Comissões permanentes da Câmara dos Deputados realizadas no período da 55ª Legislatura (de janeiro de 2015 a dezembro de 2018). Para este período, serão considerados os seguintes aspectos: 1) o partido do deputado requerente da audiência pública; 2) a categoria do grupo de interesse convidado; 3) o partido do presidente da Comissão no momento da audiência. O total analisado se deu entre as 25 Comissões permanentes da Câmara dos Deputados, em 205 audiências com vistas à mudança na legislação e tendo 1157 convidados.

O banco de dados construído para este artigo é limitado a somente um tipo específico de audiência pública: aquelas envolvendo mudança na legislação, ou seja, na modificação de leis ou na criação de novos ordenamentos jurídicos. Embora existam outros dois tipos de audiências públicas (de debates mais amplos ou de prestação de contas), escolhemos para a análise aquelas voltadas para mudanças na legislação. Essa opção se deve à adequação à Teoria de *lobby* Informacional no Legislativo, por ter uma finalidade bem delineada pelos grupos de interesse de alcançar uma mudança legal específica. Além disso, o recorte de Comissões permanentes não analisa as ocorridas em Comissões mistas e temporárias. Essa opção se deve ao fato de que essas Comissões são permanentes e, portanto, constantes na legislatura, além do caráter temático.

---

<sup>4</sup> É possível, através do Regimento Interno, presumir quatro fases nas audiências públicas ocorridas na Câmara: 1) iniciativa, partindo de um deputado; 2) aprovação do requerimento em reunião ordinária; 3) a ocorrência da audiência, com os convidados e deputados presentes expondo os seus pontos; 4) por último, o arquivamento.

<sup>5</sup> [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

<sup>6</sup> Do regimento interno da Câmara, é possível extrair três tipos de audiências: sobre prestação de contas, temas gerais, ou discussão de legislação em específico. A escolha apenas do último tipo se dá devido a uma maior adequação à concepção tradicional de *lobby*, com o objetivo de influenciar política pública em específico.

Devemos destacar que são 25 diferentes Comissões a serem analisadas. Elas variam em relação aos seus temas e, também, na fase que atuam no processo legislativo. Duas Comissões devem ser analisadas com um enfoque diferente, CCJC e CFT, pois todas as proposições serão nelas invariavelmente tramitadas.

Os partidos dos legisladores requerentes de audiências e/ou convidados são dados fundamentais, pois evidenciam as prováveis crenças políticas do legislador a ter iniciativa inicial de pedir a audiência e convidar os primeiros - muitas vezes os únicos - convidados. Para a 55ª Legislatura foram eleitos deputados de 28 diferentes partidos; sendo assim distribuídos, tendo o PT (70), PMDB (66); PSDB (54); PSD (37); PP (36); PR (34); PSB (34); PSB (34); PTB (25); DEM (22); PRB (21); PDT (17); SD (15); PSC (12); PROS (11); PC do B (10); PPS (10); PV (8); PHS (5); PSOL (5); PTN (4); PMN (4); PRP (3); PEN (2); PSDC (2); PTC (2); PRTB (1); PSL (1); PT do B (1).

As crenças dos legisladores serão definidas pelas posições ideológicas dos legisladores<sup>7</sup>, de maneira condensada, em esquerda e direita. Adotaremos a distinção ideológica desenvolvida por Scheffer (2018), na qual é considerado o comportamento efetivo dos partidos em votações no Congresso em temas clássicos (intervenção econômica, criminalidade, carga tributária, legislação trabalhista, serviços públicos) e em temas novos (aborto, liberação da maconha, união de pessoas do mesmo sexo, ações afirmativas, questões ambientais, questões morais). Quanto maior o número na escala geral, mais a direita está o partido político. O período de referência é 2011-2015.

**Quadro 1** – Escala Ideológica de Partidos em Votações em Plenário na Câmara dos Deputados (2011-15)

<b>Partidos</b>	<b>Escala Geral</b>
PSOL	4,1
PT	26,7
PC do B	29,4
PDT	32,4
PPS	33,4
PV	38,5
PSB	41,7
PROS	48,2
PR	55,7
PRB	57,3
PSC	61,1
PTB	61,6

<sup>7</sup> É consenso dentro das tentativas de estabelecer classificações ideológicas dos partidos no Congresso (BOLOGNESI, BABIRESKI, MACIEL, 2019; SCHEFFER, 2016; TAROUÇO, MADEIRA, 2015), que é tarefa difícil ter clareza de definição pelo multipartidarismo e a volatilidade do sistema partidário.

PSDB	62,9
PMDB	63
DEM	63,8
PP	65,4
PSD	65,7
SD	68,5

Fonte: Scheeffler (2018)

A definição utilizada neste artigo para grupo de interesse é ampla: inclui não apenas corporações, indústrias e lobistas contratados; mas também “instituições governamentais, como cidades e governos estrangeiros; instituições públicas e privadas como hospitais e universidades, fundações, e organizações filantrópicas; e tantas outras entidades que às vezes se comportam como lobistas ou se tornam de alguma forma ativas em assuntos de interesse público” (BAUMGARTNER, 1999:28).

Para esta análise, agrupamos os grupos de interesse do seguinte modo:

- 1) Empresariado, agregando empresas, associações comerciais, sindicatos patronais
- 2) Associações Profissionais e Sindicatos de trabalhadores
- 3) Estado (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público)
- 4) ONGs e Movimentos Sociais
- 5) Especialistas de *think tanks*, de universidades ou individuais

Sobre estes grupos e suas distinções, podemos indicar algumas particularidades e contribuições prévias sobre suas atuações, afim de elucidar suas distinções. Os grupos representantes de interesses empresariais seriam mais profissionalizados (SANTOS *et al*, 2017), mais influentes e *sui generis*, pois tendem a se associar menos com outros e têm ação mais pontual. O *lobby* da indústria é um bom exemplo de sofisticação e efetividade (MANCUSO; SANTOS, 2004), sendo, portanto, mais efetivos (CESARIO, 2016).

Diferentes trabalhos<sup>8</sup> confirmam o que seria uma espécie de senso comum: grupos empresariais acabam por ter certas vantagens e são mais bem sucedidos. Existem, contudo, condicionantes, tais como o contexto político de um Congresso favorável e a falta ou a existência de grupos opositores de outros objetivos (HOJNACKI, 2015). A literatura mostra justamente que grupos empresariais são melhor sucedidos quando não encontram tal oposição. Existem, ainda, outras condicionantes contextuais informacionais que podem ser consideradas (VICTOR, 2007).

Os sindicatos e as associações profissionais também possuem suas particularidades, inclusive no Brasil. Os sindicatos, marcados pelo varguismo, possuíam uma forma específica de

<sup>8</sup> Para citar apenas alguns clássicos: Schattschneider (1960); Olson (1965) e Lindblom (1975). Gilens; Page (2014) definiram esta corrente de teorias como “Biased Pluralism”. Eles buscam responder a pergunta “quem governa na democracia americana?” A resposta é que são grupos de interesse, mas com clara vantagem em grupos de interesses empresariais.

atuação corporativista, mas, a partir dos anos 1970, passaram a ter características mais pluralistas (BALBI, 2012). Na Constituição de 1988, foram previstos aspectos do corporativismo e do pluralismo, formando assim um sistema híbrido. A respeito da atuação em audiências públicas e seminários do Congresso Nacional, há uma centralidade de uniões sindicais com outros grupos do gênero na articulação (CESARIO, 2016).

Há diferenças entre sindicatos e associações profissionais. Uniões sindicais tendem a ter mais membros e possuíram mais relevância na sua individualidade, enquanto associações profissionais atendem a grupos profissionais - ou ocupacionais - mais específicos, podendo até ser divididos por gênero, etnia e orientação sexual (SCHLOZMAN, 2010). Porém, por ser tratado de grupos que defendem classes em específico, ficou determinado que para os fins deste estudo, que seriam considerados conjuntamente.

Por Estado, se entende todo e qualquer representante de alguma instituição pública pertencente a qualquer um dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público. Incluem-se aí, portanto, Ministros de Estado, membros de autarquias, deputados, senadores, juízes, procuradores, dentre outros. Como se mostra evidente em Figueiredo (2020), representantes estatais são invariavelmente chamados às audiências para discutir os seus temas.

ONGs e movimentos sociais se assemelham ao não possuir fins lucrativos e ao defender bens coletivos. Embora o IBGE aponte que estas entidades crescem ano a ano, Santos (2014) mostra que se comparando 1983 e 1984, o período do início da redemocratização, com 2011 e 2012, não houve aumento do número dessas entidades atuando no Congresso Nacional<sup>9</sup>. Isso pode indicar a dificuldade de financiamento da prática do *lobby*, que requer expressivos recursos.

Por fim, temos os especialistas *strictu sensu*. Num sentido mais amplo, todo representante de um grupo de interesse que vá ao encontro de um legislador para interferir na sua decisão é um especialista. Porém, se restringirmos, para fins de análise, ficando com aqueles representantes que tenham como atividade-fim a obtenção de saber técnico e especializado, ficaremos com especialistas individuais, ou pertencentes a centros de pesquisa, universidades ou *think tanks*.

A primeira hipótese a ser testada será: “as preferências ideológicas determinam as preferências de convite dos legisladores a determinadas categorias de grupos de interesse”. Esta hipótese provém da concepção de dois tipos de *lobby*, a partir das crenças dos legisladores: um para reforço de crenças e outros para mudança de crenças (WRIGHT, 1996). A tese mais comum é a do *lobby* para reforço de crenças, a partir da aproximação de grupos de interesse e legisladores as mesmas preferências (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006;

---

<sup>9</sup> O levantamento das Fasfil (Fundações Privadas sem Fins Lucrativos) usado pelo autor como referência, considerando a série histórica a partir do ano de 2010, incluindo também 2013 e 2016, registra, na verdade, uma queda no número das unidades locais das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?edicao=24159&t=series-historicas>).



FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016). Para o teste, perfis de comportamento de legisladores de esquerda e direita serão buscados, levando em conta a proporção de iniciativas por audiência e de convite a categoria de grupo de interesse. Após isto, as posições ideológicas e suas preferências de convites por determinados grupos de interesse serão consideradas. Por último, será feita a distribuição partido a partido e comissão por comissão.

A segunda das hipóteses a serem testada será: “as audiências públicas são montadas sem contestação de outros parlamentares”. Esta hipótese surge da concepção prévia à Teoria Informacional do Legislativo, em que as audiências públicas seriam terrenos inférteis ao debate sério, e seriam um espaço de confirmação das teses defendidas pela Comissão que a convoca (FARNSWORTH, 1961; BAUER ET AL, 1972; DENZAU; MANGER, 1986). O teste dessa hipótese pode trazer luz quanto ao próprio caráter informacional das audiências, e também uma elucidação para dúvida se grupos de interesse buscam legisladores para reforço ou mudança de crenças. Para o teste desta hipótese, o foco estará nos requerimentos feitos por legisladores para o convite de novos participantes, focando no aspecto da “contestação”. Caso um partido de ideologia contrária tenha feito um convite que se some ao anterior para a constituição da audiência, a audiência será definida como “contestada”. A análise será feita em geral e comissão por comissão.

E finalmente, a terceira hipótese é: “frente ao cargo estratégico do Presidente da Comissão, sua posição ideológica afeta a aprovação de requerimentos de partidos a favor de suas preferências”. Esta hipótese surge do papel formal dos Presidentes das Comissões em aprovação de requerimentos, corroborado pelo poder de agenda que eles possuem (AGUIAR, 2013); além da evidência retirada de Troiano (2017), de que a atuação de grupos empresariais se associa a posições-chaves (relatoria, presidência da comissão e requerente) serem ocupadas por legisladores de direita. Esta hipótese será testada observando as posições ideológicas dos partidos dos presidentes de Comissões em geral e buscar identificar se há efeito na definição dos convidados para as Comissões.

#### **4 Ideologia no Acesso a Audiências**

A partir de levantamentos descritivos de certas relações de proporções direita e esquerda no total de legisladores na Câmara em comparação às iniciativas feitas por audiências públicas, o traçado de perfis de comportamento nos convites por grupos de interesse e distinções mais detalhadas partido a partido e comissão a comissão, é possível elucidar o peso das inclinações políticas dos legisladores no acesso de grupos de interesse a audiências públicas nas comissões.

Tomando como referência a escala ideológica de Scheeffeffer (2018), há uma desproporção de legisladores de partidos de esquerda e de direita na 55ª legislatura da Câmara. Dos 513 legisladores federais, 323 podem ser considerados de direita, 167 de esquerda e o restante não

pôde ser classificado. Nesta visão geral, a proporção (direita/esquerda) é aproximadamente 1,934. Logo, praticamente existem 2 (dois) legisladores de direita para 1 (um) de esquerda. Entretanto, na proporção entre os legisladores responsáveis pelo primeiro requerimento de convite para audiências públicas, há maior equilíbrio: das 205 audiências, foram 111 por iniciativa de legislador de direita, 84 de esquerda e o restante (10), não foram classificados; então, uma proporção (direita-esquerda) de 1,321, revelando uma condição de maior igualdade relativa em comparação à proporção geral do Congresso Nacional (Quadro 2).

**Quadro 2** – Legisladores na Câmara e legisladores com iniciativa de audiência pública

	Direita	Esquerda	Proporção
			(Direita/Esquerda)
Legisladores na Câmara	323	167	1,934
Iniciativas de Audiência Públicas	111	84	1,321

Fonte: elaboração própria, 2020.

Ao estabelecer um “perfil de comportamento” relativos de legisladores de esquerda e direita, é possível concluir que legisladores de esquerda são mais propensos a tomarem iniciativas de audiência públicas que tratam de mudança legislativa do que legisladores de direita. Cada legislador de direita teve, em média, 0,344 iniciativa, enquanto cada legislador de esquerda teve, em média, 0,503 (Quadro 3) Em termos de proporcionalidade, nas audiências públicas realizadas com vistas a mudanças legislativas, a iniciativa de proposição de audiências e convites se equilibram (111 a 84) mais do que se espera, sendo a Câmara um espaço desproporcional ideologicamente.

**Quadro 3** - Média de iniciativas por legislador de uma posição ideológica

-	Direita	Esquerda	Total
<b>Número de legisladores</b>	323	167	490
<b>Número de iniciativas</b>	111	84	195
<b>Média de iniciativas por legislador</b>	0,344	0,503	0,398

Fonte: elaboração própria, 2020.

Destes levantamentos expostos nos quadros acima, podemos detectar um “efeito equalizador” das audiências públicas na Câmara. Por mais que tenham sido eleitos mais legisladores de direita do que de esquerda, no âmbito das audiências, isto não se nota tão claramente no agregado de iniciativas. Uma possível explicação é a escolha estratégica dos próprios grupos de interesse e dos legisladores que se associam a uma visão ideológica a

participarem ou não de audiências públicas, por enxergarem nelas possibilidade ou não de real influência. Como demonstra Baird (2016), o processo de influência pode ser feito em muitas etapas e a audiência pública pode ser apenas uma das táticas utilizadas para o alcance do objetivo final de influenciar uma decisão.<sup>10</sup> Somado a isto, diante do ‘efeito equalizador’ detectado, as audiências podem ser vistas como uma tática de influência interessante para minorias ideológicas, que encontrarão espaço de fala nestes espaços, afinal, regimentalmente, as audiências se guiam por princípios de igualdade, contraditório e pluralidade.<sup>11</sup>

Foram feitos 1157 convites por legisladores a grupos de interesse, divididos em cinco diferentes categorias. O levantamento abaixo mostra que partidos de direita fazem 64% dos convites a grupos do Empresariado, enquanto partidos de esquerda, 34%. A respeito dos legisladores de esquerda, podemos dizer que têm maior predileção por ONGs e Movimentos Sociais (54%). Há equilíbrio nos outros grupos: em requerimentos para representantes de associações profissionais e sindicatos de trabalhadores, há 49,6% para a esquerda e 48,5% para a direita; para o Estado, 47,3% para a esquerda e 51% para a direita; e por fim, na convocação de especialistas, temos 47,7% pela a esquerda e 51,4% pela direita. (Quadro 4).

É de se destacar a presença relevante de diversos tipos de grupos de interesse: Empresariado (196), Associações Profissionais e Sindicatos (257), Estado (403), ONGs e Movimentos Sociais (170) e Especialistas (110). Sobretudo, por serem da sociedade civil, não apenas de representantes do Estado. A título de comparação, quando audiências foram estudadas por Zorzal (2007), no estado do Espírito Santo, a autora averiguou uma presença muitíssimo maior de participantes governamentais, ligados à máquina pública, e ínfimo de representantes da sociedade civil, no que Romão (2011) denota de ‘maior participação da sociedade política em relação à civil’, comum a muitas instituições participativas. É possível dizer que, no caso das audiências da Câmara, há uma representatividade plural da sociedade civil.

**Quadro 4** – Convites a grupos de interesse, por posição ideológica

			Posição Ideológica do Legislador		
			Esquerda	Direita	Total
<b>Categoria de Grupo de Interesse</b>	Empresariado	Nº	68	128	196
		%	34,0%	64,0%	100%
	Associações Profissionais e Sindicatos	Nº	130	127	257
		%	49,6%	48,5%	98,4%

<sup>10</sup> Santos et al (2017) aponta uma série de outras táticas possíveis a ser utilizadas no Legislativo: contato direto com os parlamentares, acompanhamento de reuniões das comissões, contatos com a assessoria das comissões, visitas aos gabinetes dos parlamentares, contato com outros grupos para ações articuladas, acompanhamento de reuniões plenárias, contato com líderes, acompanhamento de bancadas e frente e contatos com a consultoria legislativa.

<sup>11</sup> É importante salientar que as audiências públicas surgem na esteira da emergência de mecanismos participativos dentro da sociedade brasileira (AVRITZER; SANTOS, 2002), e estes seguem certos ideais aspiracionais: igualdade, respeito mútuo, ausência de poder coercitivo, uso da razão, busca do consenso e dar clareza aos conflitos, orientação ao bem comum, publicidade, *accountability* e sinceridade (BATCHINGER *et al*, 2018).

<b>Categoria de Grupo de Interesse</b>	Estado	Nº	194	209	403
		%	47,3%	51,0%	98,3%
	ONGs e movimentos sociais	Nº	94	76	170
		%	54,0%	43,7%	97,7%
	Especialistas	Nº	53	57	110
		%	47,7%	51,4%	99,1%

Fonte: elaboração própria, 2020.

Novamente, se buscarmos um ‘perfil’ no comportamento dos legisladores de esquerda e direita, teremos a relação proporcional apresentada no Quadro 8. Desta relação podemos concluir que, a exceção da forte inclinação de um legislador de direita convidar representantes do Empresariado, nas outras categorias existe equilíbrio entre legisladores de esquerda e direita. (Quadro 5).

**Quadro 5** – Proporção direita/esquerda em convites a categoria de grupo de interesse

<b>Grupo de Interesse</b>	<b>Proporção D/E</b>
Empresariado	1,882
Associação Profissional/ Sindicatos	0,976
Estado	0,941
ONGs e Movimentos Sociais	0,787
Especialistas	1,075

Fonte: elaboração própria, 2020.

Portanto, é possível concluir que existe de fato uma predisposição maior de legisladores de esquerda a requererem audiências públicas, e além disso, há preferências de convites por certas categorias de grupos de interesse, principalmente por ONGs e Movimentos Sociais. Por outro lado, legislador de direita, nos dois levantamentos feitos logo acima, se mostram mais inclinados ao convite de grupos ligados ao Empresariado. Esta diferença de comportamento entre os legisladores das duas posições ideológicas, confirmam ainda mais a hipótese de que posições ideológicas explicam os convites por certos grupos de interesse.

Para elevar o nível de detalhe da análise, foi avaliado o comportamento dos partidos políticos individualmente em relação aos requerimentos. (Quadro 6). Caso ignorarmos, as preferências por organizações de Estado, por seu conteúdo ‘neutro’, pela presença praticamente invariável em audiências públicas<sup>12</sup>, podemos identificar que a *escolha preferencial (+)* ou *maior rejeição (-)* de partidos de esquerda ou esquerda podem possuir coerências e também contradições.

<sup>12</sup> Como se nota no Quadro 6, a exceção do PSC, que não convidou nenhum representante do Estado, todos os outros partidos convidaram no mínimo em 26,4% (DEM) representantes do Estado.

**Quadro 6** – Convites a categorias de grupos de interesse, por partido

			Categorias de Grupo de Interesse				
			Empresariais	Assoc.	Estado	Ongs e	Especialistas
<b>Partido do Requerente</b>	PSOL	Nº	3	3	10	13	3
		%	9,4% (-)	9,4% (-)	31,3%	40,6% (+)	9,4% (-)
	PT	Nº	14	35	62	27	25
		%	8,6% (-)	21,5% (+)	38,0%	16,6%	15,3%
	PCdoB	Nº	0	6	8	3	1
		%	0,0% (-)	33,3% (+)	44,4%	16,7%	5,6%
	PDT	Nº	13	47	36	17	9
		%	10,7%	38,5% (+)	29,5%	13,9%	7,4% (-)
	PPS	Nº	0	2	4	2	1
		%	0,0% (-)	22,2% (+)	44,4%	22,2% (+)	11,1%
	PV	Nº	17	3	14	5	9
		%	35,4% (+)	6,3% (-)	29,2%	10,4%	18,8%
	PSB	Nº	18	17	45	20	5
		%	17,1%	16,2%	42,9%	19,0% (+)	4,8% (-)
	PROS	Nº	3	17	15	7	0
		%	7,1%	40,5% (+)	35,7%	16,7%	0,0% (-)
	PR	Nº	10	13	16	2	2
		%	23,3%	30,2% (+)	37,2%	4,7% (-)	4,7% (-)
	PRB	Nº	6	7	17	4	4
		%	15,8%	18,4% (+)	44,7%	10,5% (-)	10,5% (-)
	PSC	Nº	7	2	0	1	1
		%	63,6% (+)	18,2%	0,0%	9,1% (-)	9,1% (-)
	PTB	Nº	1	10	9	4	4
		%	3,6% (-)	35,7% (+)	32,1%	14,3%	14,3%
	PSDB	Nº	32	30	59	10	18
		%	21,5% (+)	20,1%	39,6%	6,7% (-)	12,1%
	PMDB	Nº	19	7	31	15	6
		%	24,4% (+)	9,0%	39,7%	19,2%	7,7% (-)
	DEM	Nº	7	25	24	27	8
		%	7,7% (-)	27,5%	26,4%	29,7% (+)	8,8%
	PP	Nº	20	10	15	1	7
		%	37,7% (+)	18,9%	28,3%	1,9% (-)	13,2%
	PSD	Nº	12	4	23	7	5
%		23,5% (+)	7,8%	45,1%	13,7%	9,8%	
SD	Nº	14	19	15	5	2	
	%	25,5%	34,5% (+)	27,3%	9,1%	3,6% (-)	
PHS	Nº	1	1	2	2	0	
	%	16,7%	16,7%	33,3%	33,3% (+)	0,0% (-)	
PMN	Nº	2	0	3	2	1	
	%	25,0% (+)	0,0% (-)	37,5%	25,0% (+)	12,5%	
PTdoB	Nº	1	4	2	0	0	
	%	14,3%	57,1% (+)	28,6%	0,0% (-)	0,0% (-)	

Fonte: elaboração própria, 2020.

Sob a perspectiva da *escolha preferencial*, em geral, partidos de esquerda convidam mais entre as categorias Associações Profissionais e Sindicatos (PT, PC do B, PDT, PPS, PROS) e ONGs e Movimentos Sociais (PSOL, PSB). A contradição entre partidos desta posição ideológica está na preferência do PV por convidar entre o empresariado. Entre partidos de direita, é mais comum que convidem grupos empresariais (PSC, PSDB, PMDB, PP, PSD), porém os partidos próximos do corte entre esquerda e direita da escala ideológica, PR e PRB, e os partidos trabalhistas (PTB e SD), preferem convidar associações profissionais ou sindicatos. O comportamento mais incomum é do DEM, que tem preferência acentuada por ONGs e Movimentos, muito próxima de Associações Profissionais e Sindicatos. Uma explicação possível é que, segundo Scheefer (2018), o partido mudou sua inclinação: da posição de principal partido de direita, para um partido mais próximo do centro.

Pela perspectiva da *maior rejeição*, complementar à da escolha preferencial, podemos enxergar entre os partidos de esquerda maior rejeição em convidar grupos empresariais (PSOL, PT, PC do B, PPS), também podendo-se destacar rejeição entre especialistas (PSOL, PDT, PSB, PROS). As grandes contradições se dão, novamente, pelo PV, e também pelo PSOL, que não convidam muito entre Associações Profissionais e Sindicatos. Esta rejeição do PSOL pode ser explicada pela inclinação radical do partido a favor de ONGs e Movimentos Sociais. Já os legisladores de partidos de direita, tendem a não convidar muito entre ONGs e Movimentos Sociais (PR, PRB, PSC, PSDB, PP, PSD), assim como Especialistas (PR, PRB, PSC, PMDB, SD). DEM e PTB tendem a não chamar tantos representantes de interesses empresarias. Mais uma vez revelando um comportamento aparentemente contraditório do DEM.

De maneira geral, portanto, existe uma confirmação da tese de aproximação de grupos de interesse e legisladores com as mesmas preferências (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006; FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016)<sup>13</sup>, em detrimento de uma aproximação de opostos para uma tentativa de influência, ainda que existam comportamentos aparentemente contraditórios por parte do PV, DEM e PSOL, sem considerar, é claro, um exame mais cuidadoso de outras importantes variáveis, como os programas partidárias e o teor das audiências aos quais os partidos fizeram os convites.

O artifício de requerer audiências públicas, porém apresenta maior inflexão à direita, quando analisamos detalhadamente comissão por comissão<sup>14</sup>. Ao consideramos as dez comissões com maior número de audiências com vistas mudanças legislativas ocorridas, é mais comum que a maior parte dos requerimentos partam de legisladores de direita no interior das comissões

---

<sup>13</sup> As coerências entre partidos e grupos de interesse convidados também podem ser investigados como uma ‘replicação do jogo partidário na esfera participativa’ (COELHO; FAVARETO, 2008), onde partidos acabam por dar ênfase a grupos mais bem relacionados, em detrimento de outros desfavorecidos em organizações e ligações políticas.

<sup>14</sup> As comissões consideradas foram as que mais tiveram mais audiências públicas que tratam de mudança legislativa no período 2015 a 2015: CSSF (26), CDEICS (25), CCJC (24), CEDU (18), CTASP (17), CAPADR (14), CVT (13), CFT (11), CCTCI (10), CDU (10), CSPCCO (8).

(Quadro 7).

**Quadro 7** – Posição ideológica do requerente, por comissão

Comissão	Esquerda	Direita	Não-Classificado	Proporção Direita- Esquerda
CAPADR	6	8	0	1,334
CCTCI	7	2	1	0,286
CCJC	10	12	2	1,200
CDU	3	7	0	2,334
CDEICS	11	14	0	1,273
CEDU	7	11	0	1,571
CFT	5	6	0	1,200
CSPCCO	4	4	0	1
CSSF	10	11	5	1,1
CAPADR	6	8	0	1,334

Fonte: elaboração própria, 2020.

É importante pontuar que estes dados por comissão devem ser relativizados por considerarem uma amostra bem menor de audiências que os dados em agregado, porém é interessante notar, além da citada superioridade relativa de requerimentos partindo de legisladores de direita em praticamente todas as comissões, a exceção da CCTCI e a CSPCCO, também as diferenças mais expressivas: a CCTCI, como a única comissão dominada por iniciativas por audiências partindo da esquerda, e da CDU, da CTASP e da CVT, proporcionalmente muito mais dominadas pela direita. Estes dados nos dão pistas sobre as preferências de legisladores - outrossim, grupos de interesse - sobre suas escolhas estratégicas, em que comissões atuar para conquistar seus interesses, porém de maneira inconclusiva.

## 5 Contestação de Audiências Públicas

Os legisladores possuem viés nos seus convites para audiências públicas. Quando idealizam através do seu primeiro requerimento o tema ali abordado e os convidados que buscam ter presentes, há inclinação às suas preferências. Por isto, é interessante analisar a reação da oposição perante este fato. Outro conceito que surge então é o de “contestação”, em contraposição à ideia de que audiências seriam apenas um espaço de confirmação das teses defendidas pela Comissão que a convoca (FARNSWORTH, 1961; BAUER ET AL, 1972; DENZAU & MANGER, 1986) e do *lobby* como um subsídio informacional às decisões dos legisladores, sem necessariamente interferir numa mudança de posição mais drástica (HALL; DEARDOFF, 2006).

Estabelecemos duas categorias para as audiências: “contestadas” ou “não-contestadas”. A primeira diz respeito àquelas onde outro requerimento é proposto partindo de um legislador

que é ideologicamente oposto do legislador proponente. Isso indicaria ao menos a intenção de se fazer uma oposição de ideias durante a audiência idealizada por um parlamentar de ideologia diferente. A segunda categoria diz respeito às audiências que prosseguem sem um requerimento apresentado por um legislador de partido ideologicamente oposto do proponente. Então, nesta situação é grande a possibilidade da audiência pública acontecer sem um contraste claro de posições dos convidados.

O levantamento identificou que das 205 audiências, 16,1% apresentam contestação, ou seja, requerimentos propondo outros convidados para além daqueles previstos pelo requerente. Por outro lado, 80,5% das audiências mantêm os convidados do primeiro requerimento apresentado pelo legislador requerente (Quadro 8).

**Quadro 8** – Audiências públicas contestadas, ou não, ou não-classificadas

	Nº	%
<b>Contestadas</b>	165	16,1
<b>Não-contestadas</b>	33	80,5
<b>Não classificado</b>	7	3,4
<b>Total</b>	205	100,0

Fonte: elaboração própria, 2020.

As audiências possuem predominância de seu espectro ideológico na sua concepção através do requerimento. Disto, podemos concluir que existe um domínio na sua orientação no que diz respeito a tema e convidados, e uma pré-condição para reforço de um viés. Não significando, contudo, que o domínio dos resultados de influência ocorra<sup>15</sup>. Há outras táticas de *lobby* possíveis que podem ser utilizadas. Além disso, a divergência e o confronto às opiniões dos convidados não se dão somente por outros convidados, mas também por legisladores durante os debates<sup>16</sup>. Dessa forma, outra dimensão de contestação é a presença plural de legisladores às audiências e o uso que fazem do seu tempo de fala.

Outra informação relevante que pode ser apresentada a partir dos dados são as Comissões com audiências por mudanças na legislação mais “contestadas” ou “não-contestadas” (Quadro 9).

<sup>15</sup> Vale lembrar que uma estratégia de lobby pode englobar uma série de outras ações (BAIRD, 2016; SANTOS *et al*, 2017), além da já complicada dificuldade de se mensurar os seus resultados (BAUMGARTNER, 1999), no caso das audiências públicas, é ainda maior. Pois audiências públicas possuem caráter consultivo e nenhum efeito vinculativo a nenhuma decisão diretamente.

<sup>16</sup> É uma prerrogativa regimental a interpelação pelos deputados, trazendo questões ou adendos às falas dos convidados.



**Quadro 9** – Contestações de requerimento, por comissão

	Não-Contestada			Índice de Contestação
CAPADR	12	2	0	0,167
CCTCI	8	2	0	0,25
CCJC	14	9	1	<b>0,60</b>
CDU	8	2	0	0,25
CDEICS	22	2	1	0,087
CEDU	16	2	0	0,125
CFT	8	3	0	<b>0,375</b>
CSPCCO	5	2	0	<b>0,40</b>
CSSF	21	3	2	0,130
CTASP	16	1	0	0,063
CVT	11	2	0	0,182

Fonte: elaboração própria, 2020.

Ao se estabelecer um índice das audiências “contestadas” divididas pelas “não-contestadas”, podemos ter uma visão mais clara de quais Comissões costumam ter audiências mais contestadas. Novamente, foram consideradas as Comissões com mais audiências que tratam de mudança legislativa que a média. Ficaram como não classificadas as audiências contestadas por partidos não classificados na escala ideológica; ou que teve iniciativas de legisladores desses partidos e, *a posteriori*, contestada.

Existem, por tanto, três Comissões que se destacam pelo índice maior de contestação. As duas Comissões, CCJC (0,6) e CFT (0,375), têm em comum que todos os projetos de mudança legislativa devem passar por elas e o caráter terminativo. Por estes motivos, essas Comissões de “neutralidade temática” acabam por ser um especial alvo de estratégias de influência dos mais variados grupos de interesse e por receber alta participação de parlamentares de esquerda e de direita. As suas Comissões são, portanto, espaços estratégicos e disputados, onde a presença de convidados ligados a diferentes posições ideológicas estarão presentes de forma mais marcante. A CSPCCO (0,4), que trata de temas de segurança pública e crime organizado, teve papel destacado no período de 2015 a 2018, principalmente após a mudança de abordagem na política de segurança pública, a partir do Governo Michel Temer. Junto a esta mudança, vieram debates acalorados em audiências.

Podemos apontar os dados acima como mais uma evidência de que existe um movimento de “reforço de crenças” nas audiências, pois se os grupos de interesse, outrossim os legisladores de uma determinada posição ideológica, não buscam interferir numa audiência pública de posição ideológica contrária, não há um esforço para “mudança de crença”. Este comportamento “contestador” acaba por se mostrar presente nas comissões tematicamente “neutras”, ou como um evento esporádico. Vieira (2009) já havia identificado, na CDU, uma dinâmica análoga, em que grupos com pontos de vista diferentes evitavam participar numa “efetiva deliberação” numa audiência em específico, preferindo usar de seu espaço para se direcionar aos tomadores de

decisão sem receber confrontação. A ausência de deliberação também é consistente com as descobertas de Macedo (2018):

(...) as audiências não teriam um caráter deliberativo no sentido das trocas informacionais a respeito de projetos de lei ou outros tipos de propostas. A análise de projetos consome apenas 20% das audiências. (...) as audiências estão mais concentradas na fiscalização do Executivo e na exploração de assuntos novos (em 2013)(...) (MACEDO, 2018, p.120).

Como uma ponderação às conclusões a respeito da dinâmica contestatória analisada, duas outras linhas de raciocínio podem ser tomadas. A primeira é: para além da interpretação da "contestação" proposta nesta análise, existe também a possibilidade, embora menos provável, dos requerimentos iniciais terem sido feitos de maneira equilibrada<sup>17</sup>, respeitando as diferentes visões e grupos, não havendo necessidade de um novo requerimento, o que levaria a um debate sobre a força das regras regimentais como efetivadora de princípios deliberativos<sup>18</sup>. A segunda é: os atores parte do processo de *lobby* podem reconhecer audiências públicas enquanto táticas de influência de baixa efetividade dentro de uma estratégia maior de influência e, assim sendo, não dispõem seus recursos tentando mudar crenças de legisladores já inclinados em uma direção. Como se sabe, os recursos dispendidos no *lobby* são altos (MANCUSO; GOZETTO, 2011) e, especialmente grupos ligados ao Empresariado, são bastante profissionalizados (Santos *et al*, 2017), levando com que as ações sejam tomadas com cálculo de efetividade, e como se sabe, a mudança posicional frente a tema é caso raro entre tomadores de decisão.

## 6 Influência do Presidente da Comissão sobre os Requerimentos por Audiência

O Presidente da Comissão é uma posição-chave. Segundo Aguiar (2013), ele é responsável por controle da agenda das reuniões ordinárias, retirar de pauta *ex officio* proposições, designa relatores contrários e conduz a votação da proposição. Troaino (2017) apontou uma dinâmica de aproximação entre grupos do empresariado e partidos de direita para alcançar sucesso na sua prática de influência sobre projetos. Cabe apontar que uma vez em pauta, a votação da comissão a favor da comissão ocorre apenas *pro forma*, porém segundo Macedo (2018), há proximidade entre a Presidência da Comissão e o partido do deputado requerente, e comumente, são rejeitados requerimentos de audiência sobre denúncias mais fortes contra o Governo.

No que diz respeito às posições ideológicas, há uma predominância de Presidentes de Comissão de direita nas audiências pesquisadas, refletindo a maioria dos partidos de direita naquela Legislatura. As Comissões foram presididas em 81% por legisladores de direita, enquanto 17,6%, de esquerda (Quadro 10). Dado o equilíbrio absoluto entre os requerimentos aceitos por

---

<sup>17</sup> É um pressuposto regimental, expresso no §1 do art. 256: "Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião".

legisladores de esquerda e de direita, é possível afirmar que a posição ideológica de um Presidente de Comissão não afeta o equilíbrio das audiências.

**Quadro 10** – Posição ideológica do Presidente da Comissão da audiência

Posição Ideológica do Presidente da Comissão	Nº	%
Esquerda	36	17,6
Direita	166	81,0
Não classificáveis	3	1,5
Total	205	100,0

Fonte: elaboração própria, 2020.

Existem algumas possibilidades para explicar esse aspecto de indiferença de quem preside a Comissão em incorporar audiências numa ‘agenda ideológica’. Uma explicação seria o baixo interesse do Presidente em se indispor politicamente por um mecanismo de *lobby* e transferência de informação de baixa efetividade. Outra seria o simples interesse maior da esquerda, em relação à direita, em utilizar a audiência pública para direcionar seus posicionamentos aos legisladores. Como foi averiguado pelos dados sobre iniciativas por audiências, existe um ‘efeito equalizador’ provocado pelas audiências, além do arcabouço regimental propício à pluralidade e a igualdade, que favorece as minorias, portanto, para a esquerda e seus grupos de interesse mais próximos, a audiência pode representar uma oportunidade estratégica de trazer à luz seus pontos de vista e criar uma compensação de sua desvantagem numérica em eleitos na Câmara.

## 7 Conclusão

Deste artigo, que pretendeu averiguar a importância das crenças ideológicas dos legisladores como uma determinante do acesso de grupos de interesse a audiências públicas da Câmara dos Deputados, foi possível, a partir da exposição descritiva de dados, detectar padrões de comportamento nos convites de legisladores de esquerda e de direita, revelar detalhes sobre a dinâmicas de ‘contestação’ em proposições por novas audiências públicas e dirimir a importância do Presidente da Comissão como um definidor de uma agenda ideológica.

As premissas teóricas de que existe uma aproximação de ‘iguais’, no que diz respeito a ideologias de grupos de interesse e legisladores (MCKAY, 2008; 2010) e com o intuito de promover um reforço de crenças (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006; FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016), foram confirmadas com ressalvas através da análise dos requerimentos. Existe aproximação maior entre legisladores de esquerda com ONGs e Movimentos Sociais, assim como, de legisladores de direita com o Empresariado. Por outro lado, existe igualdade de requerimentos nas outras categorias consideradas. As contradições notáveis estão na análise partido a partido, que mostram

o DEM possuindo comportamento típico de um partido de esquerda, enquanto PV possui forte aproximação com o Empresariado e o PSOL, que evita convidar Associações Profissionais e Sindicatos.

A ‘contestação’ dos requerimentos iniciais de audiências públicas foi demonstrada como uma dinâmica incomum, com exceção de três comissões: a CCJC, a CFT e a CSPCCO. Havendo um maior destaque às duas primeiras, pois são comissões terminativas, ou seja, de importância diferenciada das demais e um caráter ‘neutro’, por todos os projetos passarem por elas independente de qualquer decisão política.

Por último, foi concluído que a agenda de audiências públicas das comissões não é afetada pela posição ideológica do Presidente da Comissão, que mesmo sendo em grande maioria de direita (81%), não existe uma inclinação maior para a aceitação de audiências de esquerda. Muito pelo contrário, é mais uma confirmação de um ‘efeito equalizador’ das audiências públicas, sob o aspecto ideológico.

Uma conclusão geral, confirmada por todas as hipóteses traz luz às escolhas estratégicas escolhidas pelos diferentes grupos em disputa. Sabemos que os grupos do Empresariado, mais ligados à Direita, possuem uma série de vantagens competitivas sobre os outros, possuindo maior efetividade nas suas estratégias (MANCUSO, 2004; TAGLIAGNA, 2006; MANCUSO, 2011; SANTOS, 2015; SANTOS ET AL, 2017; CESÁRIO, 2016; TROIANO, 2017). Portanto, a audiência pública pode ser vista, por seus princípios de igualdade, transparência e contraditório, como uma tática usada por grupos minoritários e com menos recursos como uma forma de encontrar espaço de fala para atingir influência. Ao passo, que grupos e legisladores ligados ao Empresariado não usem de todo o seu potencial numérico para fazer uso destes espaços, talvez preferindo outras táticas de influência mais efetivas e menos transparentes.

Algumas questões elucidadas por este trabalho, no entanto, carecem de exame mais cuidadoso. Devido ao estudo empírico manter o foco sobre o requerimento e o acesso, outras dinâmicas de uma audiência acabam por não serem analisadas, como a presença ou não de convidados, a atuação dos deputados e representantes de grupos de interesse nas audiências em si e o alcance os efeitos almejados pelo *lobby* ou não. Estas análises seriam melhor feitas estudando casos individuais, não em agregado, como foi o objetivo deste artigo.

## 8 Bibliografia

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os Atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E -Legis**, v. 6, n. 12, p. 137-152, 2003.

AUSTEN-SMITH, David; Wright, John. Competitive Lobbying For a Legislator's Vote. **Social Choice And Welfare**, v. 9, n. 3, p. 229-257, 1992.

- BÄCHTIGER, André et al. *Deliberative Democracy. The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press, 2018.
- BACOVIS, Maria Cristina; SANTOS, Fabiano. Alarme de Incêndio como Estratégia Legislativa: O Caso da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. *E-Legis*, v. 12, n.30, p. 72-88, 2019.
- BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.
- BALBI, Irineu Belo. Entre o corporativismo e o pluralismo: um estudo sobre o sistema de representação de interesses dos trabalhadores. *Revista Habitus*, v. 10, n. 1, p.123-137, 2012.
- BAUER, Raymond; POOL, Ithiel De Sola; DEXTER, Lewis Anthony. American Business & Public Policy. *The International Executive*, v. 5, n. 3, p. 25-27, 1963.
- BAUMGARTNER, Frank r.; Leech, Beth l. *Basic Interests: The Importance Of Groups In Politics And In Political Science*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- BARROS, Antonio Teixeira de; MONTEIRO, Adriana Resende and SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.26, p.131-185, 2018.
- BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta; MACIEL, Ana Paula. Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 18, n. 42, p. 86-116, 2019.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013.
- CESÁRIO, Paulo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: Como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 109-127, 2016.
- DAHM, Matthias; PORTEIRO, Nicolas. Informational lobbying under the shadow of political pressure. *Social Choice and Welfare*, v. 30, n. 4, p. 531-559, 2008.
- DENZAU, Arthur T.; MUNGER, Michael C. Legislators And Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. *American Political Science Review*, v. 80, n. 4, p. 89-106, 1986.
- FARNSWORTH, David Nelson. *The Senate Committee On Foreign Relations*. Urbana: University of Illinois Press, 1961.
- FIGUEIREDO, John M. de; RICHTER, Brian Kelleher. Advancing the empirical research on lobbying. *Annual Review of Political Science*, v. 17, n. 3., p. 163-185, 2014.
- FREITAS, Andréa Marcondes De. *O Presidencialismo Da Coalizão*. Tese De Doutorado. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.
- GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, v. 12, n. 3, p. 564-581, 2014.
- GROLL, Thomas; PRUMMER, Anja. *Whom to lobby? targeting in political networks*. Working Paper Series, School of Economics and Finance, Queen Mary University of London, 2016.
- HANSEN, John Mark. *Gaining Access: Congress and the farm lobby, 1919-1981*. Chicago: University Of Chicago Press, 1991.
- KASNIUNAS, Nina Therese. *Impact Of Interest Group Testimony On Lawmaking In Congress*. University Chicago Press, 2009.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. University of Michigan Press, 1992.
- HALL, Richard L.; Deardorff, Alan V. Lobbying As Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, v. 100, p. 69-84, 2006.

- HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Organized Interests And The Decision Of Whom To lobby In Congress. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3., p. 775-790, 1998.
- LEYDEN, Kevin M. Interest Group Resources And Testimony At Congressional Hearings. **Legislative Studies Quarterly**, v. 57, n.3, p. 431-439, 1995.
- MACEDO, Silvia Mugnatto. **Deliberação e barganha nas audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, 2018.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby Da Indústria No Congresso Nacional: Empresariado e Política No Brasil Contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 2, p. 505-547, 2004.
- MANCUSO, Wagner Pralon; Gozetto, Ana Cristina Oliveira. 2011. Lobby: Instrumento Democrático De Representação De Interesses? **Organicom**, v. 8, n.2., p. 118-128, 2011.
- MCKAY, Amy. A simple way of estimating interest group ideology. **Public Choice**, v. 136, n. 1-2, p. 69-86, 2008.
- MCKAY, Amy. The effects of interest groups' ideology on their PAC and lobbying expenditures. **Business and Politics**, v. 12, n. 2, p. 1-21, 2010.
- RESENDE, Ciro Antônio Da Silva. Representação de Interesses na Câmara Dos Deputados: Estratégias, Atores e Agenda Política. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n.23, p. 123-139, 2017.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas Franjas da Sociedade Política. **Lua Nova**, n. 84, p. 219-244, 2011.
- SANTOS, Fabiano; Almeida, Acir. Teoria Informacional e a Seleção De Relatores Na Câmara Dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 693-735, 2005.
- SANTOS, Fabiano. O Legislativo em busca de informação: Um Estudo Da Estrutura De Assessoria Da Câmara Dos Deputados. **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 1958, p. 23-41, 2014.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara Dos Deputados (1983-2012). **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 1975, p. 35-48, 2014.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Financiamento de Campanha e Apoio Parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara Dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p.33-59, 2015.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Lobbying no Brasil: Profissionalização, Estratégias e Influência. **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 2334, p.17-34, 2017.
- SCHEEFFER, Fernando. A Alocação Dos Partidos No Espectro Ideológico a Partir Da Atuação Parlamentar. **E-Legis**. v. 11, n. 28, p. 119-142, 2018.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman. **Counting the voices in the heavenly chorus**: Pressure Participants In Washington Politics. London: Palgrave Macmillan, 2002.
- SCHNAKENBERG, Keith E. Informational lobbying and legislative voting. **American Journal of Political Science**, v. 61, n. 1, p. 129-145, 2017.
- TAGLIALEGNA, Gustavo H; CARVALHO, Paulo Afonso. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto De Lei De Biossegurança. **Revista De Informação Legislativa**, v. 43, n.169, p. 161-188, 2006.
- TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 24-39, 2015.
- TROIANO, Mariele. **Os Empresários no Congresso Nacional**: a Legitimação de Interesses via Audiências Públicas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Universidade Federal de São Carlos, 2017.

WRIGHT, John R. **Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence.** Boston: Allyn & Bacon, 1996.

VIEIRA, Ricardo Modesto. O estudo do lobby no legislativo: caso de sucesso da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, v.1, n. 2, p. 45-59, 2009.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos Grupos de Pressão No Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 12, n. 26, p. 122-136, 2013.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.

Artigo recebido em: 2020-08-06

Artigo reapresentado em: 2020-09-28

Artigo aceito em: 2020-09-28



## **BICAMERALISMO, PERFIL DAS ELITES E TRAJETÓRIAS POLÍTICAS DOS PARLAMENTARES FEDERAIS NO BRASIL (1983-2019)**

## **BICAMERALISM, PROFILE OF ELITES AND POLITICAL TRAJECTORIES OF FEDERAL PARLIAMENTARIANS IN BRAZIL (1983-2019)**

## **BICAMERALISMO, PERFIL DE LAS ÉLITES Y TRAYECTORIAS POLÍTICAS DE FEDERAL PARLAMENTARIOS EN BRASIL (1983-2019)**

Paulo Magalhães Araújo<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho analisa a trajetória política e o perfil social de senadores e deputados pela perspectiva institucionalista, com vistas a mensurar e avaliar o perfil das elites congressuais, com base nas instituições representativas bicamerais. O estudo abrange o período que cobre da Legislatura 47<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup>. O objetivo é mostrar os efeitos institucionais do bicameralismo brasileiro – simétrico e incongruente – sobre a composição das elites parlamentares federais. Em convergência com a incongruência bicameral, o trabalho mostra que os senadores são mais experientes na política do que os deputados. Essa experiência, no entanto, compromete a profissionalização na própria Casa. As experiências dos Senadores em cargos eletivos e não eletivos comprometem a “fidelidade” ao Senado e o aumento da *expertise* senatorial.

**Palavras-chave:** trajetórias políticas, perfil parlamentar, bicameralismo incongruente, elites parlamentares, Congresso Nacional.

**Abstract:** The article analyzes the political trajectory and the social profile of senators and deputies from an institutionalist perspective, with the objective of measuring and evaluating the profile of congressional elites, based on the bicameral representative institutions. The study covers the period from Legislature 47 to 55. The objective is to show the institutional effects of Brazilian bicameralism - symmetrical and incongruous - on the composition of federal parliamentary elites. In convergence with bicameral incongruity, the work shows that senators are more experienced in politics than deputies. This experience, however, compromises professionalization in the Senate itself. Senators' experiences in elective and non-elective positions undermine “loyalty” to the Senate and the increase in senatorial expertise.

**Keywords:** political trajectories, parliamentary profile, incongruent bicameralism, parliamentary elites, National Congress.

**Resumen:** El artículo analiza la trayectoria política y el perfil social de senadores y diputados desde una perspectiva institucionalista, con el objetivo de medir y evaluar el perfil de las élites parlamentarias, a partir de las instituciones representativas bicamerales. El estudio cubre el período comprendido entre la Legislatura 47 y la 55. El objetivo es mostrar los efectos institucionales del bicameralismo brasileño, simétrico e incongruente, sobre la composición de las élites parlamentarias federales. En convergencia con la incongruencia bicameral, el trabajo muestra que los senadores tienen más experiencia en política que los diputados. Esta experiencia, sin embargo, compromete la profesionalización en la propia Casa. Las experiencias de los senadores en puestos electivos y no electivos socavan la “lealtad” al Senado y el aumento de la experiencia senatorial.

**Palabras clave:** trayectorias políticas, perfil parlamentario, bicameralismo incongruente, élites parlamentarias, Congreso Nacional.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professor de ciência política da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: paulo.araujo@ufes.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2541-3640>.



## **1 Introdução**

De onde vêm e por onde passam deputados e senadores antes de chegarem ao Congresso Nacional? Este trabalho procura abordar estas questões. Trata-se de um estudo longitudinal e comparado sobre o perfil de senadores e deputados brasileiros da 47<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup> Legislaturas (1983-2019). O objetivo é, por um lado, analisar as diferenças entre Senado e Câmara no tocante ao perfil social e político das legislaturas e, por outro, apontar as transformações ocorridas ao longo do tempo na representação congressual.

Em função das mudanças estruturais e políticas ocorridas na sociedade brasileira, espera-se notar, nas duas casas, uma crescente pluralidade na composição parlamentar, indicando um aumento das classes populares no âmbito do legislativo (RODRIGUES, 2002; MUCINHATO, 2014). Espera-se, ainda, observar uma gradativa profissionalização dos congressistas, sendo esta indicada pela experiência política acumulada e expressa nas trajetórias políticas daqueles que ocuparam cargos no Congresso Nacional no período.

Em função de traços institucionais da incongruência bicameral no Brasil, esperam-se diferenças entre as Casas no tocante ao perfil de seus membros. Por hipótese, senadores e deputados se diferenciariam, entre si, na direção prevista para os bicameralismos incongruentes ao modo brasileiro: tipicamente, os senadores seriam recrutados entre os políticos mais velhos, experientes politicamente, escolarizados e elitizados, ou seja, com profissões e formação intelectual de maior prestígio social. Adicionalmente, espera-se, devido aos diversificados incentivos colocados pelo arranjo federativo vigente, que os senadores tenham uma carreira mais variada e rica em termos das experiências adquiridas em cargos eletivos e não eletivos antes de chegar ao parlamento federal.

O texto está dividido em três tópicos, além desta introdução. No primeiro tópico, são mobilizados alguns apontamentos da literatura sobre as elites e as instituições políticas, de modo a justificar e sustentar teoricamente a análise empírica aqui desenvolvida. No segundo, são analisados dados sobre as origens sociais e trajetórias de senadores e deputados. Por fim, são avaliadas informações sobre as trilhas políticas percorridas pelos parlamentares e as experiências por eles obtidas. Então será possível concluir se as expectativas da pesquisa são ou não atendidas.

A pesquisa faz uso de estatística descritiva, aplicação de teste de qui-quadrado e Índice *F*, para mostrar se as diferenças observadas entre as casas são causais ou expressam tendências estatisticamente relevantes. Esclarecimentos mais detalhados sobre os dados e as questões metodológicas relacionadas à sua análise serão feitos oportunamente ao longo do trabalho.

## **2 Sobre o estudo das elites parlamentares: alguns apontamentos da literatura**

Questões referentes à trajetória política e ao perfil das elites governamentais em geral e das elites parlamentares em particular têm sido, cada vez mais, objetos centrais da sociologia política e da ciência política. A relevância dos estudos neste campo está relacionada com os

impactos do perfil dos representantes sobre a morfologia, a institucionalidade e a qualidade da representação política.

Contemporaneamente, além de suscitar um complexo debate normativo sobre o lugar das minorias nos sistemas democráticos representativos (PITKIN, 1967; PHILLIPS, 2001; NORRIS, 1997; YOUNG, 2006), a literatura traz uma vasta discussão de viés histórico-sociológico sobre a formação das elites representativas, argumentando, na contramão do elitismo do início do século XX, que a pluralização e a complexificação estrutural das sociedades levou à transformação dos sistemas políticos em direção à popularização da representação política, abrindo os caminhos do poder às classes baixas, antes excluídas.

Paradoxalmente, há também os estudos que mostram que, com o aumento crescente da profissionalização e da competitividade no campo político, acentuaram-se as dificuldades para pobres e outras minorias políticas acessarem os cargos de poder, sobretudo no alto escalão, como nos parlamentos e nos executivos federais (CODATO; COSTA; MASSIMO, 2015). Um meio termo foi apontado em obras como a organizada por Best e Cota (2000), onde os autores analisam dados de 150 anos de evolução da representação em diversos países europeus e concluem ter havido um achatamento, uma homogeneização, das elites parlamentares europeias. Limitou-se o espaço e o poderio das elites, por um lado, e, por outro, reduziram-se as chances de acesso ao poder de classes muito baixas, em função da competitividade, da profissionalização e do alto custo das campanhas eleitorais. (SIMONI JR; DADARQUE; MINARDI, 2016; BEST; COTTA, 2000; NORRIS, 1997).

A despeito da importância dessa discussão sobre os apelos normativos e os fundamentos sociológicos da configuração dos corpos representativos contemporâneos, o presente estudo integra a discussão sobre formação de elites parlamentares pela via institucional, procurando contribuir com o conhecimento do perfil de senadores e deputados federais.

A já antiga discussão sobre a importância das instituições na qualidade da representação democrática (MONTESQUIEU, 1979; HAMILTON; MADISON; JAY, 1979) foi incrementada nas décadas recentes pelo chamado novo institucionalismo, que põe foco nos microfundamentos da ação política tendo em vista o efeito das regras do jogo sobre os incentivos e comportamentos dos atores políticos (TSEBELIS, 1998; LLANOS; NOLTE, 2003; SIAVELIS; MORGENSTERN, 2008). É nesta linha que este trabalho pretende trazer uma contribuição para a compreensão da formação das elites políticas federais no Brasil.

A pesquisa cobre o período 1983-2019, que abrange 36 anos, nove legislaturas (da 47<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup>). Além de ampliar a longitude das pesquisas até hoje feitas sobre o perfil social e a trajetória política dos congressistas nacionais, o artigo propõe uma comparação sistemática entre senadores e deputados, tendo em vista os parâmetros institucionais do bicameralismo brasileiro. A questão geral colocada é: afinal, em se tratando do perfil das elites e das trilhas que seus membros percorrem, o bicameralismo importa? Se sim, como e o quanto? Quais os efeitos das instituições

bicamerais na composição das elites parlamentares federais?

Os efeitos das instituições políticas sobre o processo de recrutamento e, por consequência, sobre a composição das elites parlamentares são ressaltados por vários autores (BEST; COTTA, 2000; NORRIS, 1997). O bicameralismo consiste precisamente num conjunto de instituições de grande influência sobre o perfil das elites, tendo em vista que é criado com o fim precípuo de promover, em maior ou menor grau, diferenças entre as duas casas no tocante ao padrão de recrutamento parlamentar que afetam a composição de cada uma delas (LIJPHART, 1989, 2003; LLANOS; NOLTE, 2003).

Em estudos comparados seminais sobre aspectos institucionais diversas democracias, Lijphart (1989; 2003) põe em destaque as instituições bicamerais. Duas são as dimensões institucionais destacadas pelo autor: a simetria (ou assimetria) e congruência (ou incongruência).

A incongruência diz respeito ao método de constituição das legislaturas de cada câmara e está relacionada mais de perto à discussão no presente artigo, porque afeta a composição da representação política numa e noutra casa. Bicameralismos congruentes são aqueles nos quais as regras para captação dos representantes são similares e por isso tendem a promover convergência entre as câmaras alta e baixa no tocante ao perfil social e político de suas respectivas legislaturas. Em outras palavras, nos sistemas bicamerais congruentes não é de se observar diferenças grandes entre uma e outra câmara no que diz respeito aos perfis social e político de seus membros.

Os bicameralismos incongruentes, ao contrário, são marcados por distintas normas para a composição cameral, de modo que as câmaras tendem a ser distoantes entre si no que diz respeito a aspectos como idade mínima dos seus membros, o tamanho de cada câmara, as regras eleitorais, o tipo de lista, o tamanho e a magnitude dos distritos, o calendário eleitoral, a duração e a renovação dos mandatos. Diferenças institucionais com relação a esses aspectos tendem (e visam) a gerar legislaturas com distintos perfis sociais e políticos.

Uma segunda dimensão importante do bicameralismo é a simetria. Esta diz respeito ao equilíbrio de forças entre as duas câmaras, tendo por base a distribuição, entre elas, de poderes e prerrogativas políticas. Bicameralismos simétricos implicam equivalência entre as câmaras no tocante a tais poderes e prerrogativas; bicameralismos assimétricos expressam o oposto: desigualdade entre as casas no que toca ao seu potencial para afetar as decisões políticas nacionais e sua capacidade para controlar órgãos e instâncias do poder político

Interessa notar que, embora a simetria bicameral não exerça influência direta sobre o perfil social e político dos parlamentares, ela pode ter o efeito de tornar mais atraente a disputa pela câmara alta nos sistemas bicamerais simétricos. Explica-se: a força político-institucional da câmara alta nos bicameralismos simétricos torna tal câmara uma instância de maior importância estratégica para as elites políticas nacionais, tendendo, em tese, a incentivar o recrutamento de parlamentares com trajetórias mais ricas e expressivas em termos das experiências acumuladas ao longo da vida política.

De fato, a despeito da grande heterogeneidade entre os sistemas bicamerais existentes, bicameralismos mundo afora tendem a ser, deliberadamente, em algum grau, simétricos e incongruentes (TSEBELIS; MONEY, 1997; NEIVA, 2004; LLANOS; NOLTE, 2003). A assimetria, que costuma existir (em geral em favor da câmara baixa), não é total, e não pode ser resumida a uma variável do tipo 0 ou 1. O mesmo pode-se dizer em relação à incongruência. Efetivamente, os bicameralismos existentes no mundo tendem a oscilar, entre os polos, nos contínuos de congruência-incongruência e simetria-assimetria, mas sem ocupar as posições polares de qualquer das dimensões.

Como resultado, no tocante a seus poderes políticos, a imagem típica do senado, secularmente construída, evoca uma câmara dotada de notável poder de controle sobre autoridades e instâncias do sistema político e também certa influência no processo legislativo bicameral. Ademais, no tocante a sua composição, o senado consiste numa câmara marcada por um viés mais conservador, posto ser uma casa no geral composta por legisladores mais velhos, experientes, “sábios” e moderados do que sua contra-parte, a câmara baixa. Essa divergência, como antes dito, é intencional e resulta das regras formais de recrutamento que promovem diferentes perfis conforme o cargo visado (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979; LLANOS; NOLTE, 2003, TSEBELIS; MONEY, 1997).

O fato é que, dada a variedade dos formatos institucionais do bicameralismo, faz-se importante comparar as casas em seus vários aspectos, em especial no que toca à composição de suas legislaturas. Por motivos óbvios, mais interessante ainda é comparar os perfis de senadores e deputados em países como Estados Unidos, Chile e Argentina, onde os sistemas são marcadamente simétricos e fortemente incongruentes (LLANOS; NOLTE, 2003). A pergunta que se coloca é, afinal, de que maneira a simetria e, particularmente, a incongruência dos bicameralismos afetam os perfis sociais e políticos do conjunto de seus integrantes? Sendo o Brasil o foco deste artigo, segue adiante uma breve apresentação sobre as características do legislativo federal brasileiro.

## **2.1 O bicameralismo no Brasil**

O bicameralismo no Brasil é fortemente simétrico e incongruente (LLANOS; NOLTE, 2003; Araújo, 2012). Com relação à simetria, as atribuições relacionadas à produção legislativa são praticamente as mesmas para ambas as casas, com leve favorecimento para a Câmara dos Deputados (INÁCIO, 2007)<sup>2</sup>. Já no que respeita às atividades de controle sobre autoridades e

---

<sup>2</sup> A maior vantagem da Câmara dos Deputados sobre o Senado no processo legislativo bicameral tem a ver com o fato de que todas as propostas de lei ordinária, complementar propostas por deputados, mais a emenda constitucional e as medidas provisórias, começam a tramitar entre os deputados e voltam para a estes casos os senadores as alterem. Ao avaliar pela segunda vez uma proposta emendada no Senado – exceto no caso de emenda constitucional –, os deputados podem restituir a proposta ao formato em que estava quando deixou a Câmara. O Senado só dá a última palavra quando ele inicia a tramitação de uma proposta ou quando ele veta totalmente propostas oriundas de outras instâncias do sistema. No caso de emenda constitucional a simetria é perfeita, uma vez que as duas casas têm de concordar com o

instituições políticas, a balança pende para o Senado (ARAÚJO, 2012). Em trabalho comparado com 12 países das Américas, Llanos e Nolte (2003) atribuem nota 22 à simetria do bicameralismo brasileiro, numa escala que vai a 24. Como antes dito, o poder implicado por essa simetria torna a casa atraente para as estratégias de carreira das elites políticas nacionais.

Mas é a incongruência a principal dimensão a ser considerada neste trabalho, por afetar fortemente o perfil dos parlamentares, conforme estejam assentados no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados. Com relação esta dimensão, no mesmo estudo supracitado, Llanos e Nolte atribui nota 16, numa escala que vai a 18. Isso ocorre porque no Brasil, com exceção do tamanho dos distritos, todas as regras são incongruentes, e os resultados esperados sobre o perfil de senadores e deputados convergem com as expectativas “tradicionais” acerca da representação bicameral. Enquanto as eleições da Câmara são proporcionais, ampliando as chances de representação de partidos pequenos e segmentos sociais minoritários, as do Senado são majoritárias, cabendo às legendas um ou dois candidatos conforme a eleição. Sendo assim, candidatos a senador tendem a ser mais dependentes da estrutura do partido para um bom desempenho na campanha, que é mais custosa devido a sua amplitude territorial e ao grande número de votos necessários para a eleição de um senador (LLANOS; SANCHEZ 2008).

Embora no Brasil o distrito eleitoral seja formalmente o mesmo para ambos os cargos – senador e deputado –, na prática, a focalização de esforços em poucos municípios não é uma estratégia de campanha tão viável para os senadores. Ademais, devido ao número relativamente baixo de senadores, à visibilidade do cargo e a sua importância no presidencialismo de coalizão brasileiro, a escolha dos candidatos e as estratégias de campanha para eleição de senador tendem a ser priorizadas nas articulações eleitorais dos partidos (SANTOS, 2010). Dada a estrutura da competição política, partidos grandes, com mais recursos, tem mais chances de eleger candidatos do que partidos pequenos. Trata-se, assim, de um fator elitizante que, bem ou mal, aproxima o Senado brasileiro da imagem canônica das câmaras altas, elitizadas.

Além das regras supracitadas, a idade mínima exigida para o cargo fomenta, em tese, a ascensão eleitoral de representantes com diferentes perfis e de legislaturas com diferentes “temperamentos”. Pela Constituição, a idade mínima para se candidatar a senador (35 anos) é quatorze anos superior à exigida para deputado (21). Isso dá ao pleiteante ao Senado oportunidades para um maior acúmulo de experiências na vida política – senadores têm chances de ser politicamente mais experientes, isto é, mais qualificados para a representação política do que os deputados federais. Além da experiência política que pode ser acumulada, presume-se que a maturidade, que também tende a vir com o tempo, se associa à sensatez e à temperança esperada dos membros da segunda câmara. Esta tem, entre outras, a função de se contrapor aos eventuais arroubos da primeira câmara, tida como mais passional e mais propensa a escolhas intempestivas

---

conteúdo da emenda para que seja aprovada.

(HAMILTON; MADISON; JAY, 1979).

Cabe mencionar, ainda, as distintas dinâmicas de renovação das duas casas: restrita para senadores e ampla para deputados. A disponibilidade apenas parcial das cadeiras do Senado brasileiro em cada eleição é um fator que assegura certa continuidade no perfil das legislaturas, enquanto que a oportunidade de renovação total da Câmara dos Deputados torna seu corpo de representantes mais vulnerável à instabilidade das preferências eleitorais e mais sujeito às “ondas” políticas que possam afetar as eleições parlamentares. Esse traço, aliado ao tamanho reduzido do Senado e à longa duração de seus mandatos, é mais um elemento que reforça a imagem elitizada da Casa, cujos membros têm mais tempo para o estreitamento de relações pessoais, são mais sujeitos ao espírito corporativo e mais propensos do que os deputados à defesa do *status quo*.

Reiterando o argumento de que as instituições afetam o jogo político e seus resultados, pode-se afirmar que os traços institucionais acima mencionados – a combinação entre simetria e incongruência – prenunciam certas diferenças típicas entre os perfis de senadores e deputados. Nestas bases, o presente estudo visa analisar, ao longo das nove legislaturas mencionadas (47<sup>a</sup>-55<sup>a</sup>), em que medida os resultados das eleições bicamerais no Brasil refletem a incongruência do sistema e correspondem às expectativas sustentadas pela teoria.

### **3 Senadores e deputados federais brasileiros: a configuração social das legislaturas no período 1983-2015.**

Os dados analisados neste e no próximo tópico foram coletados nos repertórios biográficos disponíveis nos sites do Senado e da Câmara. Em alguns casos, foram consultadas outras fontes, como o Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, o *site* do Tribunal Superior Eleitoral ou *sites* oficiais dos parlamentares e seus partidos. As informações estão organizadas num banco de dados com 5299 casos, relativos aos mandatos de titulares que tomaram posse no período (os suplentes não são considerados).

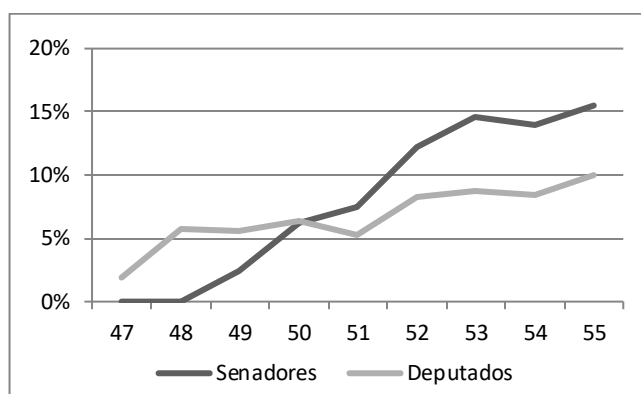
Um esclarecimento necessário: uma vez que o propósito é analisar a *composição das legislaturas*, em termos do perfil social e das trajetórias de seus membros, muitos parlamentares aparecem mais de uma vez no banco, numa mesma casa ou em ambas, a depender de sua trajetória política nos 36 anos em foco. Quando isso ocorre, os dados sobre o parlamentar são atualizados, conforme as experiências adquiridas entre um mandato e outro (a ocupação de um cargo administrativo, por exemplo). Assim, a rigor, os casos que compõem o banco não se referem a parlamentares individuais, mas a seus mandatos.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do percentual de mandatos femininos no Congresso da 47<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup> legislatura. A relação entre representação e gênero é um ponto habitual e polêmico nos trabalhos sobre recrutamento e perfil parlamentar, e em geral revelam a dificuldade das mulheres para ascender aos cargos eletivos. A conhecida masculinização da política em muitos países do

mundo, no Brasil inclusive (SIMÕES; MATOS, 2010)<sup>3</sup>, tem como uma das principais causas as instituições políticas e sua lógica de funcionamento (NORRIS, 1997, 2005; BOHN, 2008). Basicamente, trata-se de um círculo vicioso, em que as mulheres são tidas como pouco competitivas e subestimadas nas estratégias eleitorais partidárias, o que prejudica o desenvolvimento de suas carreiras políticas e, logicamente, de sua competitividade eleitoral.

Por essa lógica, o Senado brasileiro tenderia a ser menos acessível às mulheres do que a Câmara, visto que os cargos majoritários são mais escassos, e sua conquista envolve maior envolvimento dos partidos no processo eleitoral e maior competitividade de candidatos e candidatas (DESPOSATO, 2006), em desfavor destas. Em contrapartida, as eleições proporcionais para a Câmara são mais favoráveis para segmentos politicamente minoritários, inclusive as mulheres (NICOLAU, 2004).

**Gráfico 1 – Mulheres (%) nas legislaturas, por Casa**



Fonte: elaboração própria, 2019.

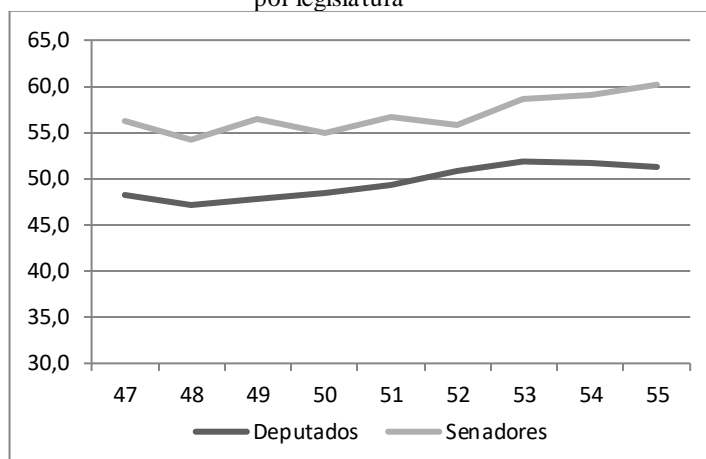
No geral, nota-se que a presença de mulheres é muito baixa em ambas as casas, como se sabe por outros trabalhos (ARAÚJO, 2005; SIMÕES; MATOS, 2010). Nota-se uma evolução da representação de mulheres no Senado, que ultrapassou a Câmara a partir da 51ª Legislatura. A Câmara também revela uma curva ascendente, mas, em ambas as casas, percebe-se apenas uma discreta tendência ao aumento da representação feminina, sugerindo uma abertura maior, mas lenta, às mulheres no Congresso Nacional. De todo modo, o Senado mostrou-se no início do período ser uma casa mais fortemente restritiva ao ingresso de mulheres, sendo que o primeiro mandato de senadoras titulares ocorreu apenas na 49ª Legislatura. No período, houve 60 mandatos de senadoras na Casa. Já na Câmara, 369 mandatos foram cumpridos por mulheres como titulares do cargo. De todo modo, o teste de *qui-quadrado* não aponta diferenças significativas entre as

<sup>3</sup> Segundo a *Inter-Parliamentary Union*, no mundo apenas 23,4% das cadeiras parlamentares são ocupadas por mulheres. O Brasil ocupa a posição 153, com 10,7% de mulheres na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado. Disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010817.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020. Em tempo: esses dados vão até a 55ª Legislatura, que é o escopo deste trabalho. Com as eleições de 2018, o número de mulheres aumentou na Câmara, de modo que na 56ª Legislatura são 77 mulheres, 15%, enquanto que no Senado o número permaneceu o mesmo, 12 mulheres ou 14,8% do total de senadores.

casas no tocante à representação de mulheres no período analisado ( $X^2 2,525$ ;  $sig .112$ )<sup>4</sup>.

Quanto à média de idade de entrada no Congresso também se esperam diferenças entre senadores e deputados, devido aos limites impostos pela Constituição: 21 anos para deputados e 35, para senadores. Essa diferença é comum entre as câmaras altas do mundo. Avaliando 49 países, Neiva (2004, p. 77) mostra que, em média, a idade exigida é de 33 anos para ingressar o senado e 25 para a câmara. Razoável supor que a restrição à idade reflete a preocupação em assegurar atributos que normalmente exigem tempo para serem adquiridos, como qualificação, experiência e temperança, enfim, “sabedoria”. Isso ajudará a interpretar os dados adiante.

**Gráfico 2** – Média de idade dos parlamentares, por cargo e por legislatura



**Fonte:** elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2019.

O gráfico confirma a expectativa e permite considerações adicionais sobre a evolução longitudinal do quadro. Para o conjunto das legislaturas, a diferença média de idade entre os senadores e deputados é de sete anos, embora a distância entre as idades mínimas legais seja de 14. No Senado, a média observada é de 56,4 anos; na Câmara, é de 49,4. Índice *F* do teste das médias, por legislatura, resultou alto e com *sig.* ,000 para todas as legislaturas.

A linha referente ao Senado mostra que a média de idade está crescendo, mas também se nota que o acesso dos mais novos é mais comum quando há eleições para dois terços das cadeiras, com exceção da 54ª Legislatura. Essa oscilação converge com o efeito esperado das eleições intercaladas, que indicam cumprir a função esperada de evitar a renovação – literal, nesse caso – das legislaturas. Supõe-se que, em eleições com apenas uma vaga, políticos mais velhos são privilegiados nos processos intrapartidários de nomeação das candidaturas senatoriais, em tese por serem mais experientes e terem maiores chances de vitória, além, possivelmente, de terem mais habilidades e recursos para influenciar as decisões partidárias acerca das eleições. Novatos

<sup>4</sup> O teste de qui-quadrado, quando realizado neste trabalho, se baseia em tabelas 2x2 equivalentes a todo o período, sem subdivisões por legislatura. Todos os testes têm, portanto, 1 grau de liberdade.

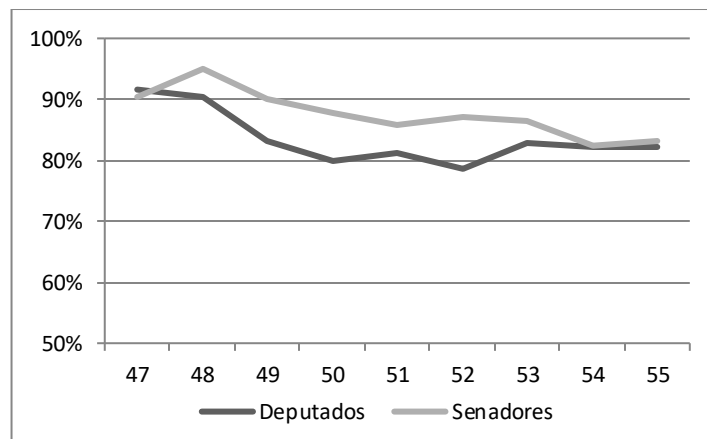


e forasteiros (*outsiders*) tendem a ter menos vez em eleições quando há apenas uma cadeira em disputa.

A linha referente à Câmara apresenta um crescimento regular na média de idade dos deputados. No Senado, apesar do zigue-zague nas legislaturas, também se percebe a tendência de aumento. Pode ser que isso decorra do “envelhecimento” dos candidatos (sobre o qual não há dados aqui), mas também pode estar havendo um crescimento da persistência dos parlamentares nos seus cargos. Neste caso, o crescimento gradativo da média de idade estaria sendo influenciado pela recondução dos mandatos parlamentares – e não apenas pelo aumento da idade dos candidatos em geral. Importa lembrar que os dados analisados dizem respeito aos *eleitos* e não aos candidatos.

A escolaridade é um clássico indicador de qualificação intelectual, e sugere, embora não determine, maior ou menor competência dos representantes para lidar com a complexidade do fazer legislativo. Além disso, dada sua correlação com posições de classe, indica o grau de abertura ou fechamento do legislativo às classes populares. No Brasil, a julgar por esse indicador, ambas as casas são fortemente elitistas, sendo que o Senado apresenta uma média maior de escolaridade do que a Câmara, se considerado todo o período. Nem a alta escolaridade nem as diferenças entre as casas são novidades, pois são mostradas em vários trabalhos (MUCINHATO, 2014; LLANOS; SÁNCHEZ, 2008). No entanto, a tendência de queda percebida em ambas as casas, no intervalo temporal aqui considerado, indica que o nível das casas está se homogeneizando e reforça o argumento de que as elites federais estão se popularizando (RODRIGUES, 2002; SIMONI JR., 2016).

**Gráfico 3** – Curso superior completo, por cargo e legislatura



**Fonte:** elaboração própria, com base em dados da Câmara e do Senado, 2019.

O perfil ocupacional é indicador importante das origens sociais dos representantes, sobretudo quando combinados com outros dados de *background* em geral considerados neste tipo

de estudo. As ocupações dão pistas da origem social dos parlamentares – se nas elites ou nas classes populares, por ex. – sugerindo redes de interação social nas quais estiveram ou estão envolvidos, bem como os recursos por eles dominados para a sustentação de sua vida política. Além disso, as ocupações apontam possibilidades de atuação no âmbito parlamentar, seja com relação aos temas políticos preferidos ou aos postos mais visados na organização interna. Há, por exemplo, trabalhos que mostram associações significativas entre o campo profissional e a jurisdição das comissões permanentes nas quais os parlamentares atuam (SANTOS; 2002; LEMOS; RICCI, 2004; LEMOS; RANINCHESKI, 2008; ARAÚJO, 2019).

É preciso, no entanto, ressaltar as dificuldades metodológicas na lida com esta variável. Na maior parte das bases disponíveis, tal informação consiste em autodeclaração. A resposta muitas vezes é múltipla, isto é, o parlamentar indica várias profissões sem apontar o tempo de dedicação a elas ou uma ordem de importância de cada uma nas suas experiências de vida. Além disso, muitas vezes a formação acadêmica é informada como profissão, inflacionando taxas de campos profissionais que se confundem com áreas de formação acadêmica, tais como direito, engenharia, economia, etc.

O fato é que os problemas com o padrão de qualidade dos dados disponíveis, combinados com a variedade de soluções adotadas pelos pesquisadores, dificulta comparações precisas com outros trabalhos. Isso, contudo, não anula a importância de se considerar a variável profissão no estudo do perfil social das elites políticas. Para uma abordagem detalhada dessa questão, sugere-se o texto de Perissinotto e Codato (2015).

**Tabela 1** – Profissões, por cargo e legislaturas (%)

		Legislaturas								
		47	48	49	50	51	52	53	54	55
<b>Profissões jurídicas</b>	<b>Deputados</b>	52,3	41,8	32,3	30,9	28,0	29,0	26,1	21,3	20,1
	<b>Senadores</b>	40,0	34,2	36,9	35,8	31,3	20,7	16,0	22,4	23,8
<b>Empresários</b>	<b>Deputados</b>	27,4	31,0	33,5	28,8	26,9	24,3	27,1	25,6	16,2
	<b>Senadores</b>	32,3	30,1	31,0	30,9	31,3	24,4	25,9	29,4	25,0
<b>Profissões liberais</b>	<b>Deputados</b>	33,5	38,4	40,5	45,6	41,2	39,9	41,8	39,8	37,5
	<b>Senadores</b>	40,0	41,1	36,9	30,9	35,0	34,1	32,1	36,5	38,1
<b>Trabalhadores</b>	<b>Deputados</b>	9,3	8,2	9,3	7,2	6,7	12,6	11,8	11,1	4,3
	<b>Senadores</b>	3,1	2,7	3,6	6,2	7,5	7,3	6,2	9,4	10,7

**Fonte:** elaboração própria, com base em dados dos *sites* da Câmara e do Senado, 2016.

Passando aos dados: os profissionais da área jurídica, como têm mostrado outras pesquisas, são os mais presentes no Congresso, mas apresentam longa tendência de queda nos percentuais. Ao longo do período, as casas se alternam em termos do contingente de advogados, mas ambas passam pelo arrefecimento do “bacharelismo” histórico no legislativo brasileiro (CARVALHO, 2003), declínio já identificado por outros autores, como Neiva e Izumi (2014), sobre o Senado, e Simoni, Dardaques e Mingardi (2015), que comparam as duas casas.

As oscilações nos percentuais no decorrer do tempo alteram a posição das casas em

termos de seu contingente de advogados. Ao longo do período, no entanto, elas se mostram igualmente frequentadas por profissionais da categoria. O teste de *qui quadrado* (com *sig.* ,178) mostra que as diferenças ocasionais entre elas se anulam e se mostram irrelevantes estatisticamente no período como um todo. Se o “bacharelismo” identificado por Carvalho (2003) for tido como indicador de elitismo, no período analisado o Senado não é uma casa mais elitista que a Câmara dos Deputados. Considerada essa variável, os dados são, portanto, contraintuitivos, contradizendo a hipótese de o Senado ser uma casa mais seleta.

Os empresários e os profissionais liberais – aqui compostos por médicos, economistas e engenheiros, arquitetos, etc – compõem grande parcela das legislaturas. Os empresários controlaram um pouco menos de 30% das cadeiras tanto no Senado quanto na Câmara. A média do período foi de 28,9% no primeiro e 26,8% na segunda, com oscilações discretas ao longo do intervalo considerado. O teste de *qui quadrado* indica que não há associação significativa entre ser empresário e ser senador ou deputado (*sig.* ,243).

No caso das profissões liberais, nota-se maior presença dessa categoria na Câmara a partir da 49ª Legislatura, voltando a cair para segundo lugar na 55ª Legislatura. O teste estatístico ( $X^2$  3,95, *sig.* ,047) aponta entre as casas uma diferença significativa, nos níveis convencionais.

Portanto, segundo os dados, as casas não se diferenciam entre si no tocante à distribuição de empresários, mas se distinguem em relação à presença de profissionais liberais. De toda forma, vale ressaltar que não se concebe um motivo lógico para se esperar diferenças à luz dos incentivos bicamerais, sobretudo pelo fato de que são categorias, da forma aqui agregadas, internamente heterogêneas, compostas por profissões que não se posicionam necessariamente no mesmo estrato social – os empresários, por exemplo, envolvem pequenos e grandes proprietários, e não permitem presumir elitismo econômico ou popularização parlamentar.

Os trabalhadores, urbanos e rurais, agregam desde bancários e taxistas a lavradores e técnicos agrícolas. Trata-se, também, de uma variável internamente heterogênea, mas composta por profissões de menor prestígio social, se comparadas com advogados, empresários e profissionais liberais. Em primeiro lugar, vale destacar o pequeno percentual de trabalhadores em todas as legislaturas. Nota-se, porém, que na Câmara há sempre um percentual maior, salvo na 51ª Legislatura, em que há um “empate técnico” e na 55ª Legislatura, onde a diferença é mais robusta. Na média geral do período, 6,3% dos mandatos no Senado foram ocupados por trabalhadores, enquanto na Câmara a taxa foi maior, de 8,9%. O teste de *qui quadrado* mostra que, de fato, a diferença é estatisticamente consistente ( $X^2$  4,93, *sig.* ,026).

São conhecidos os argumentos de Weber (2015) sobre a afinidade de certas profissões com o desenvolvimento de uma carreira política. Entre elas, destacam-se as ligadas ao direito, seja pelo conhecimento que propiciam, seja pela autonomia em relação ao uso do tempo para dedicação aos pendores profissionais. A queda longitudinal na presença dessa profissão pode expressar tanto a redução do interesse dos advogados pela política, quanto, mais provável, o

aumento da competição entre profissões, decorrente da pluralização sócio-ocupacional. Pluralização esta que pode estar oculta na constância dos *empresários* e das *profissionais liberais* ao longo dos anos em foco. Conforme supramencionado, essas variáveis agregam profissões heterogêneas entre si e ocultam a pluralidade real da representação nas casas legislativas.

O aumento discreto de trabalhadores no Congresso reforça o argumento de que há mais competição e maior abertura das elites às classes populares e médias. O fato de haver uma diferença significativa em favor da categoria na Câmara reforça a hipótese institucionalista de que o sistema proporcional adotado para esta casa favorece segmentos em posições mais baixas da estrutura social; favorece, por assim dizer, uma representação popular.

Os dados a seguir refletem a composição das legislaturas em termos dos diplomas universitários obtidos. Essas informações são mais precisas e objetivas que as referentes às profissões, porque têm status formal, atestado pelo diploma. Além disso, podem ser melhor agregadas (em grandes áreas de conhecimento, por exemplo) do que as profissões.

Os formados em direito foram maioria em todo o período, mas entre eles revela-se a mesma tendência de declínio notada nos dados sobre profissões jurídicas. No entanto, comparando os gráficos, observa-se que, em todas as legislaturas, há mais diplomados do que profissionais da área. Isso significa que vários bacharéis em direito não confundiram o diploma com a profissão. Infelizmente, nem todos mostram esse mesmo discernimento. No tocante à distribuição dos bacharéis em direito entre as casas, assim como se dá com as profissões jurídicas, as diferenças são irrelevantes em termos estatísticos (*sig.*, 168), mostrando que, salvo oscilações ocasionais, o potencial das casas para recrutar advogados é virtualmente o mesmo.

**Tabela 2** – Formação universitária, por cargo e legislatura (%)

		Legislaturas								
		47	48	49	50	52	52	53	54	55
<b>Direito</b>	<b>Deputados</b>	58,7	45,0	38,2	33,2	30,6	34,1	30,8	27,9	29,8
	<b>Senadores</b>	49,2	45,7	48,1	48,1	41,0	30,9	30,5	30,2	31,3
<b>Ciências da saúde</b>	<b>Deputados</b>	10,3	9,9	12,0	15,4	14,5	14,5	16,7	13,3	13,2
	<b>Senadores</b>	15,9	15,7	13,6	7,4	10,3	8,6	11,0	14,0	10,8
<b>Engenharias</b>	<b>Deputados</b>	11,6	14,6	14,7	14,8	14,7	13,3	13,7	14,3	12,4
	<b>Senadores</b>	22,2	15,7	12,3	16,0	17,9	19,8	15,9	15,1	18,1
<b>Ciências Econômicas</b>	<b>Deputados</b>	13,1	17,8	15,7	18,4	17,1	14,6	16,5	18,5	17,6
	<b>Senadores</b>	6,3	17,1	18,5	21,0	24,4	21,0	15,9	23,3	18,1
<b>Artes e humanidades</b>	<b>Deputados</b>	13,1	14,2	9,6	10,0	12,4	11,7	13,9	14,7	11,6
	<b>Senadores</b>	9,5	21,4	17,3	12,3	11,5	19,8	17,1	15,1	15,7

Fonte: elaboração própria, com base em dados dos *sites* da Câmara e do Senado, 2016.

Os formados na área das ciências da saúde incluem majoritariamente médicos e, marginalmente, psicólogos, enfermeiros e farmacêuticos. Eles se mantiveram na faixa dos 10% a 20% entre deputados e senadores, com alternâncias entre as casas no intervalo observado. O teste estatístico não resultou significativo (*sig.*, 246), indicando que não há diferenças importantes entre

as câmaras alta e baixa. Também não se notaram diferenças intercamerais estatisticamente expressivas com relação à formação em ciências econômicas – economia, contabilidade, administração etc. O teste de *qui quadrado* não se mostrou significativo (*sig.* ,165).

Diferentemente, notaram-se diferenças estatísticas significativas entre as casas no que toca as engenharias ( $X^2$  4,72, *sig.* ,030) e com os titulados em artes e humanidades – que agrega cursos como ciências sociais, história, comunicação e artes ( $X^2$ : 5,84, *sig.* ,016). Em ambos os casos os contingentes no Senado se mostraram estatisticamente expressivos.

Em suma, os dados de *background* social analisados neste tópico permitem algumas conclusões importantes em vista do objetivo deste estudo. Primeiro se ressalta que, confirmando outros estudos sobre o tema, foi notado que as duas casas do Congresso são elitizadas, com integrantes com um perfil social distante do tipo mediano do cidadão brasileiro: legislaturas majoritariamente masculinas e médias muito altas de parlamentares com diplomas universitários. A idade também indica certo elitismo, visto que a média em cada casa é bem superior (e crescente) ao mínimo exigido para o ingresso no parlamento federal. Isso sugere que há obstáculos para os políticos mais jovens e que o Congresso não é para principiantes.

Comparando as casas, esses dados corroboram a expectativa de que o Senado é uma arena mais elitista, mais restritiva do que a Câmara ao acesso de minorias – pelo menos com relação a jovens e pessoas de baixa escolaridade –, limitando, assim, a pluralidade da representação. No entanto, considerando-se as tendências reveladas ao longo de todo período, nota-se que ambas as casas caminham para maior abertura, pelo menos no tocante ao ingresso de mulheres e pessoas menos escolarizadas. Os mais velhos continuam privilegiados, e o Senado se mostra uma casa de “anciãos”, fazendo jus às origens históricas da câmara alta.

Em relação às ocupações e diplomas acadêmicos, percebeu-se razoável variedade de perfis, anunciando trajetórias plurais de formação profissional e intelectual. Contudo, no campo profissional, os advogados e os empresários não diferenciam as duas casas – essas profissões estão presentes de forma equivalente em ambas. No campo da titulação acadêmica, o direito, a formação na área da saúde e as ciências econômicas também não diferenciam as casas.

Mas algumas diferenças se revelaram: em termos das profissões, Senado e Câmara se mostraram casas distintas entre si no tocante às classes trabalhadoras e aos empresários, que estão mais presentes entre os deputados; em termos das formações acadêmicas, há maior presença no Senado de parlamentares das engenharias e das artes e humanidades.

Saber em que aspectos as casas se diferenciam ou se igualam entre si é importante para se conhecer a morfologia da representação no bicameralismo brasileiro; não obstante, vale dizer, tais diferenças não podem ser explicadas com base nos aspectos institucionais incongruência bicameral.

#### **4 Os parlamentares e suas experiências políticas: os caminhos para o Congresso Nacional**

A passagem prévia por cargos eletivos e não eletivos é um ponto fundamental na comparação entre senadores e deputados, pois podem revelar as diferenças qualitativas e quantitativas entre eles no tocante à experiência política acumulada na sua trajetória. Tal experiência, por sua vez, indica as relações dos parlamentares com a política institucional e com o parlamento, permitindo avaliar os níveis e os padrões de profissionalização política e seus potenciais impactos sobre a institucionalização parlamentar. Como mostra Polsby (1968) sobre a Casa dos Representantes nos Estados Unidos, profissionalização e institucionalização são processos “siameses”. O desenvolvimento do legislativo (autonomia frente ao meio, complexificação interna e predomínio de procedimentos universais e formalizados) ocorre em conexão com aumento da dedicação dos parlamentares à profissão política, em especial ao cargo parlamentar que se mantém por reiteradas reeleições.

Muito foi dito sobre a inadequação de se avaliar qualquer caso particular a partir do caso estadunidense (DI MARTINO, 2010; BORCHET, 2011). Argumenta-se que não se pode esperar processos e padrões iguais em sistemas que oferecem incentivos políticos e institucionais diferentes para as trajetórias das elites. Embora estudos como o de Pergurier (2009) e Santos (2010) apontem para a consolidação das carreiras na Câmara dos Deputados, com o aumento das tentativas bem sucedidas de reeleição, deve-se reconhecer que o arranjo institucional brasileiro incentiva trajetórias de experiências diversificadas, nos mais diversos cargos eletivos e não eletivos. Assim, as trajetórias políticas dos parlamentares não apontariam, necessariamente, para a carência de profissionalização, mas para um tipo próprio de profissionalização – se não exclusivamente *parlamentar*, ao menos profissionalização *política*.

Os dados adiante permitem avaliar melhor esse ponto, tendo em vista os diferentes incentivos de carreira oferecidos a senadores e deputados no contexto do bicameralismo brasileiro. A tabela 3 apresenta um panorama da representação nas casas considerando sua composição partidária no momento da posse em cada legislatura.

**Tabela 3** – Estrutura da representação partidária, por cargo e legislatura.

	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>55</b>	
<b>Câmara</b>	<b>Número nominal de partidos</b>	7	17	22	22	19	21	24	27	32
	<b>NEP</b>	2,4	3,0	8,5	8,3	7,2	8,5	9,2	10,8	15,1
	<b>Fracionalização (F)</b>	0,59	0,67	0,88	0,88	0,86	0,88	0,89	0,91	0,93
	<b>% eleito por pequenos partidos</b>	9,0	23,0	47,1	39,2	32,3	38,0	41,0	50,0	38,7
	<b>% eleito por partidos de centro</b>	40,3	52,6	29,0	32,5	35,0	28,4	29,9	25,3	22,8
<b>Senado</b>	<b>Número nominal de partidos</b>	5	7	10	13	9	10	11	17	22
	<b>NEP</b>	2,2	4,0	5,4	5,7	4,5	5,8	6,5	8,6	9,8
	<b>Fragmentação (F)</b>	0,54	0,75	0,82	0,82	0,78	0,83	0,85	0,88	0,90
	<b>% eleito por pequenos partidos</b>	9,0	26,0	33,7	24,8	20,8	20,4	26,6	43,0	28,8
	<b>% eleito por partidos de centro</b>	30,8	57,5	44,2	43,0	52,6	39,7	34,7	35,8	34,7

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados dos *sites* da Câmara e do Senado, 2016

Em convergência com o esperado, há maior fragmentação partidária na Câmara, provada pelo número de partidos nominais, partidos efetivos ou pelo índice *F*, de fracionalização. Outro indicador da maior abertura da Câmara a trajetórias diversas em termos da origem partidária de seus membros é o tamanho da bancada dos partidos pequenos, que é maior nas 6 últimas legislaturas do intervalo em foco. Comparados aos senadores, os deputados são selecionados por meio de um número mais plural de partidos, sendo maior o percentual dos eleitos por partidos pequenos (que ocupam 5% ou menos de cadeiras). Nos moldes da análise aqui desenvolvida, nota-se que o Senado é mais restritivo à entrada de segmentos minoritários (organizados em partidos), estando menos propenso ao arejamento partidário, isto é, à renovação de suas fileiras em favor de legendas não hegemônicas.

O tamanho das bancadas de centro, se tomadas como *proxy* de moderação política, também converge com o bicameralismo, que preconiza maior moderação e “temperança” do Senado frente à Câmara (HAMILTON, MADISON, JAY, 1979). Não se pode afirmar que no Brasil essa composição decorre diretamente das instituições bicamerais, pois os partidos considerados de centro (PMDB/MDB e PSDB) são também grandes legendas, favorecidas nas eleições majoritárias adotadas para senadores. Enfim, é importante apontar a moderação senatorial, mas é preciso entender que resultam de particularidades históricas e contextos políticos e não de mecanismos institucionais projetados para esse fim – a menos que se alegue que as eleições majoritárias para o Senado favorecem partidos de massa e partidos de massa tentem a ser moderados, para capturar o eleitor mediano.

Passa-se agora à análise, por legislatura, da experiência parlamentar agregada em diversos

cargos políticos. A tabela 4<sup>5</sup> sintetiza a experiência dos congressistas conforme o nível de governo do cargo ocupado. A experiência prévia na casa atual não é considerada aqui (será avaliada adiante, como indicadora de senioridade).

**Tabela 4** – Experiência prévia, por cargo e legislatura, em postos eletivos e não eletivos fora da própria Casa (%).

		47	48	49	50	51	52	53	54	55
<b>Federal</b>	<b>Deputados</b>	3,3	6,0	5,2	5,2	3,9	7,2	5,9	4,8	4,2
	<b>Senadores</b>	72,3	68,5	65,5	64,2	61,3	56,1	61,0	68,6	71,4
<b>Estadual</b>	<b>Deputados</b>	57,4	52,4	51,8	51,1	49,2	50,8	52,1	50,8	48,9
	<b>Senadores</b>	63,1	64,4	69,0	80,2	77,5	73,2	73,2	72,1	61,9
<b>Municipal</b>	<b>Deputados</b>	42,8	42,2	38,1	44,5	47,1	49,2	54,5	50,0	48,6
	<b>Senadores</b>	35,4	37,0	42,9	46,9	46,3	43,9	47,6	57,0	50,0
<b>N (deputados)</b>		<b>486</b>	<b>500</b>	<b>504</b>	<b>517</b>	<b>512</b>	<b>514</b>	<b>512</b>	<b>518</b>	<b>519</b>
<b>N (senadores)</b>		<b>65</b>	<b>73</b>	<b>84</b>	<b>81</b>	<b>80</b>	<b>82</b>	<b>82</b>	<b>86</b>	<b>84</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos *sites* da Câmara e do Senado, 2016.

Os dados destacam o interesse dos senadores pelo nível federal: aqueles que, antes de chegarem à legislatura senatorial, passaram pelos cargos de deputado federal, ministro e até pela presidência ou vice-presidência da República – são os casos, no período, de Fernando Collor, José Sarney, Itamar Franco e Marco Maciel. O percentual de deputados com experiências federais externas à própria Câmara é muito baixo, e se concentra nos cargos de senador e ministro. Considerada a média do período, 65,4% dos mandatos senatoriais foram ocupados por senadores que já haviam experimentado cargos federais em outras arenas.

A presença dos senadores na política brasileira se mostra consolidada com os dados sobre suas trajetórias pelos cargos nos estados da federação. O nível estadual tem sido fortemente dominado por eles. O percentual dos que ocuparam algum posto na política estadual – deputado, governador ou secretário de governo – passa de 60% em quatro legislaturas do período e, nas demais, passa de 70%, chegando aos 80% na 50ª Legislatura. São, de fato, “barões da federação”: dominam as trilhas do poder nacional e transitam com aparente facilidade do nível estadual para o federal. Deve-se notar, no entanto, os expressivos percentuais de deputados com experiência prévia nos estados. Na média do período, 52% destes ocuparam algum cargo nos estados, que confirmam a política estadual como uma importante arena da formação das elites parlamentares no Brasil.

Em termos da comparação entre as duas câmaras, o panorama muda um pouco no âmbito municipal, onde se mostra maior expressividade dos deputados federais, mas não chega a haver dominância. O teste de *qui quadrado* não resultou significativo (*sig.* ,700), mostrando que há um

<sup>5</sup> A 47ª legislatura elegeu 479 deputados, a 48ª elegeu 487, a 49ª elegeu 503 deputados, as demais, 513. Há várias causas para que o número de titulares empossados por legislatura não coincida com o número de titulares eleitos. A morte antes da posse, a desistência ou a impugnação judicial dos eleitos são algumas delas. Nos primeiros dois casos, o número de titulares que tomam posse é menor que o número de titulares eleitos; no último caso, o número é maior, porque titulares são afastados e dão lugar a outros parlamentares que passam a ser considerados titulares.



equilíbrio entre senadores e deputados no tocante ao acúmulo de experiências no nível municipal.

Essa variedade de experiências de senadores e deputados expressa a estrutura de oportunidades do sistema político brasileiro. Há poucos custos e muitos incentivos para a busca de novas experiências políticas, haja vista poder se ocupar de cargos administrativos ou pleitear outros cargos em eleições intermediárias sem perder o mandato parlamentar. Além disso, há um grande número de cargos disponíveis no legislativo, no executivo e na administração pública, nos três níveis da federação, permitindo que os vocacionados para a política construam suas redes na localidade, ampliando-os conforme seus interesses e possibilidades.

A tabela 4 sugere que parte expressiva dos congressistas começa pelos municípios e vão ampliando suas ambições, e recursos, até chegar no topo da classe política nacional. Embora a natureza dos dados não permita considerar a cronologia das trajetórias – sabe-se que muitos políticos sobem e descem na escala dos cargos, indo do nível federal ao estadual, deste para o municipal, saltando entre postos eletivos e não eletivos, sem um ponto certo ou definitivo de parada (MIGUEL, 2003; SANTANA, 2008). Contudo, isso não implica, necessariamente, baixos graus de profissionalização política, mas pode ser uma forma estratégica e específica de se dedicar à vocação política frente aos incentivos que se despontam na trajetória de cada um. (DI MARTINO, 2010).

A tabela 5 diferencia os cargos em cada nível e permite considerações mais agudas sobre os diferentes caminhos trilhados por deputados e senadores rumo ao Congresso Nacional. O primeiro bloco da tabela apresenta dados sobre a passagem por cargos legislativos, e ressalta a experiência pregressa dos senadores na Câmara dos Deputados, mostrando que esta Casa é um degrau corriqueiro de acesso ao Senado para a maioria deles. Na média do período, 55,2% dos senadores titulares tiveram experiência como deputados federais, enquanto apenas 2,5% dos deputados tiveram passagem pelo Senado – dado que sugere maior frequência da ambição progressiva do que regressiva.

**Tabela 5** – Experiência política prévia, por nível de governo, cargo e legislatura (%)

		Legislaturas								
		47	48	49	50	51	52	53	54	55
<b>Experiência no poder legislativo, por nível de governo</b>										
<b>Municipal</b>	<b>Deputados</b>	25,3	24,2	21,0	20,3	27,3	27,0	31,1	29,0	28,9
	<b>Senadores</b>	18,5	16,4	15,5	17,3	22,5	20,7	18,3	25,6	21,4
<b>Estadual</b>	<b>Deputados</b>	44,9	37,6	37,9	36,8	34,4	34,6	38,1	38,8	36,6
	<b>Senadores</b>	38,5	34,2	29,8	38,3	43,8	41,5	41,5	40,7	40,5
<b>Federal</b>	<b>Deputados</b>	2,3	4,4	2,0	2,1	1,6	1,9	2,9	3,5	2,1
	<b>Senadores</b>	66,2	57,5	53,6	51,9	50,0	43,9	50,0	60,5	63,1
<b>Experiência no Executivo, por nível de governo</b>										
<b>Municipal</b>	<b>Deputados</b>	23,3	20,2	17,5	23,0	19,5	17,5	24,6	21,2	20,0
	<b>Senadores</b>	20,0	23,3	29,8	30,9	26,3	28,0	34,1	36,0	29,8
<b>Estadual</b>	<b>Deputados</b>	3,5	4,8	4,0	3,9	4,1	4,7	4,3	3,3	3,5
	<b>Senadores</b>	35,4	35,6	41,7	50,6	41,3	34,1	40,2	41,9	38,1
<b>Federal</b>	<b>Deputados</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Senadores</b>	0,0	2,7	2,4	1,2	1,3	2,4	3,7	3,5	1,2

Experiência em cargos do alto escalão na administração pública, por nível de governo										
Municipal	Deputados	7,4	7,2	8,9	12,6	14,1	20,0	15,4	16,8	17,7
	Senadores	1,50	4,10	8,30	2,50	2,50	3,70	6,10	8,10	4,80
Estadual	Deputados	23,3	23,0	22,0	23,4	24,2	26,1	24,4	21,4	21,4
	Senadores	12,3	19,2	23,8	28,4	31,3	32,9	34,1	29,1	20,2
Federal	Deputados	1,2	1,8	3,6	3,5	2,5	5,6	3,3	1,7	3,1
	Senadores	13,8	19,2	17,9	23,5	22,5	18,3	19,5	18,6	22,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2016.

Nos legislativos estaduais a configuração é mais equilibrada, se comparada ao legislativo federal, indicando que senadores e deputados, em suas trajetórias de poder, mobilizam na mesma medida a arena legislativa estadual. O resultado do teste estatístico (*sig.* ,579) demonstra que não há diferença significativa entre eles nesse ponto.

Nos municípios, os deputados se mostram mais presentes. As diferenças percentuais entre as legislaturas de uma casa e outra são pequenas, mas consistentes. O teste de  $X^2$  resultou alto e estatisticamente significativo ( $X^2$  13,36, *sig.* ,000).

O segundo bloco da tabela retrata as experiências no Poder Executivo nos três níveis federativos e também revela a superioridade dos senadores em termos das experiências políticas acumuladas. Ressalta-se o número elevado e crescente de mandatos senatoriais ocupados por ex-prefeitos, que resultou num alto índice de significância estatística ( $X^2$  24,72, *sig.* ,000). Com relação aos governos estaduais, os dados mostram de forma contundente o que já se sabe: há uma grande predileção dos membros da Câmara Alta pelas governorias: na média, essa posição foi ocupada por 39,9% dos senadores, frente a 4% dos deputados<sup>6</sup>. Quatro senadores ocuparam a Presidência ou vice-presidência da República antes de atuarem em alguma das legislaturas estudadas. Não há deputados com esse dado no currículo.

O último bloco da tabela 5 contém informações sobre passagens por cargos administrativos, nos três níveis da federação. Os deputados revelam maior experiência em secretarias de governos municipais ( $X^2$ : 43,46, *sig.* ,000). Combinando com a experiência nos legislativos locais, pela qual também se destacam, os deputados indicam ter nos municípios uma arena importante de iniciação política, de onde buscam alavancar suas carreiras, que vêm a redundar no acesso à Câmara. Na arena estadual, o gráfico mostra uma ascensão na ocupação de secretarias pelos senadores a partir da 49ª Legislatura, mas isso não é suficiente para diferenciar as casas de modo consistente e significativo (*sig.* ,099).

Na ocupação dos ministérios, os senadores se mostram mais presentes. Isso é esperado, pois as pastas ministeriais são utilizadas como base de consolidação do apoio parlamentar ao Executivo federal – os senadores, pelo prestígio e a experiência política que adquirem, são atores

<sup>6</sup> Nas eleições para os governos estaduais em 2010, segundo o site *Congresso em Foco*, 23 senadores, entre titulares, licenciados e suplentes, articularam para disputar o cargo. Desses, 17 estavam numa situação confortável: poderiam continuar no Senado caso perdessem nas urnas, porque seus mandatos só terminariam em 2015. Os outros seis admitiram ir para o “tudo ou nada” na disputa estadual, abrindo mão da tentativa à reeleição. Em 2010, estiveram em jogo 54 (dois terços) das 81 cadeiras da Casa. (Acesso em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/um-quarto-dos-senadores-quer-concorrer-a-governador>. Disponível em 09/09/2020)

centrais na conformação das coalizões e são figuras certas na lista de nomeação dos presidentes da República.

A experiência mais ampla e variada dos senadores fica clara quando se agrega a experiência por tipo de cargo, desconsiderando os níveis. A tabela 6 distingue os parlamentares nestas bases, mensurando suas experiências prévias em cargos no Poder Legislativo, no Poder Executivo e no alto escalão da Administração pública.

**Tabela 6** – Experiência prévia em cada poder (agregada)

Cargo	Legislaturas									
	47	48	49	50	51	52	53	54	55	
Legislativo	Deputado	57,2	51,8	47,6	48,5	51,0	51,9	56,3	56,2	51,4
	Senador	80,0	69,9	69,0	75,3	76,3	70,7	70,7	68,6	73,8
Executivo	Deputado	24,9	23,8	20,6	25,1	22,9	21,8	27,0	23,0	22,0
	Senador	46,2	45,2	56,0	59,3	51,2	48,8	53,7	51,2	50,0
Administrativo	Deputado	30,0	29,2	31,3	34,4	35,4	43,2	36,5	34,9	35,3
	Senador	26,2	39,7	44,0	49,4	48,8	50,0	52,4	45,3	38,1
N (senadores)	<b>65</b>	<b>73</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>81</b>	<b>84</b>	
N (deputados)	<b>486</b>	<b>500</b>	<b>504</b>	<b>517</b>	<b>512</b>	<b>514</b>	<b>512</b>	<b>518</b>	<b>517</b>	

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da Câmara e do Senado, 2016.

Dada a clareza das tendências e a contundência dos dados – que são apenas uma agregação de dados acima discutidos – não é preciso desdobrar comentários, para afirmar que, de longe, os ocupantes dos mandatos no Senado são os que mais acumulam experiência prévia, qualquer que seja o tipo de cargo considerado.

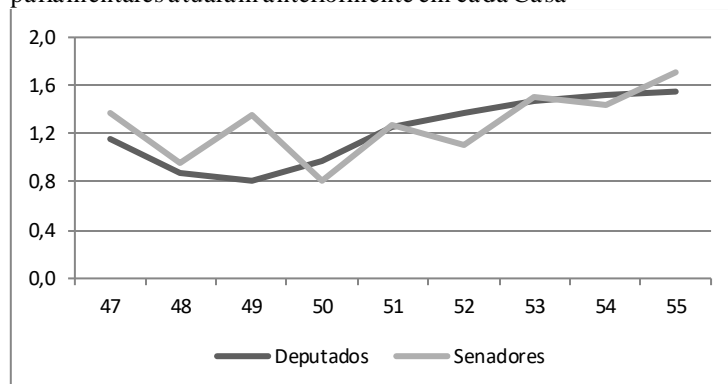
Para finalizar a análise de dados sobre trajetórias e experiências políticas, o gráfico 4 permite comparar as casas pelas médias da senioridade por legislatura. De início, é importante destacar o baixo nível geral de experiência dos congressistas no próprio cargo. Em ambas as casas, as legislaturas apresentaram médias temporais pouco superiores a um mandato (deputados, 1,22 mandato; senadores, 1,27 mandato). Não obstante, notaram-se diferenças agregadas importantes: enquanto a linha referente aos deputados mostra um acúmulo crescente e regular de experiência, indicando uma tendência geral à persistência no cargo, a linha dos senadores tem formato de zigue-zague, indicando que na Casa se sucedem altos e baixos nos níveis de experiência parlamentar agregada.

Outro dado esclarecedor e contraintuitivo é que os deputados superam os senadores quando se compara o tempo máximo de senioridade em cada legislatura. Como o indicador mede senioridade, isto é, experiência anterior, os calouros obtêm o valor zero. Convém notar, no entanto, que há senadores, em algumas legislaturas, que alcançaram sua nona legislatura e deputados que alcançaram sua 11<sup>a</sup>. De acordo com os dados avaliados, os deputados se mostram

<sup>7</sup> Importante ressaltar a diferença entre legislatura e mandato. Uma legislatura dura quatro anos e um mandato de senador dura oito anos, enquanto um de deputado dura quatro.

mais insistentes em permanecer na Câmara do que os senadores no Senado. Esse argumento faz sentido, se se pensar que os senadores, cujo poder é assegurado por longos mandatos, e que são tentados por experiências fora da Casa em cargos eletivos ou não eletivos, podem se arriscar mais em novos cargos, diminuindo sua persistência nos mandatos. O fato é que a estrutura federativa do sistema brasileiro, aparentemente, reverte o peso esperado dos mandatos de oito anos na evolução da senioridade senatorial.

**Gráfico 4** – Senioridade: número médio de legislaturas nas quais os parlamentares atuaram anteriormente em cada Casa



**Fonte:** elaboração própria a partir de dados dos *sites* da Câmara e do Senado, 2016.

A oscilação nas médias sugere relação com o percentual de novatos que ingressam em cada legislatura. Observou-se este fenômeno de modo mais acentuado no Senado, nas legislaturas suscetíveis a dois terços de renovação, que permitem a entrada de um número maior de novatos, puxando para baixo a média de senioridade. Na Câmara, a tendência consistente de queda no número de deputados calouros uma curva similar, invertida, no aumento do tempo de atuação prévia na Casa (senioridade), mostrado no gráfico 4. O aumento da senioridade, logicamente, corresponde à menor probabilidade da entrada de novatos.

Em relação aos senadores, o conjunto dos dados induzem a conclusões paradoxais em certos aspectos e, em certa medida, contraintuitivos. Se por um lado demonstram um leque amplo de experiência nos diversos cargos e nos diversos níveis da federação, por outro, este perfil parece se consolidar em detrimento do acúmulo de experiência e profissionalização nas legislaturas do Senado. Afinal, os mandatos no Senado são de oito anos, cobrem duas legislaturas, e deveriam resultar em maior tempo de experiência dos senadores no Senado do que se poderia esperar dos deputados na Câmara. Conforme dito, a estrutura federativa dos cargos políticos – com eleições federais e estaduais intercaladas com eleições municipais, combinada com um sistema de coalizões – parece incentivar o contrário.

No conjunto, os dados sobre o currículo político dos congressistas mostram diferenças importantes no perfil dos parlamentares, de acordo com a casa na qual atuam. Na direção esperada, senadores se revelam mais experientes, em todos os níveis, com especial envolvimento

com os níveis estaduais e federais – perfil compatível com atores que têm como função precípua o zelo pelo equilíbrio do pacto federativo. Os deputados demonstraram considerável experiência nos mais diversos cargos, mas se notabilizaram particularmente nos legislativos locais e nas administrações municipais.

## **5 Considerações finais**

Este estudo analisou o perfil social e político dos congressistas pela via institucional, tendo em vista a incongruência do bicameralismo brasileiro, considerada alta em diversos estudos (LLANOS, 2003; LLANOS; NOLTE, 2003; ARAÚJO, 2009). De acordo com a teoria, bicameralismos incongruentes visam promover diferenciação entre casas e espera-se que resultem em diferentes perfis parlamentares. Em geral, as diferenças confirmaram as expectativas, embora alguns efeitos tenham destoado do que poderia ser considerado positivo para a consolidação das carreiras políticas no legislativo federal.

No tocante ao perfil social, verificou-se hegemonia masculina nas duas casas, embora uma leve tendência à inclusão das mulheres tenha se mostrado, particularmente no Senado – o que é paradoxal tendo em vista que as eleições majoritárias, que elegem os senadores, tendem a desfavorecer as mulheres e outras minorias (Nicolau, 2004). O fato é que, no período, os dados contradizem com o argumento de que, sendo vistas como menos competitivas do que os homens (BOHN, 2008), as mulheres tendem a ter menor acesso ao Senado, cujas eleições são majoritárias. Para conquistarem uma vaga senatorial, as mulheres enfrentariam, ainda, outros, obstáculos, como a maior competitividade dentro dos partidos pela nomeação na definição das candidaturas. Não obstante, no período, elas foram melhor representadas no Senado do que na Câmara.

Em relação à idade dos parlamentares, a hipótese se confirma, mas as diferenças são relativamente baixas uma vez que, formalmente, a entrada inicial nos cargos é separada por 14 anos de distância, conforme a Constituição. Os dados mostram que os senadores são, em média, apenas 7,3 anos mais velhos que os deputados. Entende-se que isso se deve à gradativa institucionalização da carreira de deputado federal no Brasil, indicada pelas crescentes taxas de tentativas de reeleição bem sucedidas (PEGURIER, 2009; SANTOS, 2010). À medida que a senioridade aumenta na Câmara Baixa, é provável que a média de idade de seus membros se aproxime dos membros da Câmara Alta, o que de fato se revelou ao se observar a sequência das legislaturas analisadas.

O nível de instrução foi outra variável cujos valores corresponderam às expectativas, e aos resultados de pesquisas anteriores (ARAÚJO, 2011; LLANOS; SANCHES, 2008). Os graus de escolaridade no Senado permaneceram mais altos do que na Câmara em todo o período analisado, confirmando a ideia de que senadores são extraídos de uma elite intelectual, sendo a formação acadêmica um dos indicadores.

A análise das profissões e da formação universitária revelaram mudanças longitudinais

interessantes, como a queda expressiva no percentual de parlamentares diplomados em direito ou atuantes como empresários. Salvo o fato de que a Câmara dos Deputados mostrou maior abertura a representantes oriundos de classes trabalhadoras assalariadas, como esperado para uma casa do povo, o perfil ocupacional pouco contribuiu para distinguir as duas casas entre si, por impossibilidade lógica de associação entre profissão, diplomas obtidos e os incentivos institucionais da incongruência bicameral.

No tocante ao perfil político (agregado) das legislaturas, os dados permitiram captar algumas distinções importantes. Todos os indicadores referentes à composição partidária das casas (salvo os referentes à 48ª legislatura) comprovaram, em convergência com os diferentes sistemas eleitorais, que os deputados se distribuem em um número maior de partidos, incluindo os pequenos, que são menos competitivos nas eleições ao Senado.

O estudo comparou, também, a experiência prévia dos titulares nas duas casas. Os senadores se mostraram no geral mais experientes, com vantagens percentuais expressivas – consolidando sua imagem de lordes da federação. Vistos os cargos por subtipos, notaram-se diferentes padrões de experiência entre os grupos comparados. No tocante aos cargos legislativos, os senadores se mostraram mais tendentes a acumular experiência nas assembleias estaduais e na Câmara; os deputados, por sua vez, se destacaram pela atuação nas câmaras municipais, embora o percentual dos que passaram pelas assembleias tenha sido, também, expressivo.

A experiência nos cargos de governador e prefeito diferenciou bastante os dois cargos, pois os senadores apresentam larga vantagem na experiência como chefes do Executivo nos estados e municípios. Nos cargos administrativos, repetiu-se o fenômeno observado nos cargos legislativos: senadores e deputados se equilibram em termos das experiências no nível estadual, porém, aqueles atuaram mais nos cargos administrativos federais, enquanto estes se concentraram nas secretarias municipais.

Em relação ao tempo de atuação na própria casa, em ambos os casos o acúmulo de experiência foi baixa, em termos da média de mandatos prévios cumpridos pelos parlamentares em cada legislatura (1,22 na Câmara, 1,27 no Senado). O conjunto das informações analisadas mostrou que os deputados revelaram uma ascensão estável no tempo de atuação na Câmara, sinalizando um processo de profissionalização parlamentar. No Senado, há um zigue-zague coincidente com a possibilidade de renovação das legislaturas (se 54 ou 27 vagas), que afeta o perfil dos senadores em termos de sua experiência anterior na Casa, conforme a entrada de mais ou menos novatos.

A expectativa era de que os senadores, devido à idade mais avançada e aos mandatos duplicados, deveriam desenvolver maior senioridade do que deputados. No entanto, o acúmulo de experiências mais variadas em outros cargos revela que senadores distribuem seus esforços conforme os incentivos institucionais (e particularmente eleitorais) do federalismo brasileiro, demonstrando forte interesse pelo Poder Executivo estadual e municipal.

Em suma, notou-se, em convergência parcial com a função da incongruência bicameral apontada pela teoria, que o bicameralismo no Brasil produz incentivos ao recrutamento de parlamentares cujos perfis sociais são afinados com as características presumidas para cada cargo – a despeito dos efeitos paradoxais referentes ao perfil dos senadores, que se, por um lado, acumulam experiências políticas importantes, por outro, não persiste no cargo por tempo condizente com a duração de seus mandatos de oito anos.

## Referências

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, 24, 2005, p. 193-215.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135. 2012.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 32, pp. 97-138, 2019.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. **Revista Política Hoje**, v. 20, pp. 550-580, 2011.

BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio (orgs.). **Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: Lemos, Leany (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Unilegis, pp. 151-202, 2008.

BORCHERT, Jens. Individual Ambition and Institutional Opportunity: Political Careers in Multi-level Systems. **Regional and Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 117-140, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas. (orgs.). **Retratos da classe política no Brasil: estudos de ciência política**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

CODATO, Adriano. Metodologias para a identificação de elites: três exemplos clássicos. In: Perissinotto, Renato e Codato, Adriano (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

DESPOSATO, Scott. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 4, pp. 1015-1027, 2006.

DI MARTINO, Mayla. A profissionalização do Legislativo: um modelo de análise comparada para o caso brasileiro. **Tuiuti: Ciência e Cultura**, n. 44, pp. 11-30, 2010.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. 2007. In: Melo, Carlos Ranulfo Felix de e Alcántara-Saez, Manuel (orgs. ). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Editora UFMG, pp. 01-19, 2007.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Franciso. Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In: Lemos, Leany (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp. 121-150, 2008.

- LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n.3, p. 54-86, 2003.
- LEMOS, Leany; RANINCHESKI, Sônia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da CCJ na década de 90. In: Lemos, Leany (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Unilegis, pp. 87-120, 2008.
- LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Gradiva: Lisboa, 1989.
- LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARENCO, André. Nas fronteiras do campo político: raposase *ousiders* no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, p. 87-101, 1997.
- MARENCO, André. **Os Eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- MARENCO, André; SERNA Miguel. 2007. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 22, p. 93-194.
- MICHELS, Robert. **Political Parties**. Nova York, Free Press, 1949.
- MIGUEL, Luiz Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n.20, p. 115-134, 2003.
- MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- MUCINHATO, Rafael. Quem são os deputados brasileiros? In: MOISÉS, J. A. **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**. RJ: Konrad Adenauer, pp. 61-88, 2014.
- NEIVA, Pedro. R. **Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel dos senados nos sistemas presidencialistas**. 2004. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 84, p. 165-210.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- NORRIS, Pippa. **Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- PEGURIER, Fabiano. 2009. **Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados Brasileira**. Tese de Doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: UFPR, 2015.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de idéia a uma política de presença? **Estudos Feministas**, n. 9, p. 268-290, 2001.
- PITKIN, Hanna. 1967. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press.
- POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. **The American Political Science Review**, v. 62, n. 1, 1968, p. 144-168.
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p.107-129, 2004.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: partidos, ideologia e



composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.48, p. 31-47, 2002.

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

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, 40 (3), s/p, 1997.

SANTANA, Luciana. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores. **Revista Teoria e Sociedade**, v.16, n. 2, p. 130-155, 2008.

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

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 2, n. 45, p. 237-264, 2002.

SIAVELIS, Peter M.; MORGESTERN, Scott. Candidate recruitment and selection in Latin America: a framework for analysis. **Latin American Politics and Society**, v. 11, n. 29, p. 27-58, 2008.

SIMÕES, Solange; MATOS, Marlise. Ideias Modernas e Comportamentos Tradicionais: A Persistência das Desigualdades de Gênero no Brasil, in: Souza, Márcio Ferreira de (org.). **Desigualdades de Gênero no Brasil: Novas Ideias e Práticas Antigas**. Belo Horizonte, Argvmentvm, p. 15-40, 2010.

SIMONI JR., Sérgio; DARDAQUE, Rafael; MINARDI, Lucas. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? **Colombia Internacional**, n. 87, p. 109-143, 2016.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2015.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 139-190, 2006.

Artigo recebido em: 2020-09-13

Artigo reapresentado em: 2020-10-05

Artigo aceito em: 2020-11-03



## COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO ENTRE GERAÇÕES NA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### SHARING KNOWLEDGE BETWEEN GENERATIONS IN THE LEGISLATIVE CONSULTANCY OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

### COMPARTIENDO CONOCIMIENTOS ENTRE GENERACIONES EN LA CONSULTORÍA LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Marcos Antônio Reis<sup>1</sup>  
Roberto Campos da Rocha Miranda<sup>2</sup>

**Resumo:** O estudo analisa o processo de compartilhamento de conhecimento na Câmara dos Deputados, especificamente entre os consultores legislativos, e sua relação com as gerações. Para tanto, busca (i) caracterizar as gerações de consultores legislativos com vistas ao compartilhamento do conhecimento; (ii) verificar a existência de conflitos entre diferentes gerações inseridas no grupo que possam influenciar no compartilhamento do conhecimento; e, (iii) avaliar o impacto das diferenças geracionais no compartilhamento do conhecimento entre a equipe pesquisada. A metodologia contemplou a realização de levantamento por meio de questionário entre o grupo. Os resultados indicaram que os consultores estão abertos ao compartilhamento do conhecimento com os pares, independentemente de eles pertencerem a uma geração etária específica ou a um grupo de entrada determinado.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa; Gestão do Conhecimento; Gerações no Serviço Público.

**Abstract:** The study analyzes the knowledge sharing process in the Chamber of Deputies, specifically between legislative consultants, and its relationship with the generations. To this end, it seeks to (i) characterize the generations of legislative consultants with a view to sharing knowledge; (ii) verify the existence of conflicts between different generations within the group that may influence the sharing of knowledge; and, (iii) assess the impact of generational differences on knowledge sharing among the researched team. The methodology included carrying out a survey through a questionnaire among the group. The results indicated that the consultants are open to sharing knowledge with peers, regardless of whether they belong to a specific age generation or to a specific entry group.

**Keywords:** Legislative Power; Chamber of Deputies; Legislative Consulting; Knowledge Management; Generations in Public Service.

**Resumen:** El estudio analiza el proceso de intercambio de conocimientos en la Cámara de los Diputados, específicamente entre consultores legislativos, y su relación con las generaciones. Para ello, busca (i) caracterizar las generaciones de consultores legislativos con miras a compartir conocimientos; (ii) verificar la existencia de conflictos entre diferentes generaciones dentro del grupo que puedan influir en el intercambio de conocimientos; y (iii) evaluar el impacto de las diferencias generacionales en el intercambio de conocimientos entre el equipo investigado. La metodología incluyó la realización de una encuesta a través de un cuestionario entre el grupo. Los resultados indicaron que los consultores están abiertos a

---

<sup>1</sup> Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, graduado em Estudos Sociais e pós-graduado em Gestão Pública Legislativa pelo Cefor. Mestrado Profissional em Poder Legislativo pelo Cefor. E-mail: [marcos.reis@camara.leg.br](mailto:marcos.reis@camara.leg.br)

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo pelo Cefor. E-mail: [roberto.rocha@camara.leg.br](mailto:roberto.rocha@camara.leg.br)

compartir conocimientos con sus pares, independientemente de si pertenecen a una generación de edad específica o a un grupo de entrada específico.

**Palabras clave:** Poder Legislativo; Cámara de los Diputados; Consultoría Legislativa; Gestión del Conocimiento; Generaciones en el Servicio Público.

## 1 Introdução

A sociedade atual vivencia uma distinta realidade demográfica. No presente, as pessoas vivem e trabalham mais, o que leva à coexistência de várias gerações etárias, afetando diversas dimensões da vida em comunidade. No ambiente de trabalho não seria diferente, afinal, cinco gerações se inter-relacionam no âmbito organizacional, com cada uma a demarcar sua área de influência, gerando embates de interesse.

A Câmara dos Deputados, pertencente à Administração Pública, também enfrenta o convívio de diferentes gerações em seus quadros. Assim, este trabalho<sup>3</sup> se propõe responder à questão “Qual a relação entre gerações de consultores legislativos e compartilhamento de conhecimento?” (REIS, 2017, p. 23). Para tanto, buscou-se caracterizar as gerações de consultores legislativos, além de verificar a existência de conflitos entre as diferentes gerações dentro daquela equipe laboral, bem como avaliar o impacto das diferenças geracionais no compartilhamento do conhecimento dentro do grupo.

Assim, foi feito um levantamento perante o Departamento de Pessoal da Câmara dos Deputados (Depes), além da aplicação de instrumento de pesquisa por entre todos os ocupantes do cargo de consultor legislativo a fim de se obter as informações necessárias para a consecução dos objetivos propostos.

Neste artigo, condensa-se o referencial teórico sobre gerações etárias e de tempo de serviço, bem como se aborda o entendimento ligado ao compartilhamento do conhecimento, destacando a socialização do conhecimento, além de descrever a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Após, aborda-se a metodologia utilizada e, por fim, explana os principais achados a que se chegou.

## 2 Suporte Teórico

Preliminarmente, é de se destacar a prevalência da produção acadêmica norte-americana sobre o estudo das gerações, delimitando as balizas conceituais que norteiam as pesquisas sobre o tema naquela sociedade. Conforme Cordeiro, Freitas e Albuquerque (2013), esse fato releva os ruídos existentes na transposição de definições, exemplos e parâmetros estrangeiros ao se tentar estudar o assunto gerações sob a ótica de outra nacionalidade.

Segundo Cordeiro *et al* (2013), geração por coortes é aquela em que se observa a ligação

---

<sup>3</sup> O artigo espelha a dissertação “Relação entre Gerações de Consultores Legislativos e Compartilhamento do Conhecimento” (REIS, 2017), realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Poder Legislativo, promovido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados

de um determinado grupo de pessoas que compartilham um mesmo tempo de trabalho numa empresa. Logo, as relações entre esse tipo geracional ocorrem no nível de diferentes resultados do emprego e das experiências de socialização ocorridas no meio organizacional.

Quanto à geração por idade, na visão de Mannheim (1928), grupos geracionais são compostos por elementos que detêm a experiência de vivenciar eventos ou fatos históricos de grande relevo durante o seu processo de socialização. Já para Cordeiro *et al* (2013), o termo gerações liga-se à análise da filiação de indivíduos em um grupo etário que compartilha lembranças grupais em seus anos formativos. Nesses grupos, as relações entre as distintas gerações relativizam as diferentes atitudes e valores no que se refere ao trabalho e emprego.

Neste artigo, optou-se pela delimitação temporal utilizada por Sullivan, Forret, Carreher e Mainiero (2009), bem como a nomenclatura adotada por Lipkin e Perrymore (2010) para a construção do entendimento envolvendo as cinco gerações que, atualmente, coexistem: os Veteranos, nascidos entre 1922 e 1945; os *Boomers*, nascidos entre 1946 e 1964; a geração X, formada pelos nascidos entre 1965 e 1983; geração Y, nascidos entre 1984 e 2002. Por exclusão, a geração aqui chamada de Z são os nascidos de 2003 até uma data próxima ao presente.

A fim de possibilitar uma caracterização mínima desses cinco grupos, serão passadas informações sobre a origem do nome da geração, como era o mundo quando nasceram seus integrantes, os eventos marcantes para a geração, além da atitude laboral comportamental e da visão que têm da organização em que trabalham:

- a) Os Veteranos, do latim *Veteranus*, termo militar para soldado, são aqueles que nasceram entre as duas grandes guerras, logo a explosão da bomba atômica no Japão se constitui o evento histórico marcante para seus integrantes. Para eles, o trabalho é cumprir obrigações, de onde vem uma fidelidade eterna à organização em que laboram.
- b) Os *Boomers*, termo ligado à expressão “explosão de bebês”, nasceram logo após a 2ª Guerra Mundial, muito influenciados pela Guerra do Vietnam e a chegada do homem à lua. Seus integrantes apresentam certo desequilíbrio entre a vida pessoal e a profissional, o que determina uma lealdade e apego às organizações em que trabalham, sobretudo enquanto esperam por uma promoção.
- c) Os integrantes da Geração X, cuja origem remonta ao assassinato do líder norte-americano Malcon-X, nasceram quando a Guerra do Vietnam estava se iniciando, vivenciando o ápice da Guerra Fria, além da queda do muro de Berlin e do surgimento da AIDS. Seus integrantes se preocupam com a busca do equilíbrio entre a vida pessoal e a profissional, apesar de verem a estabilidade no emprego como coisa do passado.

- d) Os indivíduos da Geração Y, nome originário do termo *Young*, nasceram quando a Apple lançou o Macintosh e o ônibus espacial Challenger explodiu nos ares. O ataque terrorista do 11 de setembro aos EUA foi o fato marcante para seus integrantes. É um grupo cujos indivíduos são dependentes de incentivos, elogios e recompensas, apresentando fidelidade a projetos e à chefia, mas não à organização em que trabalham, a qual, inclusive, tem de ser ética, bem como tem de prever a flexibilização de horários e normas.
- e) Os integrantes da Geração Z, nome originário do termo *Zapping*, nasceram após o ataque terrorista ao World Trade Center, em Nova York, sendo a convergência tecnológica, em especial com a telefonia, o que os marcou. O trabalho, para eles, se mescla com a vida doméstica e social, além de ter de dar prazer. Eles não se interessam pelo trabalho de escritório, ao contrário, querem trabalhar com integração à vida familiar e social.

No que tange aos conflitos organizacionais ligados às gerações, Costa *et al* (2014) explicitam que pode haver tanto aqueles construtivos como destrutivos. Os primeiros promovem mais espontaneidade e comunicação entre as pessoas, estimulando mudanças e a criatividade dentro de uma equipe. Já os destrutivos, atrapalham o desempenho de um grupo, interferindo de forma negativa na dinâmica interna, além de prejudicar objetivos e metas organizacionais.

Aprofundando-se sobre alguns conflitos organizacionais, aqueles ligados à comunicação demarcam os dialetos próprios assumidos por cada grupo etário. Conforme Lipkin e Perry (2010), atualmente esses conflitos são uma consequência do avanço tecnológico que possibilita, sobretudo entre as gerações Y e Z, o surgimento de linguagem própria desses grupos, ocasionando atritos com os demais grupos etários, sem mencionar o informalismo, incongruências gramaticais e transmissão de ideias inexatas presentes na comunicação entre eles.

Sobre os conflitos demográficos<sup>4</sup>, diretamente influenciados pela distância entre as idades de integrantes de um grupo, segundo Cordeiro *et al* (2013), quando ligados às relações entre chefias e subordinados, podem interferir nas atitudes, comportamentos e no desempenho laboral da equipe, em especial se os mais jovens assumirem postos de comando. Na visão de Lombardía, Steim e Pin (2008), esse tipo de conflito pode delimitar o surgimento de uma tendência de indivíduos da mesma idade quererem se relacionar mais entre os iguais, formando grupos fechados.

Sobre os conflitos culturais, Melo e Souza (2012) os delimitam quanto aos distintos valores, ambições e pontos de vista adotados pelos diversos grupos etários, o que é uma

---

<sup>4</sup> Neste artigo, os conflitos demográficos se circunscrevem às diferenças etárias envolvendo indivíduos integrantes de uma mesma equipe laboral, a gerar dificuldades de pleno relacionamento no grupo, não raro ocasionando a prevalência de maior interação entre indivíduos de idade aproximada. Esse conceito merece destaque, uma vez que a equipe pesquisada apresenta variado espectro etário.

consequência da velocidade das mudanças na sociedade, além de fatores históricos, sociais, geográficos etc. Nessa seara, encaixam-se os conflitos tecnológicos, o que, para Costa *et al* (2014), se circunscrevem nas distintas percepções por entre os grupos etários sobre os avanços trazidos pela moderna tecnologia. Esses fatores relevam, também, o conflito de adaptabilidade, afinal tanto os mais antigos se veem na necessidade de se adaptar às mudanças tecnológicas e culturais trazidas pelos mais novos, como esses carecem de adaptação para como os tradicionais modelos hierárquicos que ainda são a realidade em muitas organizações (LOTH; SILVEIRA, 2014).

Na visão de Costa *et al* (2014), o conflito de integração tem a ver com as diferenças de opiniões, pensamentos e interesses que surgem e se amplificam na inter-relação cotidiana entre as diversas gerações. Esse ponto está próximo do conflito de discriminação ou segregação, o que, na visão de Loth e Silveira (2014), liga-se tanto aos idosos se sentirem preteridos pelos mais novos, como esses ao se sentirem menosprezados pela pouca experiência que aportam.

Nesse particular, há o conflito de tempo de serviço, o qual, consoante Loth e Silveira (2014), está ligado à diferenciação entre trabalhadores com mais tempo de trabalho em relação àqueles que chegaram há menos tempo, o que traz insegurança e tensões entre os grupos. Esse cenário, inclusive, facilita aquilo que Costa *et al* (2014) chamam de conflitos de competitividade, afinal, cada geração querará ressaltar seus leques de objetivos, comportamentos e atitudes, não raro, provocando choques com os particularismos apresentados pelos outros grupos geracionais.

Na visão de Paiva e Souza (2009), as organizações estão, cada vez mais, optando por uma modelagem de gestão norteada no conhecimento decorrente das transformações ocorridas na sociedade. Essas organizações estão evoluindo de um paradigma de gestão focado em recursos tangíveis para aqueles intangíveis, em decorrência das mudanças contemporâneas e de novas variáveis, como o conhecimento, a informação, a tecnologia da informação, competências emergentes, criatividade e aprendizagem.

Nessa esteira, conforme Paiva e Souza (2009), um dos objetivos principais nos processos de Gestão do Conhecimento é que os indivíduos desenvolvam e absorvam conhecimentos a fim de poder aplicá-los nas mais variadas situações que o exijam, bem como na solução dos desafios que se apresentem. Como consequência direta, o processo de compartilhamento do conhecimento possibilita sua difusão e a geração de novos conhecimentos, ao passo que, com o seu armazenamento, pode ser ele acessível, no futuro, por distintos indivíduos, sempre que necessário, possibilitando a ocorrência de um ciclo virtuoso no seu uso.

Na visão de Paiva e Souza (2009), coletividades que tenham a influência de vínculos facilitadores, representados pela confiança, pela lealdade, pela honestidade, ou seja, por uma cultura grupal integrativa, são favoráveis ao compartilhamento do conhecimento. É nesse diapasão que se encaixa o pensamento de que “pessoas que compartilham a mesma cultura de trabalho podem comunicar-se melhor e transferir conhecimento de forma mais eficaz do que

aquelas que não têm uma cultura em comum” (DAVENPORT; PRUSAK, 1998, p. 121).

Já no entendimento de Choo (2011), as organizações acumulam, em tese, riqueza de expertise e experiência ao longo de sua existência. Entretanto, o acesso e a aplicação do conjunto daquele conhecimento acumulado são dificultados pelo fato de que considerável parcela da experiência adquirida estaria nas mentes dos empregados, não sendo fluida sua comunicação. De outra parte, o conhecimento criado numa contextualização específica pode não ser aplicado em outra situação semelhante de forma tão simples. Eis o porquê da importância do gerenciamento do conhecimento detido por uma organização, em especial incentivando o compartilhamento do conhecimento por entre seus membros.

Para Costa (2011), compartilhamento e cooperação caminham juntos. Segundo ele, cooperar pressupõe a existência da confiança, em primeiro lugar em si próprio, perpassando o temor do declínio de poder diante de um ambiente de incertezas ou mudanças. Por isso, pessoas ou organizações podem cooperar mais facilmente com seus respectivos semelhantes quando anteveem ganhos e não se sentem ameaçadas pelo outro.

De outra parte, para Davenport e Prusak (1998), a troca espontânea e não estruturada do conhecimento se constitui num dos grandes diferenciais em uma organização. Os autores relevam a criação de uma estrutura formalizada que possibilite a aproximação das pessoas, com o objetivo de se proporcionar o compartilhamento do conhecimento. Apesar disso, valorizam, igualmente, as situações informais de partilha do conhecimento, como o que acontece em feiras, fóruns, workshops, seminários, cursos de capacitação etc., e até mesmo a hora do cafezinho, a destacar os momentos de troca espontânea do conhecimento. Esse cenário é corroborado com Paiva e Souza (2009), os quais postulam que encontros fortuitos podem proporcionar aos indivíduos a troca de ideias, informações sobre projetos de trabalho e opiniões variadas sobre assuntos em debate num grupo.

Para Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento pode ser dividido em explícito e tácito. O primeiro diz respeito àquele passível de ser articulado por meio da linguagem formal, como num texto escrito, uma construção matemática etc., logo, passível de armazenamento. Já o conhecimento tácito apresenta maior dificuldade de articulação numa linguagem formal, englobando o conhecimento pessoal integrado ao conjunto de experiências detidas por um indivíduo, sendo influenciado por fatores intangíveis como crenças pessoais, perspectivas e sistemas de valor. Na visão de Paiva e Souza (2009), o caráter abstrato torna o compartilhamento do conhecimento tácito algo mais complexo de ser auferido.

De outra parte, Tonet e Paz (2006), asseveram que o conhecimento tácito é algo criado e desenvolvido ao longo da existência das pessoas, pela agregação de experiências que vão se acumulando, seja na família, no trabalho, nos estudos, sejam os momentos em que assumem papéis sociais. Para as autoras, o contato com as mais diversas situações e problemas possibilita o desvendar de soluções que ficam guardadas na mente humana, podendo ser perfeitamente

adaptadas a outras situações similares, ainda que recebendo pequenos ajustes.

Especificamente no âmbito público, Batista (2012) indica que a efetivação da Gestão do Conhecimento pode auxiliar as organizações a enfrentarem novos desafios, implementando práticas inovadoras de gestão e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade, como um todo. Para o autor, a Gestão do Conhecimento pode ser utilizada para aumentar a capacidade organizacional e alcançar a excelência em gestão pública por meio da melhoria dos processos internos, do desenvolvimento de competências essenciais, bem como do planejamento de estratégias inovadoras, em consonância com a eficiência prescrita no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para Tonet e Paz (2006), no âmbito organizacional, a partilha do conhecimento é uma forma de assegurar que os colaboradores compartilhem uns com os outros o conhecimento que detêm, garantindo a disseminação e posse do conhecimento necessário dentro das organizações. De outra parte, as autoras prescrevem que, para o grupo dos trabalhadores, compartilhar o conhecimento detido é uma maneira de auxiliar na consecução da necessidade de continuamente aprender, o que é um imperativo a cada profissional interessado em estar sempre qualificado para as atividades que se proponha realizar.

Não existe um consenso em relação ao que seja ou como ocorre o compartilhamento do conhecimento entre os indivíduos. Mas dentre a totalidade dos autores, um ponto de convergência diz respeito à existência de uma linguagem comum a envolver os indivíduos que atuam nas organizações. Sem esse fator, muito pouco adianta a emissores do conhecimento repassarem o seu conhecimento caso os prováveis receptores não se encontrem aptos a decodificarem a mensagem enviada (TONET; PAZ, 2006). No mesmo diapasão, Davenport e Prusak (1998, p. 119) delineiam que “um aspecto importante do sucesso de qualquer projeto de transferência do conhecimento é a linguagem comum dos participantes”.

Para Davenport e Prusak (1998), o ato de repassar o conhecimento envolve duas ações distintas. A primeira se liga à transmissão do conhecimento por meio do envio ou da apresentação de um novo conhecimento a um receptor em potencial. Num segundo momento, é necessário que haja mais do que o recebimento por parte do destinatário do conhecimento, sendo imprescindível que ocorra a absorção do novo conhecimento por quem o acolheu, seja uma pessoa singular, seja um grupo. Na visão daqueles autores, “se o conhecimento não for absorvido, ele não terá sido transferido. A mera disponibilização do conhecimento não é transferência” (DAVENPORT; PRUSAK, 1998, p. 123).

E Davenport e Prusak (1998) vão mais além ao enfatizarem que a transmissão e a possível absorção de conhecimento não têm a menor utilidade caso o novo conhecimento não promova alguma mudança de comportamento ou, então, não conduza a pensamentos que levem a uma nova atitude comportamental. Esse pensamento está em linha com o postulado por Drucker (2011, p.



194) ao expressar que “o valor do conhecimento da sociedade do conhecimento, justamente por ser conhecimento somente quando aplicado na prática, resulta da situação e não de seu conteúdo”.

Já para Nonaka e Takeuchi (1997), aquele que detém um conhecimento e o repassa está compartilhando o conhecimento que dispõe. Já quem, porventura, venha a assimilá-lo terá experienciado a criação de um novo conhecimento em si mesmo. É com essa filosofia que aqueles autores postulam que o conhecimento criado se faz pela interação e conversão havida entre o conhecimento tácito e o explícito, conforme a seguir:

- Conhecimento tácito em conhecimento tácito – socialização;
- Conhecimento tácito em conhecimento explícito – externalização;
- Conhecimento explícito em conhecimento explícito – combinação; e,
- Conhecimento explícito em conhecimento tácito – internalização.

Segundo Nonaka e Takeuchi (1997, p. 69), “a socialização é um processo do compartilhamento de experiências e, a partir daí, da criação do conhecimento tácito, como modelos mentais ou habilidades técnicas compartilhadas”. Para os autores, a experiência é primordial para a aquisição do conhecimento tácito, logo, ao ser compartilhada, possibilita a projeção interna do processo de raciocínio do indivíduo que a partilhou. Já a “externalização é um processo de articulação do conhecimento tácito em conceitos explícitos” (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 71), momento em que o conhecimento tácito se transforma em conhecimento explícito, no geral na forma de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos, tendo o diálogo ou a reflexão coletiva papel de importância no processo.

Com a combinação ocorre a sistematização de conceitos em um sistema de conhecimentos. No entender dos autores, “esse modo de conversão do conhecimento envolve a combinação de conjuntos diferentes de conhecimento explícito” (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 75). Ou seja, os indivíduos trocam e combinam conhecimentos que estejam explicitados por meio de documentos, bancos de dados etc., o que favorece a criação de novos saberes.

Por fim, a “internalização é o processo de incorporação do conhecimento explícito no conhecimento tácito” (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 77). Isso se concretiza no momento em que se internaliza o novo conhecimento tácito nas mentes das pessoas, seja na forma de modelos mentais capturados, seja com o conhecimento técnico, o qual foi compartilhado na socialização, na externalização ou na combinação anteriormente citadas, relevando a criação de ativos intangíveis valiosos para o novo detentor do conhecimento.

Segundo Nonaka e Takeuchi (1997, p. 80), essas quatro formas de compartilhamento e consequente criação de conhecimento não ocorrem isoladamente, ao contrário, se inter-relacionam criando o que eles preconizam ser uma “espiral do conhecimento”. Ou seja, a socialização possibilita o surgimento de um ambiente de interação entre os indivíduos que contribui para o compartilhamento de experiências e modelos mentais singulares dos membros. Já a externalização, por sua vez, é produto do diálogo ou da reflexão coletiva havida, o que, para

aqueles autores, seria o conhecimento conceitual.

Com a combinação, Nonaka e Takeuchi (1997) veem à aglutinação dos conhecimentos recém-criados nas fases anteriores, com os saberes já existentes e conhecidos, possibilitando o surgimento de um conhecimento novo e sistêmico. Já a internalização se reporta ao fato de que todo o conhecimento produzido dentro da espiral passa a fazer parte do intelecto dos integrantes do grupo, ou seja, incrementando o cabedal de conhecimentos tácitos dos indivíduos, a caracterizar o conhecimento operacional.

Ainda na inteligência de Nonaka e Takeuchi (1997), ao ocorrer a interação entre os conhecimentos explícito e tácito, há uma forte possibilidade de surgimento da inovação, o que vem ao encontro de outro pensamento dos autores sobre o fato de a criação do conhecimento nas organizações manifestar-se por meio de uma troca contínua e dinâmica entre aqueles dois tipos de conhecimento. Essa partilha possibilita a criação do conhecimento organizacional, favorecendo, assim, o reinício do processo da espiral do conhecimento. Logo, quando a maioria dos indivíduos constituintes de uma organização compartilha um modelo mental, o conhecimento tácito passa a fazer parte da cultura organizacional coletiva.

Conforme Davenport e Prusak (1998), a transferência de conhecimento que ocorre de forma massiva por entre os grandes conglomerados globais da atualidade só acontece por meio das ferramentas disponibilizadas pelos avanços obtidos com a tecnologia da informação. Contudo, para os autores, os valores, normas e comportamentos que integram o aspecto cultural organizacional determinam o nível de sucesso do compartilhamento do conhecimento dito relevante, sendo que, mesmo com o advento do arsenal tecnológico moderno, o compartilhamento do conhecimento é, em essência, um processo comunicacional. Logo, o ato de conversar se manifesta como o modo pelo qual os trabalhadores do conhecimento descobrem aquilo que sabem, compartilham o conhecimento detido e, assim, conseguem criar conhecimento inédito para as organizações.

### **3 Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**

No Brasil, o Poder Legislativo é exercido, no âmbito federal, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Essa é composta por 513 representantes eleitos, os quais se servem de uma estrutura burocrática a fim de dar o suporte para que possam desempenhar seu papel da maneira o mais eficiente possível. Segundo Santos, Mourão e Ribeiro (2007), ambas as casas legislativas têm uma estrutura de consultoria institucional, de natureza eminentemente técnica, em que os servidores concursados devem buscar a isenção, a fim de não permitir que o trabalho lá desenvolvido sofra influências de suas convicções político-ideológicas. Para os autores, uma consultoria institucional funciona como a memória da Casa, garantindo a continuidade dos trabalhos, mesmo havendo renovação dos quadros políticos em cada legislatura, evitando que as discussões já travadas retornem ao ponto inicial.

Na Câmara dos Deputados existe a Consultoria Legislativa (Conle) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof). Segundo Faria (2011), cabe à Conle a prestação de todo o assessoramento que se faça necessário ao devido exercício das funções de representantes eleitos pelo povo perante o Congresso Nacional. Já segundo Greggianin *et al* (2011), a Conof é o órgão competente a prestar o apoio institucional nas matérias de âmbito orçamentário e financeiro que tramitam naquela Casa Legislativa.

Especificamente sobre a Consultoria Legislativa, seu funcionamento está previsto no art. 275, constante do Capítulo V, Título IX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020), em que estabelece o “sistema de consultoria e assessoramento institucional unificado da Câmara dos Deputados”. Nesse sentido, conforme Greggianin *et al* (2011), as atividades conduzidas pelos órgãos de consultoria e assessoria institucional da Casa das Leis têm característica singular, na medida em que se disponibiliza ao conjunto dos Deputados Federais, independentemente de coloração partidária, o conhecimento detido pelos consultores legislativos.

Na visão de Faria (2011), os parlamentares não são – e tampouco conseguiriam ser – especialistas em toda e qualquer matéria que seja objeto de discussão no âmbito do Congresso Nacional. Dessa realidade advém a necessidade dos parlamentares por assessoramento técnico oferecido por quem, sendo especialista, detenha condições de selecionar as fontes de informação e, por meio delas, condensar o conteúdo relevante que possa ser assimilado e avaliado por aqueles atores políticos.

As informações relacionadas ao funcionamento da Consultoria Legislativa foram consolidadas com a Resolução nº 48 (BRASIL, 1993). O artigo 2º daquele normativo elenca as competências estabelecidas para a então denominada Assessoria Legislativa:

- I - sugerir alternativas para a ação parlamentar e legiferante, pertinentes ao assessoramento requerido;
- II - elaborar minutas de proposições ou adequá-las à técnica legislativa;
- III - realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato Legislativo, no âmbito do Congresso Nacional;
- IV - redigir minutas de pronunciamentos parlamentares destinadas à participação do Deputado em sessões e eventos especiais decorrentes do exercício do mandato, limitadas individualmente a um pedido por semana, excluídos desse cômputo os discursos de Grande Expediente;
- V - atender às necessidades de Consultoria ou assessoramento às Comissões;
- VI - executar trabalhos técnicos que lhe forem solicitados pela Administração;
- VII - elaborar normas de âmbito interno e recomendações com vistas ao desempenho de suas atividades e ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- VIII - desenvolver, integrar ou acessar bases de dados e sistemas de pesquisa e informação relacionados com os Núcleos Temáticos de Consultoria e Assessoramento, obedecidas as normas de informática da Casa;
- IX - organizar e manter cadastro ou compartilhar arquivos de dados sobre pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar Consultoria especializada, para eventual contratação pela Câmara dos Deputados;
- X - participar do planejamento das atividades de aprimoramento técnico-profissional e científico do corpo de Consultores e Assessores Legislativos (BRASIL, 1993).

Por meio da Resolução nº 28, de 1998 (BRASIL, 1998), a denominação Assessoria Legislativa foi alterada para Consultoria Legislativa. Consoante o entendimento de Rodrigues (2011), o campo especial de trabalho do órgão encontra-se nas atividades de assessoramento presencial realizado nas variadas comissões existente na Câmara dos Deputados, além do atendimento às solicitações de elaboração legislativa diversas, oriundas dos parlamentares. Para o autor, é um modelo de assessoramento que possibilita uma abordagem multidisciplinar em assuntos cada vez mais permeados de complexidade.

Digna de destaque é a diferenciação esboçada por Greggianin *et al* (2011) quanto às funções de assessoramento e consultoria. Para os autores, a função de assessorar é a tarefa regulamentar de prestação de apoio às demandas advindas dos parlamentares e dos colegiados por eles integrados, particularmente quando aqueles estão investidos no cargo de relatores de proposições. O consultor-assessor designado age no aconselhamento e elaboração de minutas de proposição, cuja autoria será do Deputado demandante do trabalho, não havendo defesa de qualquer posicionamento próprio da parte do consultor, antes reforçando os argumentos que corroborem o alcance dos objetivos propostos pelo demandante.

De outra parte, o exercício da função de consultoria é aquele em que o ocupante do cargo pode expressar sua visão particular no que concerne à abordagem de determinada temática que se inscreva no campo técnico de sua atuação. Nesse caso, o consultor age em seu próprio nome, detendo a propriedade intelectual pelos estudos ou notas técnicas de que seja o autor e que sejam disponibilizados à consulta pública (GREGGIANIN *et al*, 2011).

Na Câmara dos Deputados, já houve cinco concursos específicos para o preenchimento de vagas na função de consultor legislativo, que podem ser assim classificados: Concurso de 1977 (41 vagas), Concurso de 1985 (6 vagas), Concurso 1989 (75 vagas), Concurso 2002 (44 vagas) e Concurso 2014 (53 vagas). Em cada um deles havia especificação de jornada de trabalho de 40 horas semanais, com lotação exclusiva na Consultoria, sendo que, no geral, as provas para consultor são realizadas em três fases: a primeira ligada às questões objetivas, a segunda fase para a elaboração discursiva dos selecionados na primeira fase e uma terceira fase de apresentação de titulação acadêmica.

Na atualidade, a Conle é integrada por 216 cargos privativos com a atribuição de Consultores Legislativos. Esse quantitativo está distribuído entre 22 áreas de especialização, as quais respondem pelas demandas institucionais da Casa, num modelo de assessoramento centralizado, atuando diferentes números de integrantes em cada uma das áreas de conhecimento existentes, sob a supervisão de, no mínimo, um coordenador de área. A seguir, vê-se a denominação e o quantitativo de vagas para cada área temática:

**Tabela 1** – Denominação das áreas e número de vagas por área .

Áreas	Denominação	Vagas por área
I	Direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e poder judiciário	19
II	Direito civil, processual civil e internacional privado	10
III	Direito tributário e tributação	13
IV	Finanças públicas	6
V	Direito do trabalho e processual do trabalho	13
VI	Direito agrário e política fundiária	4
VII	Sistema financeiro, direito comercial, econômico e defesa do consumidor	10
VIII	Administração pública	12
IX	Política e planejamento econômicos, desenvolvimento econômico e economia internacional	9
X	Agricultura e política rural	7
XI	Meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional	11
XII	Recursos minerais, hídricos e energéticos	6
XIII	Desenvolvimento urbano, trânsito e transportes	9
XIV	Ciência e tecnologia, comunicação social, informática, telecomunicações e sistema postal	10
XV	Educação, cultura e desporto	14
XVI	Saúde pública e sanitário	9
XVII	Segurança pública e defesa nacional	6
XVIII	Direito internacional público e relações internacionais	6
XIX	Ciência política, sociologia política e história	8
XX	Redação e discurso parlamentar	16
XXI	Previdência e direito previdenciário	8
XXII	Direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares	10
TOTAL		216

Fonte: Adaptado de Reis (2017, p. 83).

O servidor investido no cargo de consultor legislativo atua muitas das vezes de forma solitária, autônoma, extraindo de seus próprios estudos o conhecimento que será explicitado, ou que auxiliará um parlamentar no plenário ou numa reunião. O art. 13 da Resolução nº 48, de 1993 (BRASIL, 1993), bem como seu parágrafo único, trazem mais informações sobre o *modus operandi* que se espera dos integrantes daquela equipe:

Art. 13. A consultoria e o assessoramento revestem-se de caráter sigiloso, não expressando a produção documental necessariamente posição do Órgão ou de seus integrantes, desobrigados estes, em qualquer caso, de compromisso institucional ou pessoal em razão da orientação ou da destinação dada ao trabalho pelo solicitante.

Parágrafo único. As obras intelectuais produzidas na Assessoria Legislativa são da titularidade e uso público dos que as encomendaram, ressalvadas as informações técnicas que, por seu caráter científico ou geral, possam servir de base à execução de outros trabalhos, bem como os estudos ou relatórios de cunho pessoal do Consultor ou Assessor. (BRASIL, 1993).

Segundo Horta (2011), é necessário o entendimento de que os ocupantes do cargo de consultor devem se especializar de forma simultânea com a promoção da expansão de sua cultura geral, sendo imprescindível o domínio de conhecimentos jurídicos, sobretudo no campo do direito constitucional e do processo e técnica legislativa. O exercício de sua função é feito, em grande parte, sob demanda, num papel reativo às diversas solicitações que chegam ao órgão. Contudo, a elaboração de estudos autônomos tem apresentado um crescimento considerável ao longo dos anos.

A Consultoria Legislativa é dirigida por um integrante do quadro de consultores, detendo a função comissionada FC-4. Os três diretores adjuntos possuem a função comissionada FC-3. Por sua vez, cada uma das 22 áreas existentes tem a figura de, pelo menos, um coordenador fixo, o qual detém a mesma função comissionada dos demais consultores (FC-3). Logo, a função de coordenação abarca, sobretudo, o controle do fluxo de trabalhos dentro da área, revisando e zelando pela qualidade do conhecimento produzido. Assim, esse cenário funcional circunscreve um quadro administrativo, em que se observa uma típica gestão de pares (SILVA, 2011).

#### **4 Metodologia**

O foco da pesquisa realizada abarcou o perfil qualitativo e quantitativo de abordagem, a partir de dados que foram fornecidos pelo Depes (BRASIL, 2016) e, também, coletados do grupo de servidores pesquisados. Sob o amparo de Yin (2001, p. 32), optou-se por um modelo de estudo empírico em que se “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

No intuito de se perseguir a construção das respostas pretendidas pela pesquisa científica, os eixos norteadores do trabalho tiveram nos consultores legislativos os atores objeto de estudo, sobre os quais foram coletadas informações oriundas do Depes (BRASIL, 2016). Essas

informações estão ligadas à geração por idade, geração por tempo de serviço, bem como a caracterização dos integrantes do grupo quanto a gênero, formação acadêmica detida, além de pertencimento a qual geração etária e de concurso de entrada na carreira. Os dados foram coletados em 19/09/2016, quando havia 206 consultores em exercício.

As variáveis utilizadas para a configuração da pesquisa abordaram as duas grandezas que se inter-relacionam teoricamente com os sujeitos de pesquisa, os consultores legislativos: a variável teórica independente ligada a gerações no trabalho e a variável dependente relacionada ao compartilhamento do conhecimento. Os constructos envolveram dois grupos:

- a) Variável gerações, cujas subvariáveis se ligavam à geração etária, geração por tempo de serviço, formação acadêmica, gênero e conflitos organizacionais entre gerações (entendidos como os comunicacionais, demográficos, culturais, tecnológicos, de adaptabilidade, de integração, de discriminação/segregação, de tempo de serviço e de competitividade).
- b) Variável compartilhamento do conhecimento, cuja subvariável utilizada foi ligada à socialização, descrita por Nonaka e Takeuchi (1997), a qual se refere à interação e conversão de conhecimento tácito para tácito, num processo de compartilhamento de experiências que visa gerar outros conhecimentos tácitos.

Já as etapas vinculadas ao levantamento das informações necessárias à elaboração de todo o trabalho foram duas:

- a) Análises demográficas dos dados oficiais disponibilizados pelo Departamento de Pessoal da Câmara dos Deputados.
- b) Análise dos dados obtidos por meio da aplicação do instrumento de pesquisa com os consultores legislativos, o que envolveu a caracterização demográfica, bem como o levantamento dos conflitos organizacionais presentes entre as gerações existentes, além dos impactos do cruzamento das diversas variáveis quanto ao compartilhamento do conhecimento.

Para a realização da pesquisa, o instrumento escolhido foi o questionário, com o objetivo de alcançar-se o maior número de respondentes entre os possíveis ocupantes dos 216 cargos privativos de consultor legislativo existentes. Optou-se, também, por mecanismo que pudesse alcançar a totalidade dos consultores legislativos no exercício da função, um número finito relativamente pequeno de elementos, além do fato de estarem todos eles localizados geograficamente num mesmo local da Casa do Povo.

Segundo Stevenson (2001, p. 58), “um censo envolve o exame de todos os elementos de um dado grupo, ao passo que a amostragem envolve o estudo de apenas uma parte dos elementos”. Com essa premissa, proporcionou-se o acesso ao instrumento de pesquisa a todos os indivíduos

da população alvo, do que sobrevieram 193 questionários respondidos, correspondendo a 94% daquela equipe funcional.

Assim, a análise e discussão das informações necessárias à busca de dados que pudessem responder à pergunta de pesquisa, visando atender ao objetivo geral e àqueles específicos delineados no trabalho, foram feitas partindo-se do levantamento de dois grandes grupos informacionais:

- a) A caracterização das gerações de consultores legislativos, feita a partir dos dados obtidos no relatório fornecido pelo Departamento de Pessoal;
- b) A aferição sobre a caracterização dos consultores legislativos, bem como sobre os conflitos geracionais, além do compartilhamento do conhecimento, por acaso evidenciados entre as gerações daquela equipe funcional, feito por meio da aplicação do questionário aplicado entre seus integrantes.

## **5 Resultados**

### **5.1 Caracterização das Gerações dos Consultores Legislativos**

Primeiramente, no enquadramento das distintas gerações por entre os consultores legislativos pôde-se perceber que o uso de referenciais estrangeiros na temática geracional mereceu cuidados, afinal a generalização sobre o assunto não se mostrou efetiva. Esta conclusão está em linha com o pensamento de Cordeiro *et al* (2013), pois a utilização de embasamento acadêmico produzido sob influência da realidade norte-americana para a caracterização ampla das gerações de forma desvincilhada do contexto histórico e cultural do grupo pesquisado gerou desvios nas respostas alcançadas.

Tais influências puderam ser vistas na aplicação do instrumento de pesquisa. A utilização de questões com um viés mais objetivo de questionamento possibilitou respostas mais certas por parte dos consultores legislativos em relação aos parâmetros indicados pela literatura. Além de ter baixos níveis de indefinição de respostas, quanto aos itens propostos, os sujeitos de pesquisa tiveram grande índice de acerto quanto à geração etária a que se vinculavam.

De outra parte, abordagens envolvendo temas de remarcada complexidade subjetiva de questionamento levaram a categorizações desvincilhadas daquelas sugeridas pela literatura. Nas questões com temas subjetivos, observou-se que muitos consultores se identificaram com respostas ligadas a outras gerações, ou, então, a maioria da equipe se ligou a uma só resposta, além do fato de que a indefinição ao responder foi maior naquelas questões com viés subjetivo.

Quando da pesquisa, o consultor mais idoso estava com 70 anos e o mais novo, 25. Já entre as mulheres, aquela com idade mais avançada tinha 69 anos e a mais nova, 27. Quanto ao tempo de serviço, os ocupantes mais antigos eram uma consultora, com 37 anos de exercício no cargo, e um consultor com 28 anos na função. Em ambos os sexos, aqueles com menos tempo de



serviço contavam com dois meses trabalhando.

A seguir, observa-se a separação entre os integrantes do grupo quanto às gerações etárias, tendo por base a delimitação temporal utilizada por Sullivan *et al* (2009), bem como a nomenclatura adotada por Lipkin e Perrymore (2010), contendo a separação por gênero.

**Tabela 2** – Distribuição dos consultores legislativos entre gerações e por sexo.

<b>Geração</b>	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Σ Grupo</b>	<b>Σ %</b>
Veteranos	0	0	0	0	0	0
<i>Boomers</i>	24	12	59	29	83	40
Geração X	28	14	72	35	100	49
Geração Y	7	3	16	8	23	11
Geração Z	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>29</b>	<b>147</b>	<b>71</b>	<b>206</b>	<b>100</b>

Fonte: Reis (2017, p. 107).

Já a distribuição dos consultores legislativos, quanto ao concurso de ingresso para o exercício da função, os dados fornecidos pelo Depes (BRASIL, 2016) indicavam um equilíbrio na distribuição total de consultores legislativos por entre os três grupos formados pelos concursos de 1989, 2002 e 2014, sendo de 1% o número daqueles remanescentes que adentraram na carreira antes da Constituição Federal de 1988, conforme a tabela 3:

**Tabela 3** – Distribuição dos consultores legislativos por concurso e por sexo.

<b>Concurso</b>	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Σ Grupo</b>	<b>Σ %</b>
Concurso de 1977	1	0,5	0	0	1	0,5
Concurso de 1985	0	0	1	0,5	1	0,5
Concurso de 1989	25	12	47	23	72	35
Concurso de 2002	15	7	54	26	69	33
Concurso de 2014	18	9	45	22	63	31
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>28,5</b>	<b>147</b>	<b>71,5</b>	<b>206</b>	<b>100</b>

Fonte: Reis (2017, p. 108).

A seguir, vê-se o cruzamento dos dados ligados à geração etária e por concurso de entrada. Os dados revelaram que os *Boomers* vieram perdendo força a cada novo certame, mas foi o único grupo com representantes em todos os concursos. Já os integrantes da Geração X conseguiram se fazer representar em todos os concursos realizados pós Constituição Federal de 1988, sendo que, nos dois últimos, contavam com mais da maioria dos novos entrantes. Como não poderia ser diferente, os “Ys” só foram aprovados a partir do concurso de 2014.

**Tabela 4** – Quantitativo etário por concursos para consultor legislativo.

<b>Geração</b>	<b>Concurso 1977</b>	<b>Concurso 1985</b>	<b>Concurso 1989</b>	<b>Concurso 2002</b>	<b>Concurso 2014</b>	<b>Total</b>
Veteranos	0	0	0	0	0	0
Boomers	1	1	56	24	1	83
Geração X	0	0	16	45	39	100
Geração Y	0	0	0	0	23	23
Geração Z	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>72</b>	<b>69</b>	<b>63</b>	<b>206</b>

Fonte: Adaptado de Reis (2017, p. 110).

Os dados obtidos do Depes (BRASIL, 2016) permitiu a visualização do espectro acadêmico por entre o grupo dos consultores legislativos, conforme a seguir, com o detalhe de que a graduação com o maior número de incidência era a ligada ao Direito e às Ciências Jurídicas e Sociais, num total de 105.

**Tabela 5** – Distribuição de titulação total e entre sexo de consultores legislativos.

<b>Titulação</b>	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Σ Grupo</b>
Superior	80	28	202	72	282
Especialização	56	25	171	75	227
Mestrado	23	24	74	76	97
Doutorado	6	18	27	82	33
Pós-doutorado	0	0	1	100	1

Fonte: Reis (2017, p. 111).

## 5.2 Conflitos Geracionais

A pesquisa demarcou a existência entre os consultores legislativos de conflitos geracionais ligados à comunicação, a questões demográficas e à adaptação da cultura grupal.

Sobre o conflito comunicacional, os resultados mostraram uma tendência de que a equipe sentia a interferência de fatores comunicacionais no compartilhamento do conhecimento dentro do grupo, o que corrobora as ideias de Lipkin e Perrymore (2010). Conforme apurado, 63% dos pesquisados reconheceram a existência de tal conflito, dos quais mais da metade integrantes da geração X.

De forma análoga, sobre o conflito demográfico, a resposta dos consultores manifestou que os valores, ambições e pontos de vista próprios de cada geração interferem no compartilhamento do conhecimento dentro da equipe, com o destaque para o fato de os integrantes da Geração X, bem como aqueles que adentraram no concurso de 2002, terem apresentado uma

maior sensibilidade para com o tema. O resultado está em linha com as diferenças etárias envolvendo integrantes de uma mesma equipe laboral proposta por Cordeiro *et al* (2013).

Já sobre os conflitos culturais, na esteira do pensamento de Melo e Souza (2012), os resultados delimitaram que a equipe pesquisada, em seu conjunto e nos segmentos geracionais estudados, se posicionou sobre o fato de que a adaptação a códigos de conduta e à cultura de grupo de gerações diferentes era um fator que interferia no compartilhamento do conhecimento dentro da equipe, com 62% de concordância.

De forma diversa, os resultados da pesquisa mostraram que os conflitos geracionais ligados à questão tecnológica, à discriminação/segregação e à competitividade não foram relevados pela equipe.

É o que mostram os dados sobre o conflito tecnológico (COSTA *et al*, 2014), em que 68% do grupo se posicionou contrário à existência de um abismo tecnológico envolvendo as distintas gerações presente entre os consultores legislativos. Interessante que os *Boomers* tiveram o maior percentual de discordância (76%) dentre seus representantes, em relação aos demais grupos etários pesquisados.

Já sobre os conflitos de discriminação/segregação, contrastando com o entendimento de Loth e Silveira (2014), 69% dos consultores rejeitaram a ideia de interferência de sentimentos discriminatórios ou segregacionistas devido à idade, envolvendo o compartilhamento do conhecimento pessoal com outras gerações da equipe.

Atinente aos conflitos de competitividade (COSTA *et al*, 2014), analisando-se a inter-relação dos diferentes grupos geracionais de consultores legislativos a alterar o compartilhamento do conhecimento dentro do grupo, os resultados mostraram, no total, uma maioria discordante do tema (55%).

Contudo, para alguns tipos de conflito, os resultados não foram conclusivos na aferição de uma tendência definida. Isso se processou com os conflitos de adaptação tecnológica, de integração e de tempo de serviço.

Naqueles ligados à adaptação tecnológica, a despeito do pensamento de Loth e Silveira (2014), evidenciou-se o empate de posições entre concordância e discordância quanto ao fato de que a adaptação a novas tecnologias pudesse interferir no compartilhamento do conhecimento entre os consultores legislativos. Inclusive, houve situações em que grupos geracionais distintos apresentaram sinais trocados quanto à concordância e discordância.

De forma análoga, os dados apurados quanto a apuração de conflitos de integração (COSTA *et al*, 2014) no grupo pesquisado não possibilitaram a inferência de uma tendência dentro do conjunto. Da mesma forma, atinente ao conflito de tempo de serviço (LOTH; SILVEIRA, 2014), a análise estratificada de gerações estudadas possibilitou inferir que os mais antigos sentem bem menos a influência do tempo de Casa no compartilhamento do conhecimento. Contrariamente, os mais novos mostraram o maior índice de sensibilidade para com o tema.

### **5.3 Impacto das Diferenças Geracionais no Compartilhamento do Conhecimento**

Sobre a avaliação do impacto das diferenças geracionais no compartilhamento do conhecimento entre os consultores legislativos, os resultados possibilitaram a construção de um cenário positivo envolvendo diferenças geracionais e compartilhamento de conhecimento. Por exemplo, o grupo concordou (68%) que haja uma cultura cooperativa, envolvendo confiança, honestidade e integração entre a equipe, em consonância com os postulados de Paiva e Souza (2009) e de Costa (2011) sobre o tema, ainda que esta percepção aparecesse mais demarcada conforme o grupo geracional fosse mais novo.

Em sintonia com o pensamento de Davenport e Prusak (1998), bem como de Tonet e Paz (2006), sobre a existência de uma linguagem comum do grupo que favorecesse o compartilhamento, o conjunto dos consultores manifestou-se positivamente (65%), ao passo que a percepção sobre as diferenças geracionais interferirem no compartilhamento de experiências que promovessem o surgimento de novos conhecimentos (NONAKA; TAKEUCHI, 1997) não ressaltou uma tendência no grupo, ainda que os mais novos tenham assumido o posicionamento de sentirem mais aquelas interferências.

Atinente à transferência de conhecimento por meio da observação e imitação de práticas do conhecimento, em linha com a ideia de experiência compartilhada de Nonaka e Takeuchi (1997), uma vez mais o conjunto dos consultores legislativos mostrou-se favorável a esse entendimento (83%), sobretudo os grupos geracionais mais novos, num percentual de 54% dos seus integrantes, reflexo de uma ambientação diferenciada que receberam ao assumir o cargo.

Já sobre a troca de experiências entre os integrantes da equipe constituir um fator propício à ocorrência da socialização do conhecimento (NONAKA; TAKEUCHI, 1997), 90% dos consultores valorizaram esse ponto, em especial singularizando que grupos mais novos foram mais sensíveis a isso.

No que concerne à existência de ambiente de interação entre as diversas gerações de consultores legislativos, a favorecer o compartilhamento de experiências, consoante delineado por Nonaka e Takeuchi (1997), o conjunto da equipe mostrou-se favorável a esse entendimento (59%). De forma semelhante, a situação envolvendo trabalhos realizados em equipe com atores de distintas gerações obteve a concordância majoritária do grupo (84%) quanto a favorecer o compartilhamento do conhecimento.

Contudo, houve a discordância do grupo (74%) quanto ao questionamento sobre diferenças geracionais terem influenciado negativamente na obtenção de conhecimento entre os colegas consultores, o que reforça o sentimento de compartilhamento do conhecimento na equipe, independente das gerações etárias.

#### **5.4 Relação entre Gerações de Consultores Legislativos e Compartilhamento de Conhecimento**

A fim de colaborar na busca de respostas para a questão central da pesquisa realizada, o questionário abordou, também, os consultores legislativos sobre suas impressões pessoais atinentes ao relacionamento, por eles mantido, com seus pares.

E a avaliação dos resultados alcançados permitiu a construção do entendimento de que os integrantes daquele grupo funcional se mostravam favoráveis (89%) a que o compartilhamento do conhecimento acontecesse com indivíduos de outras gerações. Entre os grupos etários, os números foram de 91%, 89% e 74%, respectivamente para *Boomers*, X e Y. Na segmentação por gênero, 90% dos homens eram favoráveis ao tema, enquanto entre as mulheres, 83%.

Os resultados auferidos possibilitaram, também, a interpretação de que o conjunto dos consultores se vê aberto ao compartilhamento do conhecimento com os pares, independentemente de eles pertencerem a uma geração etária específica ou a um grupo de entrada determinado. Corroborando essa percepção, é de se mencionar que 69% do grupo discordou da existência de sentimentos de dificuldade em compartilhar conhecimento com consultores legislativos de outras gerações. Já na quantificação por gênero, tanto mulheres como homens apresentaram 69% de discordância para com a temática.

Contudo, os resultados levantados apontaram para a possibilidade de que haja interação mais aprofundada em grupos geracionais cujos integrantes sejam mais novos, o que está em consonância com o entendimento de Lombardía, Stein e Pin (2008), sobretudo formando nichos de afinidade, ainda que a quantidade de indivíduos desses grupos seja minoritária, pelo menos quando da pesquisa.

Quando questionados sobre a preferência de só compartilhar conhecimento com colegas do mesmo concurso, 70% divergiram da temática, particularizando que as mulheres discordaram com 73% e os homens com 68%. Mas na segmentação por gerações, é de se demarcar que entre os *Boomers* a discordância foi de 83%, enquanto entre os mais jovens foi de somente 42%, o que, uma vez mais, aponta a possibilidade de existência de interação mais próxima entre os mais novos.

Por fim, provocados a se manifestar sobre se sentem dificuldades para compartilhar conhecimento com consultores de outras gerações, 72% da equipe discordou. Uma vez mais, os *Boomers* foram mais incisivos na resposta, com 78%, dentre eles, contrários ao tema. Na segmentação por gênero, homens e mulheres apresentaram números próximos de discordância, 73% e 71%, respectivamente.

#### **6 Conclusão**

O artigo trouxe a análise da inter-relação envolvendo as gerações de consultores legislativos e o compartilhamento do conhecimento. Para tanto, foi feita pesquisa entre aquela equipe a fim de se buscar a caracterização das distintas gerações no grupo, verificando a existência

de conflitos entre os segmentos etários, além de se avaliar o impacto das diferenças geracionais no compartilhamento do conhecimento dentro do grupo.

Os resultados ligados à caracterização das gerações de consultores legislativos possibilitaram a elaboração de um amplo quadro da situação demográfica daquela equipe, estabelecendo quais gerações eram representadas no grupo, pormenorizando o quantitativo de indivíduos por geração singular, inclusive com distinção por sexo. Outros dados que puderam ser mensurados foram o número de integrantes pertencentes a cada geração, separados por concurso de entrada na função de consultor legislativo, além da distribuição de titulação acadêmica entre os integrantes da carreira.

Atinente aos conflitos geracionais envolvendo os consultores legislativos, os dados apurados com a aplicação do instrumento de pesquisa permitiram segmentar os conflitos no grupo de três formas: os existentes, os inexistentes e aqueles sem uma tendência definida.

Os resultados possibilitaram afirmar a existência do conflito de comunicação no grupo, ou seja, a maioria dos consultores pesquisados manifestou o sentimento de que os fatores comunicacionais interferem no compartilhamento do conhecimento dentro do grupo. Da mesma sorte, o conflito demográfico mostrou-se presente, a destacar que os valores, ambições e pontos de vista próprios de cada geração interferem no compartilhamento do conhecimento. Igualmente, códigos de conduta e a cultura de grupo interferem no compartilhamento do conhecimento dentre os consultores legislativos.

De maneira diversa, os dados apurados convergiram para a inexistência de conflitos tecnológicos na equipe. Inclusive, os *Boomers* foram os mais céticos quanto a este ponto, o que, de certa forma, refuta a ideia de os mais velhos serem avessos à tecnologia. Já sobre sentimentos de discriminação/segregação atrelados à questão geracional, o grupo manifestou, também, contrariedade à existência desse tipo de conflito entre eles. Na mesma linha, houve uma maioria discordante atinente a conflitos de competitividade influenciarem no compartilhamento de conhecimento na equipe.

Os conflitos que não tiveram uma definição de tendência demarcada na análise dos dados obtidos foram os de adaptação tecnológica, integração e tempo de serviço. Tanto a adaptação a novas tecnologias, como as possibilidades de integração na equipe e, também, as influências no tempo de trabalho não se mostraram temas de destaque no conjunto dos consultores legislativos.

Sobre o impacto das diferenças geracionais no compartilhamento do conhecimento os resultados foram positivos para a existência de uma cultura cooperativa entre a equipe, envolvendo confiança, honestidade e integração, com o destaque de que quanto mais novo o respondente, mais forte foi essa percepção. De forma semelhante, a existência de uma linguagem comum grupal, a favorecer o compartilhamento, foi destacada por mais da maioria dos respondentes. De outra sorte, o conjunto dos consultores não firmou posição sobre a percepção de que diferenças geracionais poderiam interferir no compartilhamento de experiências que

levassem ao surgimento de novos conhecimentos na equipe.

A equipe foi favorável à transferência de conhecimento por meio de observação e imitação de práticas de conhecimento, confirmando que a troca de experiências entre eles constitui fator motivador à socialização do conhecimento, consoante o entendimento de Nonaka e Takeuchi (1997), sobretudo entre os mais novos. Já sobre a existência de ambiente de interação entre as gerações de consultores, bem como sobre os trabalhos envolvendo a atuação conjunta de indivíduos de gerações diferentes, em ambos os casos a equipe mostrou-se favorável a que esses fatores favoreçam o compartilhamento do conhecimento.

Por fim, sobre a construção de uma resposta à pergunta central da pesquisa, os resultados permitiram aferir que os consultores legislativos são favoráveis, em sua grande maioria, a ocorrência de compartilhamento do conhecimento entre indivíduos de gerações diferentes. Digno de destaque que eles se veem abertos a que tal compartilhamento aconteça independentemente da geração etária ou do grupo de concurso dos colegas com quem necessitem interagir. Logo, não apresentam sentimentos de dificuldade em compartilhar conhecimento com os pares de outras gerações.

A pesquisa singularizou que o grupo não tem preferência demarcada sobre somente compartilhar conhecimento com colegas do mesmo concurso de entrada, ratificando o sentimento negativo quanto à existência de dificuldade, perante o todo, em compartilhar conhecimento com consultores de outras gerações.

## Referências

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**: como implementar gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório sobre perfil demográfico dos consultores legislativos**. Documento interno. [Planilha eletrônica]. Brasília, Câmara dos Deputados, DEPE/COREH, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 48, de 26 de agosto de 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 28, de 20 de maio de 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1998/resolucaodacamaradosdeputados-28-20-maio-1998-321132-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12, de 2019. – 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. (Série legislação; n. 2). Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 12 out. 2020.

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

CHOO, Chun W. Aprendizado como Inteligência Organizacional. *In: Aprendizado*

**Organizacional:** Fundamentos e abordagens multidisciplinares, v.1. Curitiba: IbpeX, 2011, p. 33-54.

CORDEIRO, Helena Talita Dante; FREITAG, Bárbara Beatriz; FISCHER, André Luiz; ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão de. A Questão das Gerações no Campo da Gestão de Pessoas: Tema Emergente? **Recape-Revista de Carreiras & Pessoas**, v. 3, n. 2, mai/jun/jul/ago 2013. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/16531/12409>>. Acesso em: 12 out. 2020.

COSTA, Lucia de F. L. G da; MENDONÇA, Cláudio M., RODRIGUES JÚNIOR, Gio vani, ARAÚJO, Maria V. P. e ALLOUFA, Joméria M. L. **Conflitos Organizacionais entre Gerações:** Um Estudo Empírico com a Equipe de Desenvolvimento de Software do IFRN. **HOLOS**, v. 4, 2014, p. 361-374. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/898>>. Acesso em: 12 out. 2020.

COSTA, Sérgio Paulo Muniz. Cultura Organizacional nas Empresas e nas Instituições. *In: **Aprendizado Organizacional:** Fundamentos e abordagens multidisciplinares, v.1.* Curitiba: IbpeX, 2011, p. 213-245.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial:** como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237 p.

DRUCKER, Peter F. **Desafios Gerenciais para o Século XXI.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 168 p.

FARIA, Flávio Freitas. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados aos Quarenta Anos de sua Existência. *In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **40 anos de Consultoria Legislativa:** Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 71-86. (Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; TAVARES, José Fernando Consentino; SANCHES, Osvaldo Maldonado; RIBEIRO, Romiro. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. *In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **40 anos de Consultoria Legislativa:** Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 115-196. (Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

HORTA, Anderson Braga. Breve Memória sobre o Assessoramento Legislativo na Câmara dos Deputados. *In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **40 anos de Consultoria Legislativa:** Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 27-49. (Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

LIPKIN, Nicole A.; PERRYMORE, April J. **A Geração Y no Trabalho:** como lidar com a força de trabalho que influenciará definitivamente a cultura da sua empresa. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LOMBARDÍA, Pilar García; STEIN, Guido; PIN, José Ramón. **Políticas para Dirigir a los Nuevos Profesionales: Motivaciones y Valores de la Generación Y.** Madrid: IESE Business School - Universidad de Navarra, Documento de Investigación DI-753, maio 2008. Disponível em: <<http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0753.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

LOTH, Guilherme Blauth; SILVEIRA, Nereida. Etarismo nas Organizações: Um Estudo dos Estereótipos em Trabalhadores Envelhecidos. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, ago. 2014, p. 65-82. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2735/273531662005.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

MANNHEIM, Karl. *Das Problem der Generationen. Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie*, VII, heft-2, 1928, 157-185.

MELO, José Airton Mendonça de; SOUZA, Leila de Fátima. Geração Y nas organizações e os desafios para a gestão de pessoas. **Rev. Negócios em Projeção**, v. 3, n. 2, nov. 2012, p. 49-65.



Disponível em: <  
<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/257/174>>. Acesso em:  
12 out. 2020.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PAIVA, Simone Bastos; SOUZA, Bruna Stefhany Pereira de. O Compartilhamento do Conhecimento no Ambiente Acadêmico: uma análise a partir da percepção de docentes universitários. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 8, n. 3, 2009.

REIS, Marcos Antônio. **Relação entre Gerações de Consultores Legislativos e Compartilhamento de Conhecimento**. Dissertação de mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017, 191p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35120>>. Acesso em: 12 out. 2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A Consultoria Legislativa e a Difusão de seu Modelo de Assessoramento Institucional do Poder Legislativo. *In*: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **40 anos de Consultoria Legislativa: Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 87-102. (Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder Legislativo e suas Consultorias Institucionais. Belo Horizonte, **Cad. Esc. Legislativo**, v. 9, n. 14, jan./dez. 2007, p. 133-152. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/5326/5326.pdf?sequence=3#page=135>>. Acesso em: 12 out. 2020.

SILVA, Luiz Mário Ribeiro. **Os Papéis de Liderança no Contexto do Assessoramento Parlamentar**. [Monografia]. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011, 83 p. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7349>>. Acesso em: 12 out. 2020.

STEVENSON, Willian J. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 2001.

SULLIVAN, Sherry E.; FORRET, Monica L.; CARREHER, Shawn M.; and MAINIERO, Lisa A., *Using the Kaleidoscope Career Model to Examine Generational Differences in Work Attitudes* (2009). **Business Faculty Publications**, Paper 62, 2009. Disponível em: <<http://digitalcommons.fairfield.edu/business-facultypubs/62>>. Acesso em: 12 out. 2020.

TONET, Helena Correa; PAZ, Maria das Graças Torres da. Um modelo para o Compartilhamento de Conhecimento no Trabalho. **RAC**, v. 10, n. 2, abr/jun 2006, p. 75-94.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. São Paulo: Bookman, 2001, 2. Ed.

Artigo submetido em: 2020-10-12

Artigo reapresentado em: 2020-11-16

Artigo aceito em: 2020-12-19



## COMPREENDER O ESPAÇO FÍSICO: UMA CONTRIBUIÇÃO SOBRE A ESTRUTURA DE PARLAMENTOS

### UNDERSTANDING BUILT SPACE: A CONTRIBUTION ON THE STRUCTURE OF PARLIAMENTS

### COMPRENDER EL ESPACIO FÍSICO: UNA CONTRIBUCION SOBRE LA ESTRUCTURA DE LOS PARLAMENTOS

Valério Augusto Soares de Medeiros<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo explora a variável espacial em quinze parlamentos (câmaras altas, câmaras baixas e assembleias estaduais brasileiras) com o intuito de investigar aspectos de estrutura e funcionamento, a partir da premissa de que o espaço afeta o desempenho legislativo. As informações para cada instituição foram sistematizadas de acordo com cinco categorias de interpretação: dados gerais; perfil; edifícios integrantes; síntese das características espaciais e síntese numérica. Os resultados obtidos permitiram identificar feições semelhantes nos estudos de caso, associadas à natureza político-legislativa, à carga simbólica e à complexidade espacial dos conjuntos edificados, além de apontar o quanto o espaço deve ser compreendido como um “bem” para a análise de casas legislativas.

**Palavra-chave:** Parlamentos; Estrutura e Organização; Variável Espacial; Complexidade Espacial; Análise Comparada.

**Abstract:** This paper explores the spatial variable in fifteen parliaments (upper chambers, lower chambers, and Brazilian state assemblies) intending to investigate aspects of structure and function, based on the premise that space affects legislative performance. The information for each institution was systematized according to five categories of interpretation: general data, profile, buildings, spatial characteristics synthesis of numerical synthesis. The obtained results allowed to identify similar features in the case studies, associated with the political-legislative nature, the symbolic appeal, and the spatial complexity of the built complexes, in addition to pointing out how much space should be understood as a “good” for the analysis of legislative houses.

**Keywords:** Parliaments; Structure and Organization; Spatial Variable; Spatial Complexity; Comparative Analysis.

**Resumen:** El artículo explora la variable espacial en quince parlamentos (cámaras altas, cámaras bajas y asambleas estatales brasileñas), con la finalidad de investigar los aspectos de estructura y funcionamiento, partiendo de la premisa de que el espacio afecta el desempeño legislativo. La información de cada institución fue sistematizada en cinco categorías de interpretación: datos generales; perfiles; edificaciones integrales; síntesis de características espaciales y síntesis numérica. Los resultados obtenidos permitieron identificar que los rasgos similares en los estudios de caso de carácter político-legislativo, la carga simbólica y la complejidad espacial de los conjuntos edificados advierten que el espacio debe ser considerado como

---

<sup>1</sup> Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2006) – com período de estágio na *University College London* (2006) – e Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2001). Realizou pós-doutorado no Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (2012). Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, servidor do Departamento Técnico e professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. É Pesquisador Colaborador Pleno do PPG/FAU/UnB. Coordena o grupo de pesquisa e extensão “O Poder do Espaço: Variáveis Espaciais em Casas Legislativas”, cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-2040-824>. E-mail: [valerio.medeiros@camara.leg.br](mailto:valerio.medeiros@camara.leg.br).

un “bien” para el análisis de casas legislativas.

**Palabras clave:** Parlamentos; Estructura y Organización; Variable espacial; Complejidad espacial; Análisis comparativo.

## 1 Introdução

O artigo compreende um estudo comparado entre estruturas espaciais de casas legislativas (estaduais, no Brasil, e internacionais) e procura discutir a existência de um padrão espacial nas instituições. Os parlamentos são a sede física do Poder Legislativo e compreendem o edifício ou o conjunto de edifícios que o abrigam. “Uma das características das democracias modernas é a prática da separação de poderes e a existência de uma assembleia composta por representantes eleitos pelo povo para exercer a função do Poder Legislativo (...). Ao redor do mundo, as assembleias (...) recebem nomes diferentes: parlamento, congresso, dieta, assembleia e câmara são alguns deles” (SATHLER e SATHER, 2020, p. 114).

Em compêndios e dicionários de história da arquitetura e da cidade, edifícios que abrigam parlamentos nacionais ou locais sobressaem a partir do século XVIII. A posição central nas cidades, a robusta carga simbólica e a inegável qualidade de concepção são reiteradamente mencionadas como justificativas para integrarem o panteão arquitetônico (JORDAN, 1985; GLANCEY, 2001; RISEBERO, 2002; STRICKLAND, 2003; NUTTGENS e WESTON, 2006; STEVENSON, 2007; BORNGÄSSER, 2010; COHEN, 2013).

Lawrence Vale (1992), na obra seminal “Architecture, Power, and National Identity”, explora questões de poder e identidade nas sedes e arredores de parlamentos nacionais. Para o autor, o poder político assume diversas formas e muitos regimes fazem uso simbólico do ambiente físico. Observa-se que de uma perspectiva prioritariamente baseada em a) características simbólicas (GOODSELL, 1988; BRUAND, 1999; HAKALA, 2000; BOTTON, 2007; PARKINSON, 2012; CALIB e PAZ, 2016; FLINDERS, COTTER, *et al.*, 2017) e b) configuração dos plenários principais (AMELLER, 1966; RIGGS, 1973; LARA e VEGT, 2017), as interpretações alargaram-se, o que permite compreender, com base em evidência, vários aspectos espaciais que caracterizam a dinâmica cotidiana em casas legislativas. Isso inclui: c) o reconhecimento do papel do espaço físico e de questões estruturais e funcionais para estas instituições (RIGGS, 1973; HEDLUND, 1984; FLINDERS, COTTER, *et al.*, 2017); d) o efeito do espaço construído no comportamento dos parlamentares, na cultura política e no processo legislativo (GRUMM, 1970; GOODSELL, 1988; STEVENS, 1997-1998); e) a relevância de questões de localização no sistema urbano (NORTON, 2017); f) o desempenho dos espaços informais para a vida parlamentar (NORTON, 2019); e g) o problema da falta de espaço físico em casas legislativas (MARCONDES FILHO, 1958; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS e REBELO, 2014). Destacam-se, ainda, os estudos que procuram identificar variáveis para a investigação de aspectos estruturais nestas instituições, inclusive no que diz respeito aos espaços

(AMELLER, 1966; RIGGS, 1973; HEDLUND, 1984; LARA e VEGT, 2017).

As pesquisas, embora distribuídas no tempo e no espaço (quanto à localização dos casos analisados), são de algum modo dispersas e ainda não consolidam um campo de conhecimento estruturado, carecendo de achados mais sólidos. Se na arquitetura predomina uma perspectiva prioritariamente simbólica e estética, na ciência política a leitura espacial ainda é vista como tangente e de alguma forma sem relevância, embora estudos demonstrem os efeitos da forma construída sobre as pessoas em diversas dimensões (HILLIER e HANSON, 1984) (KOHLSDORF, 1996; HOLANDA, 2002; HOLANDA, 2013; KOHLSDORF e KOHLSDORF, 2017; HOLANDA, 2019). Por que seria diferente em parlamentos?

O artigo parte da indagação acima, apoiando-se no entendimento de que a leitura comparada das relações espaciais em edifícios ou conjuntos complexos requer o aprimoramento sobre o quanto a arquitetura (sentido amplo), o espaço construído ou a configuração espacial (relações entre os elementos constituintes do espaço construído) afetam as relações de trabalho, a interação interpessoal e a troca de experiências, incidindo sobre o desempenho das instituições. É intenção, nesta etapa da pesquisa, responder duas questões: a) como ler a estrutura espacial de parlamentos?; e, b) em termos espaciais, de que maneira as casas legislativas se aproximam?

Para tanto, o artigo está estruturado em duas seções, além da introdução e das conclusões. No primeiro momento são expostos os procedimentos metodológicos, enquanto no segundo são apresentados e discutidos os resultados, a partir da comparação de variáveis espaciais em quinze estudos de caso.

## 2 Método

A pesquisa é exploratória e procura identificar aproximações entre parlamentos. A seleção dos exemplares integrantes da amostra resultou da disponibilidade de dados oficiais das instituições: (a) nos sítios eletrônicos, (b) em documentos impressos, e (c) fornecidos pelas unidades técnicas responsáveis pela gestão espacial, sob solicitação para o estudo. Não houve distinção entre casas legislativas unicamerais ou bicamerais. Quando bicamerais, os dados das câmaras alta e baixa foram analisados separadamente.

Avaliados os condicionantes, a amostra resultou na investigação de onze casas legislativas de seis parlamentos (Quadro 1): Brasil (*Congresso Nacional do Brasil: Câmara dos Deputados e Senado Federal*; Figura 1), Estados Unidos (*United States Congress: House of Representatives e Senate*; Figura 2), França (*Congrès du Parlement: Assemblée Nationale e Sénat*; Figuras 3 e 4), Itália (*Parlamento Italiano: Camera dei Deputati e Senato della Repubblica*; Figura 5), Portugal (*Assembleia da República Portuguesa*; Figura 6) e Reino Unido (*United Kingdom Parliament: House of Commons e House of Lords*; Figura 7). Adicionalmente foram incluídas quatro assembleias estaduais no Brasil (Quadro 2): Câmara Legislativa do Distrito Federal (Figura 8), Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Figura 9), Assembleia

Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Figura 10) e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Figura 11).

**Quadro 1** – Parlamntos nacionais (amostra)

<b>País</b>	<b>Designação Oficial do Parlamento</b>	<b>Designação Oficial da Casa Legislativa</b>	<b>ID</b>
Brasil	<i>Congresso Nacional do Brasil</i>	<i>Câmara dos Deputados</i>	1
	(bicameral)	<i>Senado Federal</i>	2
Estados Unidos	<i>United States Congress</i>	<i>House of Representatives</i>	3
	(bicameral)	<i>Senate</i>	4
França	<i>Congrès du Parlement</i>	<i>Assemblée Nationale</i>	5
	(bicameral)	<i>Sénat</i>	6
Itália	<i>Parlamento Italiano</i>	<i>Camera dei Deputati</i>	7
	(bicameral)	<i>Senato della Repubblica</i>	8
Portugal	<i>Assembleia da República Portuguesa</i>	<i>Assembleia da República Portuguesa</i>	9
	(unicameral)		
Reino Unido	<i>United Kingdom Parliament</i>	<i>House of Commons</i>	10
	(bicameral)	<i>House of Lords</i>	11

**Quadro 2** – Assembleias estaduais brasileiras (amostra)

<b>UF</b>	<b>Designação Oficial da Assembleia Estadual</b>	<b>Sigla Oficial da Assembleia Estadual</b>	<b>ID</b>
Distrito Federal	Câmara Legislativa do Distrito Federal	CLDF	12
Minas Gerais	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	ALMG	13
Rio de Janeiro	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	ALERJ	14
São Paulo	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	ALESP	15

As informações das quinze instituições foram compiladas, organizadas e descritas de acordo com as seguintes categorias de investigação: *a) informações gerais*: contexto geral da casa legislativa em seu correspondente território; *b) perfil*: dados institucionais, incluindo área

construída, números de parlamentares e quantitativo de funcionários; *c) informações sobre edifícios*: registro dos prédios que integram a estrutura espacial do parlamento; e *d) síntese das características espaciais e síntese numérica*: consolidação das mais emblemáticas feições espaciais do conjunto edificado, bem como: *(d.1)* total de parlamentares; *(d.2)* razão entre número de habitantes por parlamentar; *(d.3)* área construída total do complexo arquitetônico; *(d.4)* área construída por parlamentar; *(d.5)* área dos gabinetes parlamentares; *(d.6)* quantidade máxima possível de colaboradores/assistentes por parlamentar; *(d.7)* quantidade média de colaboradores/assistentes por parlamentar; e *(d.8)* quantidade média de funcionários por parlamentar.

O manejo dos dados resultou em um conjunto achados sobre as casas legislativas, auxiliando no alcance das questões de pesquisa.



**Figura 1** – Congresso Nacional do Brasil: Palácio do Congresso Nacional na Esplanada dos Ministérios (Brasília/DF)

**Crédito:** Ana Volpe/Agência Senado. **Fonte:** “Página oficial do Senado no Flickr” (<  
<https://flickr.com/photos/agencia-senado/23427566005/in/album-72157665543137366/>>)



**Figura 2** – Congresso dos Estados Unidos da América: Capitólio (Washington/EUA).

**Crédito:** Architect of the Capitol. **Fonte:** Portal do Architect of the Capitol “USCapitol” no Flickr (< <https://www.flickr.com/photos/uscapitol/13060481275/in/album-72157627522484962/> >).



**Figura 3** – Congresso do Parlamento da França: Palácio Bourbon (Assembleia Nacional) (Paris/França).

**Crédito:** Assemblée Nationale. **Fonte:** Portal Assemblée Nationale (< <http://www.assemblee-nationale.fr/presse/photos/format-natif/colonnade-3.zip> >).



**Figura 4** – Congresso do Parlamento da França: Palácio de Luxemburgo (Senado) (Paris/França).

**Crédito:** Sénat. **Fonte:** Portal La Photothèque du Sénat  
(<[https://www.senat.fr/uploads/tx\\_templavoila/facade\\_sud\\_01\\_ap.jpg](https://www.senat.fr/uploads/tx_templavoila/facade_sud_01_ap.jpg)>).



**Figura 5** – Parlamento da Itália: Palácio Montecitorio (Câmara dos Deputados) (Roma/Itália).

**Crédito:** Valério de Medeiros.





**Figura 6** – Assembleia da República de Portugal: Palácio de São Bento (Lisboa/Portugal).

**Crédito:** Valério de Medeiros.



**Figura 7** – Parlamento do Reino Unido: Palácio de Westminster (Londres/Inglaterra).

**Crédito:** UK Parliament. **Fonte:** Portal UK Parliament no Flickr (< [https://www.flickr.com/photos/uk\\_parliament/3384058073/](https://www.flickr.com/photos/uk_parliament/3384058073/) >).



**Figura 8** – CLDF: sede da Câmara Legislativa do Distrito Federal (Brasília/DF).

**Crédito:** Sílvio Abdon. **Fonte:** Portal CLDF (< [http://www.cl.df.gov.br/web/guest/ultimas-noticias/-/asset\\_publisher/IT0h/content/nota-de-esclarecimento-sobre-o-concurso-publico-da-cldf?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fultimas-noticias](http://www.cl.df.gov.br/web/guest/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/nota-de-esclarecimento-sobre-o-concurso-publico-da-cldf?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fultimas-noticias) >).



**Figura 9** – ALMG: Palácio da Inconfidência (Belo Horizonte/MG).

**Crédito:** Guilherme Bergamini. **Fonte:** Portal ALMG (Sala de Imprensa) (< [https://www.almg.gov.br/sala\\_imprensa/fotos/index.html?idAlb=1139&albPos=20](https://www.almg.gov.br/sala_imprensa/fotos/index.html?idAlb=1139&albPos=20)>; < <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/960/645960.jpg>>).



**Figura 10** – ALERJ: Palácio Tiradentes (Rio de Janeiro/RJ).

**Crédito:** Rafael Wallace. **Fonte:** Portal ALERJ/Palácio Tiradentes (<  
<http://www.palaciotiradentes.rj.gov.br/galeria-de-fotos/pordentrodoalacio/>>).



**Figura 11** – ALESP: Palácio 9 de Julho (São Paulo/SP).

**Crédito:** José Antônio Teixeira. **Fonte:** Portal ALESP (<  
<https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/noticia/N-08-2018/fg226430.jpg>>; <  
<https://www.al.sp.gov.br/noticia/album.jsp?id=393532>>).

### 3 Resultados e Discussão

A análise comparada entre os espaços construídos de casas legislativas permitiu identificar um conjunto de feições semelhantes entre as instituições. A natureza político-legislativa dos espaços, a carga simbólica e a dimensão dos conjuntos edificados apontam para uma evidente aproximação – o que independe, inclusive, do sistema vigente, seja unicameral ou bicameral. São características compartilhadas:

- 1) Presença de edifício (usualmente a sede) – ou de vários edifícios integrantes do complexo arquitetônico – de interesse patrimonial. As instituições tradicionalmente se situam em conjuntos edificados de expressivo apelo arquitetural, tendo em vista o significado do Poder Legislativo enquanto representação da sociedade. A amostra inclui, por exemplo, exemplares tombados ou situados em áreas classificadas como Patrimônio Cultural da Humanidade (Palácio de Westminster, em Londres; Assembleia Nacional da França, em Paris; e o Congresso Nacional brasileiro, integrante do Plano Piloto de Brasília) ou inscritos em registros de tomo nacionais (como o Palácio de São Bento, em Lisboa; ou o Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro).
- 2) Os conjuntos arquitetônicos têm significativa complexidade espacial, resultante da existência de dois ou mais edifícios compondo a estrutura física das instituições. A característica, vinculada a aspectos de descontinuidade espacial, uma vez que os prédios se situam distantes entre si ou separados por ruas e quarteirões (quando dispostos no entorno imediato), obriga a uma série de soluções para a conexão física – rampas, esteiras, corredores, sistemas internos de metrô, passarelas subterrâneas ou aéreas, etc. – e de logística, de modo a garantir a vitalidades dos conjuntos edificados.
- 3) Os complexos arquitetônicos usualmente estão situados nos centros urbanos: o processo histórico e político vinculado a estas edificações resultou em locações proeminentes. A sede do Poder Legislativo tradicionalmente se situa em largos e praças, dominados visualmente pela edificação, como ocorre na Praça Montecitorio e o palácio homônimo, em Roma, ou o caso de praticamente todas as assembleias estaduais brasileiras. Quando presentes em cidades planejadas, a exemplo de Washington e Brasília, o edifício principal do parlamento compõe a perspectiva mais emblemática do assentamento urbano: se o *National Mall* direciona para o Capitólio dos EUA, a Esplanada dos Ministérios conduz o olhar para Congresso Nacional brasileiro.
- 4) Há uma clara relação entre edifícios e atividades específicas – o que expressa o conceito de vocação. Usualmente o prédio de interesse histórico e patrimonial abriga parcela significativa das atividades político-legislativas e de recepção: nele estão os salões e espaços de convívio, além do plenário principal. É o contexto da Câmara dos Deputados do Brasil, em que o Edifício Principal abriga o Plenário Ulysses Guimarães e os Salões Verde, Branco, Negro e Nobre. Os gabinetes parlamentares usualmente se localizam em

edifícios próprios criados para a finalidade que, se não concentram a totalidade dos espaços de trabalho individuais dos parlamentares, ao menos parte expressiva deles. É o caso do Edifício Novo, na Assembleia da República de Portugal, ou do Edifício Anexo IV da Câmara dos Deputados, em Brasília. Edificações administrativas tendem a se situar mais distantes da sede.

- 5) Em vários dos casos, a situação dos complexos arquitetônicos corresponde a áreas de grande capilaridade na malha urbana, o que implica farta oferta de transportes públicos nos arredores das casas legislativas. Há contextos de linhas de metrô integradas a alguns dos edifícios dos parlamentos (como o Edifício *Portcullis House* – Parlamento do Reino Unido) e de disposição das casas legislativas ao largo de corredores de circulação de transportes públicos, como ocorre a Esplanada dos Ministérios, em Brasília – o fluxo diário nestas edificações tende a ser favorecido pela característica.

Em relação à síntese numérica (Tabelas 1, 2 e 3), não foram realizadas análises estatísticas avançadas em razão da natureza exploratória e quantidade de estudos de caso, entretanto os resultados permitem observar a questão sob perspectiva distinta:

- 1) A primeira variável, quantitativo de parlamentares (em suas várias denominações: deputados federais, deputados, deputados estaduais, deputados distritais, lordes, membros do parlamento ou senadores), apresenta expressiva variação. As câmaras baixas abrigam um número maior de parlamentares, com média em 506. As câmaras altas têm maior variação, com valor mínimo no Senado Federal brasileiro (81) e máximo na Câmara dos Lordes, no Reino Unido (779), para uma média de 325.
- 2) Quando se associa o número de habitantes do país ou estado por parlamentar, ressalvados os distintos processos de composição das câmaras alta e baixa (conforme os modelos de representatividade adotados), observa-se uma aproximação entre as assembleias estaduais (média de 281.700,09 habitantes por deputado estadual/distrital) e as câmaras baixas (média de 252.899,47). A brasileira tem uma relação elevada de 404.797,13 habitantes por parlamentar, enquanto em contextos como o de Portugal (unicameral), o valor atinge apenas 45.895,02 habitantes. As câmaras altas, em razão do seu processo de composição, alcançam uma média superior a 1 milhão de habitantes, além de implicarem em cenário de forte heterogeneidade (destacam-se os casos brasileiro e norte-americano).
- 3) Em relação à área construída total (Gráfico 1), os valores refletem as correspondentes escalas das casas legislativas, havendo variação quando comparadas as assembleias estaduais, com média de 42.280,73m<sup>2</sup>, e os parlamentos nacionais, alcançando 206.533,20m<sup>2</sup> para as câmaras baixas e 156,529,95m<sup>2</sup> para as câmaras altas. O maior conjunto é o dos Estados Unidos, com a Câmara dos Representantes atingindo 567.479,45m<sup>2</sup>, enquanto o Senado ocupa 349.359,19m<sup>2</sup>, e o menor, entre os parlamentos,

é a Assembleia da República de Portugal, que ocupa 83.500,00m<sup>2</sup>. A Câmara dos Deputados do Brasil se dispõe numa posição intermediária, com 176.719,77m<sup>2</sup>, o que não se afasta dos valores para os contextos analisados, embora seja 14,44% menor que a média. A metragem quadrada total é um claro indicador da complexidade espacial de tais instituições, usualmente constituídas por vários edifícios articulados.

- 4) A área construída por parlamentar (Gráfico 2) fornece uma leitura mais precisa do componente espacial, ao expressar a proporção relativa de espaço disponível por representante. Em relação às câmaras baixas, a do Brasil, com 344,48m<sup>2</sup> por deputado federal, posiciona-se numa situação intermediária, abaixo da Câmara dos Representantes dos EUA (1.304,55m<sup>2</sup>) e da Assembleia da República de Portugal (363,04m<sup>2</sup>), e acima das instituições equivalentes na Itália (179,37m<sup>2</sup>), França (214,91m<sup>2</sup>) e Reino Unido (268,46m<sup>2</sup>). A medida brasileira é 22,73% inferior à média, que alcança 445,80m<sup>2</sup>. O cenário norte-americano parece compreender uma realidade espacial à parte, distanciando-se substancialmente da amostra.
- 5) No que diz respeito às câmaras altas, há forte polarização: três delas apresentam valores mais baixos, inclusive diante das câmaras baixas (Reino Unido: 96,92m<sup>2</sup>, França: 316,09m<sup>2</sup> e Itália: 346,03m<sup>2</sup>) enquanto duas afastam-se (a dos EUA, com 3.493,59m<sup>2</sup>, e a do Brasil, com 1.713,46m<sup>2</sup>), para uma média de 1.193,22 m<sup>2</sup>. A área média disponível por senador (ou equivalente) é 2,68 vezes maior do que aquela relacionada aos deputados federais (ou equivalente).
- 6) Excluídas as exceções nos três níveis de casas legislativas (Câmara dos Representantes e Senado dos EUA, Senado do Brasil e Câmara Legislativa do Distrito Federal), uma tendência emerge: as áreas por deputado estadual, nas assembleias estaduais do Brasil (493,57m<sup>2</sup>), são superiores àquelas das câmaras altas (253,01m<sup>2</sup>) e baixas (274,05m<sup>2</sup>). Os deputados estaduais têm 80% mais área relativa que os deputados federais (ou equivalentes), e 95% mais área que os senadores (ou equivalentes).
- 7) No que diz respeito às áreas dos gabinetes parlamentares, é necessário registrar que para muitas das instituições não foi possível obter a informação. Para outras, a medida traduz a dimensão em um edifício específico. Para a variável, merece destaque o contexto português: além de ser um dos menores da amostra (19,50m<sup>2</sup>), cada gabinete é compartilhado por dois parlamentares, o que produz uma razão de 9,75m<sup>2</sup> por membro. Para as câmaras baixas, o cenário brasileiro é aquele de maior oferta de área (44,00m<sup>2</sup>, a partir da referência do Edifício Anexo IV da Câmara dos Deputados), diante de uma média de 24,88m<sup>2</sup>. Em geral, os gabinetes das casas legislativas com disponibilidade de dados, apontam medidas entre 22,00m<sup>2</sup> (Itália) e 24,00m<sup>2</sup> (França). Não há informação suficiente para a análise das câmaras altas; entretanto, para as assembleias legislativas estaduais, o valor médio de 88,33m<sup>2</sup> é 2,55 vezes maior do que o das câmaras baixas.

- 8) Para a quantidade máxima de colaboradores por parlamentar, os dados disponíveis para as câmaras altas não são suficientes para uma comparação detalhada. Entretanto, cabe observar que enquanto no Senado brasileiro atinge-se um máximo de 55, na França não deve ser superior a 5. Para as câmaras baixas, a média do teto é de 15,50, com pico no contexto brasileiro. A Câmara dos Deputados do Brasil permite até 25 secretários parlamentares, a instituição equivalente norte-americana limita a 22. O cenário do Reino Unido registra um máximo de 10, enquanto a França limita em 5 na Assembleia Nacional. Há maior oferta, entretanto, para as assembleias estaduais. A média aqui alcança 30,25, com máximo de 38 no Rio de Janeiro, 32 em São Paulo, 28 no Distrito Federal e 23 em Minas Gerais. O valor para as assembleias é 95,16% superior àquele para as câmaras baixas.
- 9) Em relação à quantidade média de colaboradores por parlamentar (Gráfico 3), o cenário anterior de alguma maneira se mantém, embora com distâncias mais acentuadas. A média das assembleias estaduais permanece elevada, com 30,16, apenas ligeiramente inferior ao valor máximo permitido. O resultado indica que praticamente todos os cargos são preenchidos, ou seja, os deputados estaduais utilizam o recurso de pessoal próximo ao limite legal. Nas câmaras baixas, para um máximo de 15,50, a média é de 7,87, indicando que aproximadamente metade dos cargos não são utilizados. Ou não é realizada a divisão máxima possível de cargos, o que pode significar remuneração melhor para os funcionários em situação análoga a secretários parlamentares. Para esta avaliação, as câmaras altas alcançam um valor 115,37% maior (16,95) do que as câmaras baixas enquanto as assembleias estaduais, por sua vez, atingem uma média 77,94% acima das instituições equivalentes ao Senado Federal.
- 10) As tendências anteriores se mantêm quando são observadas as quantidades médias de funcionários (excluídos os terceirizados) por parlamentar. Os casos de quantitativos mais elevados são aqueles das assembleias estaduais, com média de 57,21, enquanto nas câmaras altas alcança-se o valor de 28,35 e, nas baixas, 12,21. É relevante registrar os valores elevados do Senado Federal brasileiro (74,69), da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (75,36), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (63,92) e do Senado dos EUA (57,49). A Câmara dos Deputados também se destaca das instituições semelhantes (32,87), com valor 168,21% superior ao da média (12,21).

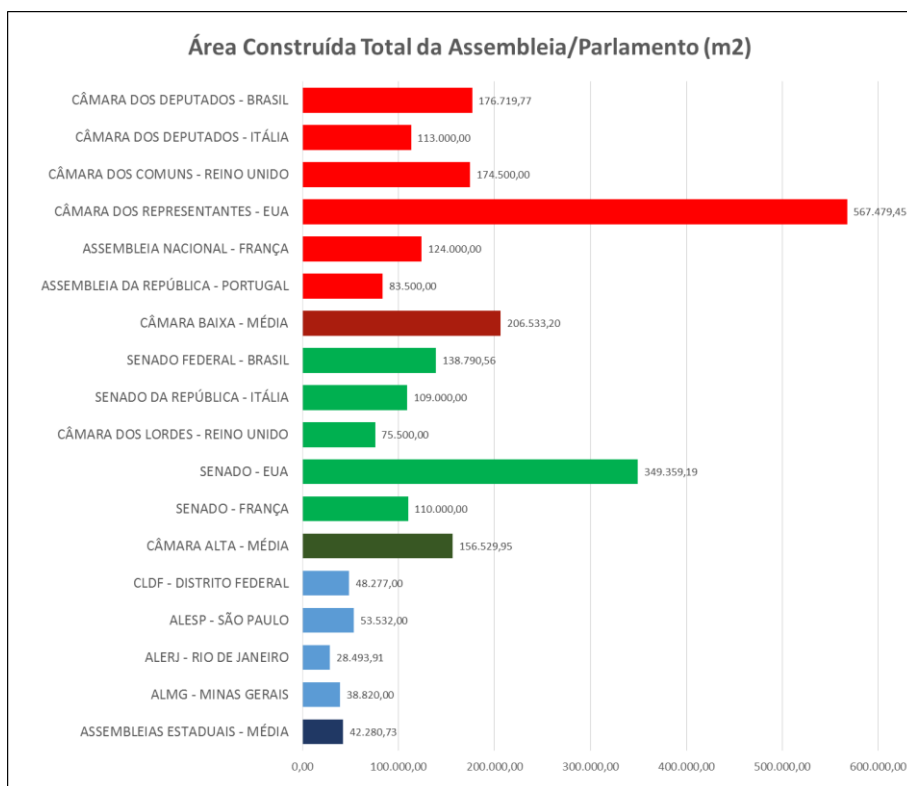


Gráfico 1 – Análise comparada de casas legislativas: área construída total (m<sup>2</sup>).

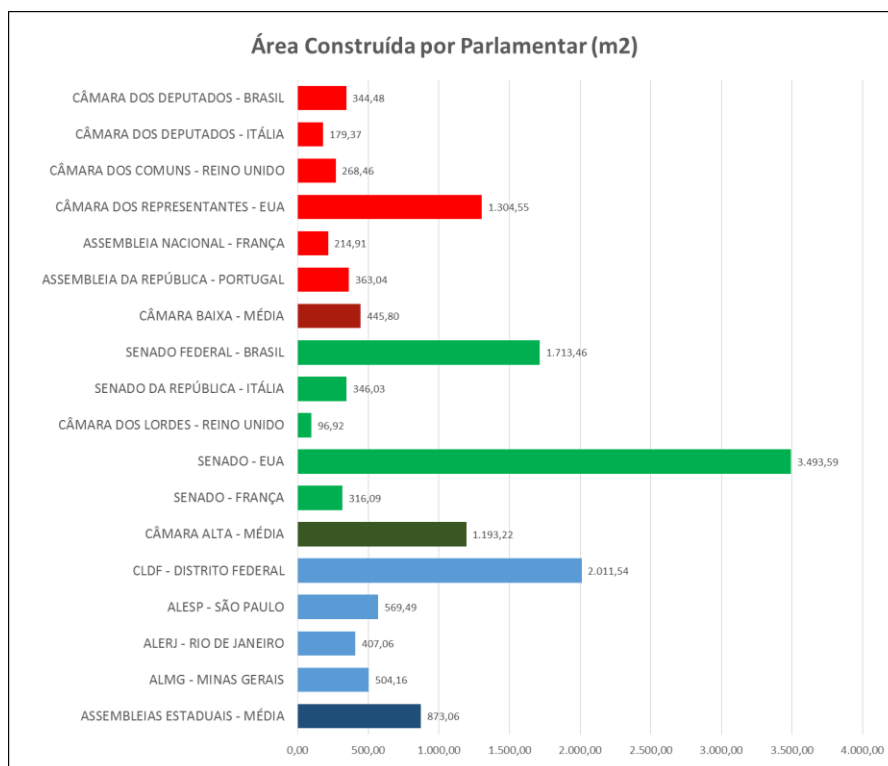
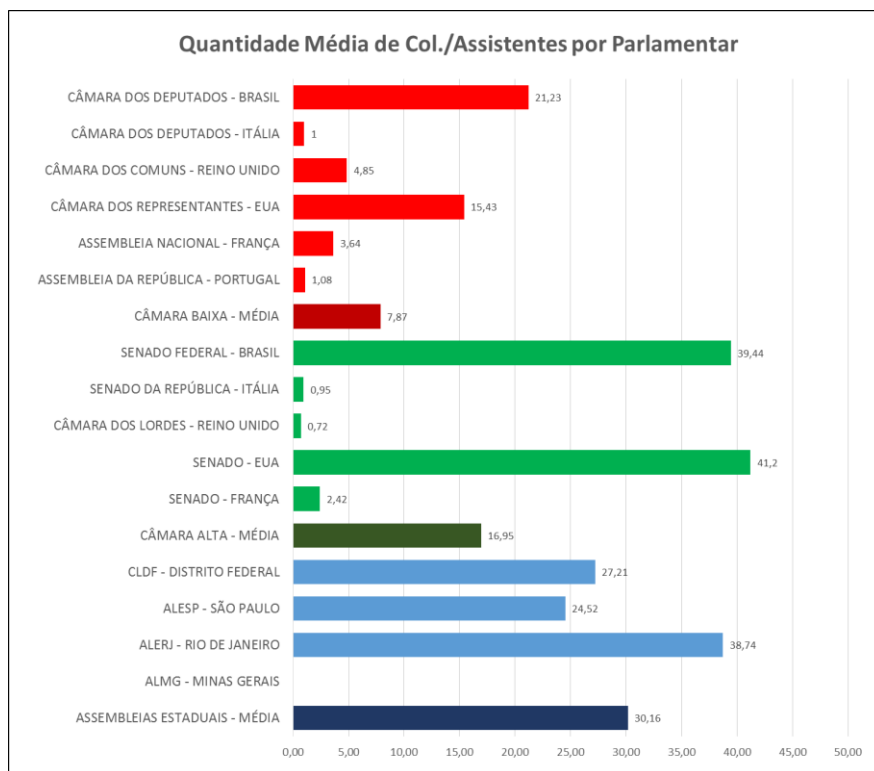


Gráfico 2 – Análise comparada de casas legislativas: área construída por parlamentar (m<sup>2</sup>).





**Gráfico 3** – Análise comparada de casas legislativas: quantidade média de colaboradores/assistentes por parlamentar.

Quando as variáveis anteriores são correlacionadas, algumas tendências emergem.

*Quanto maior o total de parlamentares da casa legislativa:*

- a) menor a área dos gabinetes parlamentares ( $R^2=50,38\%$ ): o crescimento de área dos parlamentos não parece proporcional ao incremento no número de representantes, o que progressivamente resulta em um quadro de saturação ou redução nos espaços de trabalho dos parlamentares.
- b) menor a quantidade máxima ( $R^2=48,92\%$ ) e média ( $R^2=57,23\%$ ) de colaboradores/assistentes por parlamentar. São os parlamentos com menor número de representantes aqueles que permitem um número maior de colaboradores, o que pode ter relação, entre outros fatores, com maior disponibilidade de espaço físico. Além disso, possivelmente em casas legislativas com elevado número de representantes, a pressão social sobre a parcimônia nos recursos humanos é maior, além de haver uma restrição espacial que condiciona o aumento no número de colaboradores.
- c) menor a quantidade média de funcionários (em todas as categorias, excluídos os terceirizados) ( $R^2=64,16\%$ ), por parlamentar. Um número maior de parlamentares tende a significar, proporcionalmente, um número menor de funcionários atuando na casa

legislativa por parlamentar: para estas situações, talvez possíveis redundâncias em tarefas/processos sejam eliminadas.

*Quanto maior a área construída por parlamentar:*

- a) maior a quantidade máxima de colaboradores por parlamentar ( $R^2=35,18\%$ ): maior espaço disponível se associa a maior quantidade possível de assistentes. Os recursos – sejam humanos ou espaciais – parecem crescer proporcionalmente, inclusive na esfera legal que estabelece o teto de secretários parlamentares ou equivalentes, de modo que o espaço também deve ser lido como um indicativo da rede de infraestrutura disponível para o representante.
- b) maior a quantidade média de colaboradores por parlamentar ( $R^2=47,73\%$ ): ao serem consideradas efetivamente as quantidades de assistentes por parlamentar, a correlação é ainda mais robusta que a anterior, a reforçar a leitura de que maior espaço médio significará maior equipe direta de apoio ao representante. Mesmo que essa área construída por parlamentar não tenha correlação expressiva com o tamanho dos gabinetes parlamentares:  $R^2=10,05\%$ . Ou seja, o espaço disponível maior por parlamentar não significa que essa área esteja disponível na forma de gabinete parlamentar, mas sim na instituição como um todo. O gabinete em si pode ter um tamanho mais reduzido, embora a casa legislativa tenha proporcionalmente uma oferta maior de área.
- c) maior a quantidade média de funcionários ( $R^2=34,17\%$ ), em todas as categorias (excluídos os funcionários terceirizados), por parlamentar: o resultado aponta que a associação diretamente proporcional não se aplica apenas para a equipe de apoio vinculada ao parlamentar, usualmente em cargos comissionados, como os secretários parlamentares, mas sim ao conjunto de servidores atuando no parlamento. A questão que resta desta leitura é a compreensão de como espaço e recursos humanos se associam, usualmente em cargos comissionados, como os secretários parlamentares.

*Quanto maior a área dos gabinetes parlamentares:*

- a) maior a quantidade média de colaboradores por parlamentar ( $R^2=78\%$ ; não há, entretanto, correlação significativa com a quantidade máxima:  $R^2=1,97\%$ ): o resultado é uma indicação de como o espaço contingencia os recursos humanos que assessoram diretamente o parlamentar. Uma interpretação possível é que quanto maior o tamanho do gabinete, maior será a equipe; quanto menor, menor a equipe. Portanto, maior oferta de espaço pode significar ampliação de recursos humanos.

- b) maior a quantidade média de funcionários ( $R^2=63,80\%$ ). A correlação neste caso aponta casas legislativas distribuídas em um cenário delimitado por extremos de parcimônia e generosidade (há nítida polarização na distribuição dos pontos), a afetar diretamente as duas variáveis, que se comportam de modo diretamente proporcional. Maiores gabinetes estão nos contextos de maior média de funcionários por parlamentar. Menores gabinetes estão nas situações de menor média de funcionários por parlamentar.

*Quanto maior o número de habitantes por parlamentar:*

- a) maior a área construída por parlamentar ( $R^2=69,30\%$ ): quando o parlamentar responde a um número maior de cidadãos, os achados apontam a existência de um espaço institucional maior.
- b) maior a quantidade média ( $R^2=42,21\%$ ) e máxima de colaboradores por parlamentar ( $R^2=51,74\%$ ): de modo análogo, a interpretação associa a um número maior de habitantes representados a necessidade de um quantitativo médio e máximo de pessoal também mais elevado.

**Tabela 1** – Síntese numérica de variáveis para assembleias estaduais no Brasil.

Assembleias Estaduais <sup>(1)</sup>					
	Média	MG	RJ	SP	DF
a) Total de parlamentares <sup>(2)</sup>	66,25	77	70	94	24
b) Razão entre número de habitantes por parlamentar	281.700,09	273.255,35	245.142,29	484.456,77	123.945,96
c) Área construída total da assembleia/parlamento (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	42.280,73	38.820,00	28.493,91	53.532,00	48.277,00
d) Área construída por parlamentar (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	873,06	504,16	407,06	569,49	2.011,54
e) Área dos gabinetes parlamentares (m <sup>2</sup> ) (aproximado) <sup>(3)</sup>	88,33	120	70	-	75
f) Quantidade máxima de colaboradores/assistentes por parlamentar	30,25	23	38	32	28
g) Quantidade média de colaboradores/assistentes por parlamentar	30,16	-	38,74	24,52	27,21
h) Quantidade média de funcionários (em todas as categorias) por parlamentar <sup>(4)</sup>	57,21	47,17	75,36	42,4	63,92

continua

## Observações:

- 1) Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Câmara Legislativa do Distrito Federal.
- 2) Deputados estaduais, deputados distritais, senadores, deputados federais, deputados, lordes, membros do parlamento.
- 3) Ou área dos gabinetes parlamentares (m<sup>2</sup>) por parlamentar (se compartilhado).
- 4) Excluídos "funcionários terceirizados" ou equivalente.

**Tabela 2** – Síntese numérica de variáveis para parlamentos nacionais (câmaras altas)

	Câmaras Altas <sup>(1)</sup>					
	Média	França	EUA	R. Unido	Itália	Brasil
a) Total de parlamentares <sup>(2)</sup>	324,60	348	100	779	315	81
b) Razão entre número de habitantes por parlamentar	1.264.005,22	193.074,71	3.276.655,40	84.272,27	192.012,61	2.574.011,11
c) Área construída total da assembleia/ parlamento (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	156.529,95	110.000,00	349.359,19	75.500,00	109.000,00	138.790,56
d) Área construída por parlamentar (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	1.193,22	316,09	3.493,59	96,92	346,03	1.713,46
e) Área dos gabinetes parlamentares (m <sup>2</sup> ) (aproximado) <sup>(3)</sup>	264,00	-	-	-	-	264
f) Quantidade máxima de colaboradores/ assistentes por parlamentar	30,00	5	-	-	-	55
g) Quantidade média de colaboradores/ assistentes por parlamentar	16,95	2,42	41,2	0,72	0,95	39,44
h) Quantidade média de funcionários (em todas as categorias) por parlamentar <sup>(4)</sup>	28,35	5,29	57,49	1,25	3,02	74,69

## Observações:

- (1) Senado da França, Senado dos EUA, Câmara dos Lordes do Reino Unido, Senado da República da Itália e Senado Federal do Brasil.
- (2) Deputados estaduais, deputados distritais, senadores, deputados federais, deputados, lordes, membros do parlamento.
- (3) Ou área dos gabinetes parlamentares (m<sup>2</sup>) por parlamentar (se compartilhado).
- (4) Excluídos "funcionários terceirizados" ou equivalente.

**Tabela 3** – Síntese numérica de variáveis para parlamentos nacionais (câmaras baixas)

CÂMARAS BAIXAS <sup>(1)</sup>							
	Média	Portugal	França	EUA	R. Unido	Itália	Brasil
a) Total de parlamentares <sup>(2)</sup>	505,83	230	577	435	650	630	513
b) Razão entre número de habitantes por parlamentar	252.899,47	45.895,02	116.447,14	753.254,11	100.997,08	96.006,31	404.797,13
c) Área construída total da assembleia/parlamento (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	206.533,20	83.500,00	124.000,00	567.479,45	174.500,00	113.000,00	176.719,77
d) Área construída por parlamentar (m <sup>2</sup> ) (aproximada)	445,80	363,04	214,91	1.304,55	268,46	179,37	344,48
e) Área dos gabinetes parlamentares (m <sup>2</sup> ) (aproximado) <sup>(3)</sup>	24,88	9,5	24	-	-	22	44
f) Quantidade máxima de colaboradores/assistentes por parlamentar	15,50	-	5	22	10	-	25
g) Quantidade média de colaboradores/assistentes por parlamentar	7,87	1,08	3,64	15,43	4,85	1	21,23
h) Quantidade média de funcionários (em todas as categorias) por parlamentar <sup>(4)</sup>	12,21	2,73	5,83	21,09	7,98	2,75	32,87

## Observações:

- (1) Assembleia da República de Portugal, Assembleia Nacional da França, Câmara dos Representantes dos EUA, Câmara dos Comuns do Reino Unido, Câmara dos Deputados da Itália e Câmara dos Deputados do Brasil.
- (2) Deputados estaduais, deputados distritais, senadores, deputados federais, deputados, lordes, membros do parlamento.
- (3) Ou área dos gabinetes parlamentares (m<sup>2</sup>) por parlamentar (se compartilhado).
- (4) Excluídos "funcionários terceirizados" ou equivalente.

#### 4 Conclusões

Os resultados obtidos a partir da amostra e das variáveis investigadas legitimam a estratégia para a compreensão espacial de parlamentos, o que responde a primeira questão de pesquisa: *a) como ler a estrutura espacial de parlamentos?* As semelhanças identificadas, por outro lado, atendem a segunda pergunta: *b) de que maneira as casas legislativas se aproximam, em termos espaciais?*

Os achados alcançados por meio da interdependência entre variáveis esclarecem o quanto o espaço deve ser compreendido como um “bem” para a análise de parlamentos, e se converte em possível chave para traduzir características das respectivas dinâmicas institucionais. Maior espaço significa maior poder, pois domínios maiores ou privilegiados são percebidos como força política.

O estudo aponta, complementarmente, para futuros desenvolvimentos: é importante analisar o processo de crescimento da estrutura no que diz respeito às expansões e articulações do complexo edificado parlamentar. Interpretar a temporalidade desses acréscimos poderá ilustrar estágios de consolidação do próprio sistema político vigente. Também interessa perceber a complexidade de funções existentes nas casas legislativas, não apenas às vinculadas ao processo legislativo, mas também às amenidades que garantem a vitalidade cotidiana nessas instituições. De modo semelhante, explorar o problema espacial, de falta de área disponível na medida em que os parlamentos se tornam mais complexos, é um caminho para entender os desafios organizacionais presentes e futuros.

#### Referências

- AMELLER, M. **Parlements**: une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays. Paris: Presses Universitaires de France, 1966.
- BORNGÄSSER, B. **History of architecture**: from classic to contemporary. Bath: Parragon, 2010.
- BOTTON, A. D. **A arquitetura da felicidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.
- BRUAND, Y. **Arquitetura contemporânea no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- CALIB, A. K.; PAZ, G. V. San Lázaro, una sede para el legislativo. In: CALIB, A. K.; PAZ, G. V. **Palacio Legislativo de San Lázaro: 35 Aniversario (1981-2016)**. México: Maporrúa, 2016. p. 40-65.
- COHEN, J.-L. **O futuro da arquitetura desde 1889**: uma história mundial. São Paulo: Cosac Naify, 2013.
- FLINDERS, M. et al. The politics of parliamentary restoration and renewal: decisions, discretion, democracy. **Parliamentary Affairs**, Oxford, 2017. 144-168.
- GLANCEY, J. **A história da arquitetura**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- GLANCEY, J. **Architecture**: eyewitness companions. London: Dorling Kindersley, 2006.
- GOODSELL, C. T. The architecture of parliaments: legislative houses and political culture. **British Journal of Political Science**, 18, July 1988. 28. Disponível em:

<<https://www.jstor.org/stable/193839>>. Acesso em: 22 October 2019.

GRUMM, J. G. Structural determinants of legislative output. In: KORNBERG, A.; MUSOLF, L. D. **Legislatures in Developmental Perspective**. Durham: Duke University Press, 1970. p. 427-459.

HAKALA, L.-M. The seat of democracy: parliament house as a complete work of art and national monument. In: \_\_\_\_\_ **The Parliament of Finland**. Porvoo: WS Bookwell, 2000. p. 174-235.

HEDLUND, R. D. Organizational attributes of legislatures: structure, rules, norms, resources. **Legislative Studies Quarterly**, 9, February 1984. 51-121. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/439522.pdf>>.

HILLIER, B.; HANSON, J. **The social logic of space**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

HOLANDA, F. D. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HOLANDA, F. D. **10 mandamentos da arquitetura**. Brasília: FRBH, 2013.

HOLANDA, F. D. **Construtores de mim**. Brasília: FRBH, 2019.

JORDAN, J. R. F. **História da arquitetura no ocidente**. Camarate: Verbo, 1985.

KOHLSDORF, G.; KOHLSDORF, M. E. **Ensaio sobre o desempenho morfológico dos lugares**. Brasília: FRBH, 2017.

KOHLSDORF, M. E. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

LARA, M. C. D.; VEGT, D. M. V. D. **Parliament**. Amsterdam: XLM, 2017.

MACEDO, D. M. Cronologia das sedes. In: NETO, C. **Brasília, a idéia de uma capital: a legislação e o debate parlamentar: 1549-2010**. São Paulo: FAAP, 2010. p. 92-125.

MARCONDES FILHO, A. **Alguns parlamentos estrangeiros: estudo sobre as instalações, organização e funcionamento das casas de parlamento de França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália e Bélgica**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1958.

MEDEIROS, V. A. S. D. O espaço e as leis: estratégias para o planejamento da Câmara dos Deputados. **E-legis**, Brasília, 2010. 114-132.

MEDEIROS, V. A. S. D. **Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

MEDEIROS, V. A. S. D.; REBELO, I. **Plano diretor de uso dos espaços: caderno técnico 01 (conceitos, ações e diretrizes preliminares sobre o planejamento dos espaços físicos na Câmara dos Deputados)**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

NORTON, P. Legislatures and the courts: the importance of place. **Journal of International and Comparative Law**, London, 2017. 171-187.

NORTON, P. Power behind the scenes: the Importance of informal space in legislatures. **Parliamentary Affairs**, Oxford, 2019. 245-266.

NUTTGENS, P.; WESTON, R. **The complete handbook of architecture: from the first civilizations to the present day**. London: Mitchell Beazley, 2006.

PARKINSON, J. R. **Democracy and public space: the physical sites of democratic performance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RIGGS, F. W. Legislative structures: some thoughts on elected national. In: KORNBERG, A. **Legislatures in Comparative Perspective**. New York: David McKay, 1973. p. 39-93.

RISEBERO, B. **The story of western architecture**. London: Herbert Press, 2002.

SATHLER, A. R.; SATHER, M. R. **150 termos para entender política**. Brasília: Edições

Câmara, 2020.

STEVENS, P. A. Architecture and procedure as influences on parliamentary rhetoric. **Canadian Parliamentary review**, Winter 1997-1998. 5. Disponível em: <<http://www.revparl.ca/english/issue.asp?param=65&art=79>>.

STEVENSON, N. **Comentar a arquitectura**. Porto: Dorling Kindersley; Civilização Editores, 2007.

STRICKLAND, C. **Arquitetura comentada**: uma breve viagem pela história da arquitetura. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003.

VALE, L. J. **Architecture, power, and national identity**. New Haven: Yale University Press, 1992.

Artigo recebido em: 2020-10-23

Artigo aceito para publicação em: 2020-12-09





**RACIONALIZAÇÃO DA *ASTREINTE* À OBTENÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA SOB  
A PERSPECTIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SATISFAÇÃO E DA  
ATIPICIDADE EXECUTIVA**

**RATIONALIZATION OF THE *ASTREINTE* TO OBTAIN SPECIFIC TUTELAGE  
UNDER THE PERSPECTIVE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO SATISFACTION  
AND THE ATYPICAL EXECUTION**

**RACIONALIZACIÓN DEL *ASTREINTE* PARA OBTENER TUTELAS ESPECÍFICAS  
BAJO LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SATISFACCIÓN  
Y LA ATIPICIDAD EJECUTIVA**

Vitor Henrique Melo de Albuquerque<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho se insere no novo modelo de flexibilização processual que busca atribuir à função jurisdicional poderes suficientes para assegurar a efetividade da atividade satisfativa. Considerando a multa coercitiva como instrumento para atingir o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional adequada, a análise intenta alertar aos operadores do direito sobre a necessidade da racionalização de sua aplicabilidade no caso concreto, tendo em vista a atipicidade executiva e a busca pela tutela específica. Para tanto, utilizou-se um especializado acervo doutrinário sob o qual foi possível concluir, através dos conceitos e linhas teóricas extraídos, que a multa em comento detém vários aspectos que merecem ser melhor ajustados casuisticamente.

**Palavra-chave:** Efetividade; Multa coercitiva; Tutela específica; Atipicidade.

**Abstract:** The present work is inserted on a new model of procedural flexibility that seeks to attribute to the jurisdictional functions allowed to guarantee the effectiveness of the satisfactory activity. Considering the coercive fine as an instrument to achieve the fundamental right to the effectiveness of adequate judicial tutelage, an analysis intended to alert legal operators about the need to rationalize its applicability in the specific case, with a view to executive atypicality and a search for specific tutelage. To do so, use a collection of qualified clinical trials or which it was possible to conclude, through extra theoretical concepts and lines, that, as many show some aspects that deserve to be better case by case.

**Keywords:** Effectiveness; Coercive fine; Specific tutelage; Atypicality.

**Resumen:** El presente trabajo es parte del nuevo modelo de flexibilidad procesal que busca dar a la función jurisdiccional poderes suficientes para garantizar la efectividad de una actividad satisfactoria. Considerando la multa coercitiva como un instrumento para lograr el derecho fundamental a la efectividad de una protección judicial adecuada, el análisis pretende alertar a los operadores del derecho sobre la necesidad de racionalizar su aplicabilidad en el caso específico, en vista de la atipicidad ejecutiva y la búsqueda de tutela específica. Para ello, se utilizó una colección doctrinal especializada en virtud de la cual fue posible concluir, a través de los conceptos y líneas teóricas extraídas, que la multa objeto de comentario tiene varios aspectos que merecen ajustarse mejor caso por caso.

**Palabras clave:** Efectividad; Multa coercitiva; Tutela específica; Atipicidad.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Público na Universidade Federal de Alagoas, na linha de Fundamentos constitucionais do direito privado e do direito processual. E-mail: [vitor.henrique0109@gmail.com](mailto:vitor.henrique0109@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

O estudo em torno da execução sempre guardou preocupações no que se refere à obtenção das obrigações que dependam de alguma conduta do responsável. É que por muito tempo o processo civil de origem liberal se preocupou, em grande justeza, com as liberdades dos indivíduos e os limites que o Estado poderia atingir na esfera jurídica de cada um. Consequentemente, as prestações que dependiam de ação costumavam se consumir em perdas e danos, exigindo-se a reparação em dinheiro.

No entanto, com a nova gama de direitos que foi sendo desenvolvida, com ênfase no caráter social e democrático dentro da conjuntura de guerras e de aprimoramento das constituições, foi-se compreendendo que a tutela jurisdicional adequada também consistia em objetivo a ser resguardado pelo processo, pois o instrumento deveria ser capaz de transformar a realidade para, finalmente, materializar o direito substancial. Nesse sentido, a tutela específica surge como resultado da valorização do exequente, colocando-lhe como detentor de verdadeiro direito fundamental à efetividade da tutela adequada.

Apesar de o progresso ter se sucedido historicamente, o novo Código de Processo Civil brasileiro foi arrematador, pois ultimou a execução como atípica, flexibilizando ainda mais a aplicação das técnicas disponíveis e permitindo a criatividade jurisdicional, bem como alavancou terminantemente a efetividade da atividade satisfativa como uma das finalidades precípuas do devido processo legal.

Outrossim, a multa coercitiva, também conhecida por *astreinte*, constitui em antiga técnica executiva desenvolvida justamente no intuito de coagir um indivíduo a cumprir com determinada ordem, a fim de superar sua deliberada recalcitrância. Contudo, numa sistematização processual flexível, em valor da execução atípica e de realce ao direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional adequada, também a *astreinte* deve ser revista para que ocorra sua racionalização concreta.

Nesse desiderato, serão abordados inicialmente os contornos da tutela específica no CPC/15 e em seguida explorada a reafirmação da multa como instrumento do direito fundamental à efetividade da tutela satisfativa. Ao final, examinar-se-á de que modo a *astreinte* deve ser racionalizada sob a égide de uma execução atípica, fazendo-se necessário investigar os aspectos que lhe envolvam e que precisam ser amoldados diante de cada situação apresentada, a fim de atingir o melhor êxito possível e a execução possa, portanto, alcançar o fim que ela se propõe, que é de satisfazer o exequente sem agredir injustamente a ordem jurídica.

## 2. CONTORNOS DA TUTELA ESPECÍFICA NO CPC/15

É de notório conhecimento que a ordem jurídica instaurada no seio social tem a finalidade elementar de preceituar condutas comissivas ou omissivas dos indivíduos e das coletividades, no intuito de preservar a sociedade como um todo e promover aspectos que não seriam alcançados

livremente. Nesse sentido, em termos extremamente simplórios, o processo ficará responsável pela instrumentalização hábil a efetivar, reconhecer ou constituir as situações jurídicas dispostas pelo direito substantivo.

Na categorização das obrigações correspondentes ao devedor perante a sistematização normativa, aquelas que dependem da própria postura do obrigado causam “maiores transtornos ao credor, quando se de frente com inadimplemento” (VENOSA, 2017, p. 81). Isto é facilmente factível porque se o cumprimento depende, muitas vezes necessariamente, do atingimento de uma conduta individual, já que a relação tem por objeto prestação de ação, significa que apenas restam duas opções: ou o credor se contenta com algo que lhe satisfaça de forma equivalente, ou o processo deve dispor de técnicas suficientes para que se permita alcançar a execução específica. E é sobre esta segunda alternativa que os problemas se insurgem consideravelmente.

Em síntese, a disposição da tutela específica tem por objetivo oferecer exatamente o cumprimento obrigacional ignorado pelo devedor e contido no título executivo, satisfazendo-lhe concreta e igualmente o que seria obtido se o obrigado adimplisse voluntariamente. Consequentemente, “distingue-se da noção de execução genérica ou substitutiva, que tem a finalidade de atingir uma obtenção em dinheiro do valor equivalente à obrigação devida, que seria satisfatoriamente substituída” (RODRIGUES, 2006, p. 115). Sobre esse ponto, entende-se que a perspectiva da tutela processual deve conformar as necessidades do direito material, de modo que as técnicas instrumentais atendam à missão constitucional de tutelar efetivamente os direitos. (MARINONI, 2019, p. 101)

Todavia, historicamente a visão da especificidade executiva não era bem vista. Na medida em que o indivíduo se fortaleceu como centro da normatização jurídica, a partir da modernização dos estados e do enfraquecimento das monarquias, a posição liberal e protetiva impedia que ele pudesse ser pessoalmente compelido a executar a prestação prometida ou assegurada ao credor. Era esse o princípio dominante do Código Napoleão, onde dispunha que o cumprimento obrigacional deveria recair somente sobre o patrimônio, impedindo que houvesse sofrimento executivo de ordem pessoal. (THEODORO JÚNIOR, 2002, p. 01)

Inclusive, vale destacar que a diretriz jurídica brasileira é fortemente influenciada pela clássica filosofia ocidental de John Locke e Thomas Hobbes. Quanto ao primeiro, sua ponderação sistematizada com base em três direitos inerentes ao homem – propriedade, liberdade e vida – fundamenta, basicamente, as opções constitucionais do Estado. Por exemplo, com a exceção do art. 5º, XLVII, alínea a, da CF/88, a vida não pode ser atingida deliberadamente, restringindo-se à propriedade e à liberdade. Sobre esta, como dito acima, apenas no caso de dívida alimentícia pode ser afetada, além das penalizações criminais. Resta, portanto, para o terreno cível, a propriedade, indicando que, de forma geral, apenas o patrimônio pode ser afetado para o cumprimento obrigacional. Neste caso, é a imperatividade jurisdicional que irá compelir as pessoas – em sentido amplo – ao devido cumprimento dos seus deveres jurídicos. É aqui onde se

destaca a influência de Hobbes, ao considerar que os homens, em sua natureza, vivem em estado de selvageria, onde somente o Leviatã seria capaz de cessar o caos.

Contudo, o sistema processual não poderia ficar à mercê da inadimplência das obrigações específicas, pois, ao contrário, deveria sempre buscar respostas diversificadas, a fim de corresponder ao máximo o que resta assegurado pelo direito material, proporcionando fielmente, por consequência, a situação que existiria se não houvesse descumprimento deliberado. Esse entender se deve, em grande magnitude, à defesa de Giuseppe Chiovenda, ainda no início do século XX, por um processo de execução que ofereça os instrumentos necessários para a tutela de todos os direitos, assegurando aos cidadãos a utilidade das decisões. Trata-se, portanto, da aclamada efetividade do processo, e é neste ponto que a tutela específica assume realce, pois deve guardar remédios e providências tendentes a garantir o resultado prático que seria atingido pelo adimplemento (GRINOVER, 2011, p. 01).

Nesse exato sentido, conclui-se que o processo é valorado conforme a utilidade que ele é capaz de ofertar ao direito material, sendo diretamente proporcional ao grau de solução dos problemas (FONSECA E SILVA, 2019, p. 80). Justamente por esse entendimento que a natureza das medidas executivas deve estar pautada em consonância com a finalidade da execução (MEDINA, 2017, p. 288).

Com fundamento na máxima chiovendiana acima abordada – que o processo deve dar o exato bem que teria direito a quem tenha razão –, Fredie Didier Júnior (2004, p. 15) desde há muito já apontava que a execução civil deve dispor de técnicas para proporcionar ao jurisdicionado a coincidência entre o direito material e o resultado obtido no processo, revelando-se na primazia da tutela específica. O referido autor já registrava, ainda, que as reformas processuais do fim do século passado e as iniciadas nos anos 2000 já estavam atribuindo muita importância a esse princípio executório.

A demora para as ousadas alterações processuais se deve ao caráter histórico-cultural do processo civil nas sociedades, pois “praticamente inexistente como técnica ou ciência autônoma, apresentava-se como mero apêndice do direito material” (THEODORO JÚNIOR, 2002, p. 02), em nada acrescentava no quesito técnicas ou medidas criativas disponíveis para fortificar a efetividade dos preceitos substanciais.

Com efeito, por muito tempo a recalcitrância do indivíduo responsável a cumprir com suas obrigações devidas foi encarada como limite intransponível, isto porque a intangibilidade da vontade humana era verdadeiro dogma conquistado e de valor extremamente relevante a ser preservado, razão pela qual a tutela relativa às prestações de fazer ou não fazer não encontraram respaldo na sistematização executória. (GRINOVER, 2011, p. 02)

No entanto, conforme se apontou, o caráter da efetividade executiva trazida por Chiovenda indica que o sistema processual deve oferecer situação semelhante ao que ocorreria em cumprimento normal e tempestivo da obrigação, precisamente porque se a situação dada de

direito material é valorizada pela sociedade e posta legalmente, deve haver, conseqüentemente, sistemática executória bastante para proteger essa realidade (NETTO, 2000, p. 03 e 05), o que vem implicar, inclusive, na plasticidade dos provimentos que contribuam para o asseguramento da satisfação (MARINONI, 2019, p. 145).

Pois bem. Foi com a impactante reforma legislativa promovida pela Lei n. 8.952/94 que alterações profundas foram feitas no Código de Processo Civil brasileiro de 1973 no art. 461. Até esse momento, o dogma da intangibilidade era quase que absolutamente respeitado e sustentava as decisões da época. Após essa sensível mudança, a transformação da mentalidade jurídica foi permitindo asseverar que a resistência do devedor não pode mais constituir entrave à satisfação, sendo até mesmo possível afirmar que se a “ausência de coerção implicar em perda do tónus da efetividade da atividade executiva, por menor que possa ser essa perda, então não se justifica deixar de aplicá-la” (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 235), ideia que apenas reforça a valorização da efetividade das obrigações específicas.

O Código Civil de 2002 buscou assinalar a possibilidade de o credor exigir a obrigação de fazer ou não fazer do devedor através de terceiro, mas ainda assim é bastante tímido, tendo em vista o disposto nos art. 247, 248 e 250, os quais dispõem categoricamente sobre a extinção da obrigação resolvendo-se em perdas e danos.

O novo Código de Processo Civil, por sua vez, foi arrebatador no art. 499, ao preceituar que as obrigações de fazer, não fazer ou entregar coisa somente serão convertidas em perdas e danos se o autor assim requerer, ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Esta colocação é especialmente importante para ultimar a argumentação acerca da tutela específica na legislação processual e os dogmas anteriormente estabelecidos.

Esta regra tem a finalidade clara de estabelecer uma hierarquia de preferência no oferecimento da tutela satisfativa, fixando a especificidade num patamar superior ao mero ressarcimento, de modo que a obrigação específica não pode ser transformada pura e simplesmente em pagamento em dinheiro. Inclusive, como será ainda melhor explorado, essa imposição legislativa decorre da própria natureza dos direitos e do direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional. (MARINONI, 2020, p. 04)

A opção adotada pelo CPC/15 é lúcida também no art. 536, o qual aponta que o juiz poderá, para efetivação da tutela específica, determinar as medidas necessárias para a satisfação do exequente, a exemplo e em reforço ao que já dispunha o CPC/73.

Percebe-se, então, que o novo código apenas bem refletiu o que já era tendência doutrinária e legislativa, reforçando e robustecendo a primazia da tutela específica. Não precisa muito esforço para notar que a tutela das obrigações específicas meramente convertidas em pecúnia não se adapta a inúmeras situações, com ênfase àquelas de cunho não patrimonial, pois se liga frequentemente a direitos fundamentais ou da comunidade que simplesmente não eram

previstos ou assegurados outrora. (GRINOVER, 2011, p. 02)

Por essa razão, passou-se a focar em metas que iriam bem além da composição das lides, do provimento judicial e de procedimentos tipificados para a execução de pagar quantia. Isto é, a visão judicial se vinculou à preocupação justa com a efetividade executória, na perseguição de resultados que correspondessem à melhor e mais justa resolução. Assim, esse novo caminho a ser trilhado exigia o desenvolvimento de técnicas que permitissem opções convenientes para o caso concreto apresentado, propiciando ao direito material conferido a mais plena tutela, (THEODORO JÚNIOR, 2002, p. 02), considerando, principalmente, que as novas situações de direito substancial correlatas ao dever de proteção do Estado não permitem que se aceite técnica processual inadequada (MARINONI, 2019, p. 112).

### **3. REAFIRMAÇÃO DA MULTA COERCITIVA COMO INSTRUMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EFETIVIDADE DA TUTELA SATISFATIVA**

Como visto, a tutela específica encontrou limites seculares que a impediam, mas que gradativamente foram cedendo espaço para a nova gama de direitos e a necessidade de oferta da efetividade aos jurisdicionados.

Nessa linha de pensamento, não se perde de vista que a realização específica do direito material encontra limites no processo, revelando-se, na verdade, como de sua própria característica, pois a ordem pública processual guarda consigo a essência garantista e limitadora da vontade dos envolvidos, ainda que haja a moderna tendência – adequada, necessária e legítima – de sua flexibilização. Por outro lado, a dimensão social do processo encontra guarida na confiança depositada pelo jurisdicionado para a resolução de seus imbróglios. Mais que isso, o cidadão espera ver seu direito reconhecido efetivamente satisfeito, ou seja, que transforme a realidade para colocar a “declaração formal de seu direito em atividade dinâmica e realizadora concreta no mundo dos fatos.” (GAIO JÚNIOR, 2019, p. 03)

Não por outra razão o novo CPC dispõe, no art. 4º, que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.” Ou seja, o legislador foi cirúrgico em reforçar, ainda que não seja necessário, a atividade satisfativa como direito a ser protegido entre as normas fundamentais do processo civil, pois “dado o fato de haver uma decisão judicial, deve ser o direito do interessado à obtenção da realização efetiva do julgado”. (NOGUEIRA, 2011, p. 07 e 08)

Luiz Guilherme Marinoni (2020, p. 14) elucida com maestria que o direito ao ressarcimento na forma específica está contido no direito à efetiva e adequada tutela jurisdicional, disposto na CF/88, no art. 5º, XXXV. O autor dissecou que o direito à efetividade satisfativa é direito fundamental que encontra raiz na própria dignidade da pessoa humana, a qual é fundamento do Estado Democrático de Direito. Consequentemente, o despreço pela tutela específica desconsideraria completamente não apenas o direito material assegurado

casuisticamente, mas também um direito fundamental erigido pelo constituinte. Prossegue o professor paranaense apontando que de nada adianta assinalar um direito como fundamental e não extrair daí o significado necessário e correspondente. Nessa lógica, o direito fundamental tem aplicabilidade imediata, estando os órgãos públicos vinculados ao seu conteúdo, o que, no tema em tela, impõe ao magistrado a interpretação e a aplicação necessária à busca da técnica processual adequada para conferir efetividade à execução.

Inclusive, a própria vedação feita pelo ordenamento à autotutela conduz à ideia da obrigatoriedade de uma tutela jurisdicional efetiva enquanto direito fundamental. Isto porque não basta o accertamento do direito se ainda restam pendentes atos práticos a sua concretização fática. Logo, o acesso à justiça deve certificar ao jurisdicionado o inexorável arcabouço à efetivação do que lhe é devido. (CUNHA; SCALABRIN, 2017, p. 02)

Sob essa ótica, entende-se que o devido processo abarca a oferta de tudo aquilo e exatamente aquilo que seja possível a quem detenha um direito, pensando-se na correlação entre o direito fundamental à adequada tutela jurisdicional e às técnicas hábeis e suficientes para dar resposta satisfatória ao direito material. (ATAÍDE JÚNIOR, 2008, p. 25)

Justamente por essa congruência processual que o desenvolvimento de técnicas executivas tendentes a assegurar a tutela específica não ofende meramente os clássicos direitos limitadores do executado, pois, ao contrário, são estes apenas flexibilizados diante do caso concreto. Melhor dizendo, a imposição de artifícios imperativos para que se alcance o resultado que deveria ter sido alcançado pelo cumprimento voluntário do obrigado em nada arranha a dignidade da pessoa humana de quem se vê compelido a cumprir com a ordem proferida. (RODRIGUES, 2006, p. 86)

A construção normativa de que a efetividade executiva consiste em norma fundamental não é isenta de ressalvas, isto porque essa aferição é comumente feita sem definições precisas de conteúdo, sendo capaz de conformar toda a estrutura normativa através do indesejado protagonismo judicial (DURO, 2018, p. 100). Contudo, insta gizar que o aumento do poder judicial não implica, necessariamente, em práticas autoritárias. Na verdade, se bem incrementado, tem o condão de servir aos propósitos da própria democracia do sistema jurídico (RAMOS, 2019, p. 35).

Neste ínterim, as preocupações referentes à funcionabilidade das técnicas executivas disponíveis não autorizam a exclusão de possibilidade do uso de tais mecanismos, sendo certo o dever de observância quanto aos limites de aplicação (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 246). Ou seja, há de ser feita uma verdadeira adequação entre os sujeitos de direito figurantes na relação constituída, o que não significa agressões injustificadas, ilegais ou ilegítimas à esfera jurídica do atingido.

Nessa seara, o novo modelo processual valorativo acerca da efetividade levou ao aprimoramento de técnicas processuais capazes de atingir a obrigação específica. A mais clássica

delas, sem sombra de dúvidas, é a multa coercitiva, a *astreinte*, concebida justamente “para induzir o devedor a cumprir espontaneamente as obrigações que lhe incumbem, principalmente as de natureza infungível” (GRINOVER, 2011, p. 03). Sinteticamente, a multa aqui abordada não tem a finalidade de substituir a obrigação ou incidir em caráter punitivo, mas tão somente em pressionar o executado para determinada satisfação (MEDINA, 2017, p. 594 e 595).

A palavra *astreinte* é oriunda do Direito francês, que denota uma sanção pecuniária a ser cumprida. O vocábulo vem do latim *stringere*, formado usualmente com o prefixo *ad*, que significa “para apertar” (GEBRIM, 1996, p. 69), justamente indicando o teor de estreitar, pressionar ou espremer a uma conduta querida. Conclui-se, então, pela análise etimológica do termo, que “a *astreinte* é uma ordem pecuniária pronunciada pelo juiz e destinada a superar a resistência de um devedor recalcitrante.” (CHABAS, 2011, p. 01, tradução nossa)<sup>2</sup>

Guilherme Rizzo Amaral (2015, p. 1404), referência brasileira no estudo, aponta que, a despeito de outros dispositivos do CPC/15, o art. 537:

(...) trata da disciplina da multa, seja ela periódica ou fixa, também conhecida como *astreinte*, dada sua origem no Direito Francês. Trata-se de técnica de tutela coercitiva e acessória, que visa a pressionar o réu para que este cumpra mandamento judicial, sendo a pressão exercida através de ameaça ao seu patrimônio, consubstanciada em multa, fixa ou periódica, a incidir em caso de descumprimento.

Conclui-se, portanto, que a multa em comento representa medida pecuniária que tem por finalidade compelir alguém a cumprir com determinado comando, ou seja, para constrangê-lo ao efetivo cumprimento da ordem. Em tal logicidade, a aplicação da *astreinte* é corolário da inevitabilidade e da inafastabilidade da jurisdição.

Ora, se a efetividade da tutela jurisdicional satisfativa consiste em direito fundamental, ao tempo em que o Estado-juiz deve dispor de meio suficiente para tanto, nada mais congruente que a função jurisdicional alveje sua imperatividade através da medida coercitiva, simultaneamente ao dever de guardar o mínimo de resultado prático e efetivo ao que o direito material dispôs. Assim, a multa consistirá em instrumento de reforço à inevitabilidade e à inafastabilidade jurisdicional.

Ainda nesse ínterim, admitir e reconhecer a coercibilidade inerente à natureza da *astreinte* é determinante para sua aplicação futura. Nos dizeres de Rafael Caselli Pereira (2018, p. 35 e 36), “a natureza jurídica da *astreinte* consiste em seu caráter coercitivo, intimidatório, acessório e patrimonial”. Em seguida, o referido autor também aponta que a multa está “inarredavelmente ligada à mora do devedor, visando a atuar no sentido psicológico de que o obrigado cumpra espontaneamente o preceito, constituindo medida coercitiva e inibitória”.

Por esse motivo, no momento de fixação da multa, a finalidade não gira em torno de

---

<sup>2</sup> No original: “*l’astreinte est une condamnation pécuniaire prononcée par le juge et destinée à vaincre la résistance d’un débiteur récalcitrant*”



eventual ressarcimento do prejuízo com o inadimplemento, ou qualquer outra forma compensatória pela não obtenção da tutela específica. Na verdade, o objetivo é tão somente de superar a postura de resistência do devedor, constringendo-lhe psicologicamente a uma conduta. (MARZAGÃO, 2013, p. 114)

Categorizada a *astreinte* enquanto medida coercitiva desfecha-se, então, que ela não se realiza diretamente para o cumprimento de uma finalidade. Na verdade, ela é genuíno instrumento que força o destinatário a agir como teria agido espontaneamente, suportando as consequências de sua eventual inércia e recalcitrância (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 237).

A fim de consumir a natureza jurídica da *astreinte*, Bruno Garcia Redondo (2013, p. 02) apresenta a noção intrínseca da coerção e a respectiva ausência de caráter indenizatório da *astreinte*. De início, a fixação da multa independe do valor da obrigação principal como parâmetro. Segundo que é possível cumular a *astreinte* com indenização por perdas e danos. Ademais, o fundamento da multa é a mora do obrigado, não o inadimplemento integral. Por fim, a *astreinte* ainda pode ser estabelecida antes da ocorrência de qualquer dano ou direito violado, não guardando relação, portanto, com eventual indenização.

As características acima apresentadas são extraídas da própria legislação, vide o art. 500 do CPC/15, por exemplo, ao dispor que a indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa periódica. Ademais, o art. 537 do mesmo diploma estabelece que a multa deverá ser suficiente e compatível com a obrigação, não estabelecendo qualquer limitação de valor. Assim, resta evidente a ausência de caráter reparatório na multa em comento, visto que sua função é superar a obstinação do devedor a determinado cumprimento obrigacional, incidindo a partir da recalcitrância. (PEREIRA, 2018, p. 82)

A conclusão do raciocínio aqui levantado é relativamente simples, pois se a efetividade da tutela jurisdicional satisfativa consiste em direito fundamental e a multa coercitiva consiste em importante técnica executiva, significa, conseqüentemente, que a aplicação adequada da *astreinte* tem o condão de materializar o próprio direito fundamental do acesso à justiça, além de transformar a realidade do direito substancial já reconhecido. É justamente sobre essa adequação que agora se debruça, considerando o contexto da atipicidade executiva do sistema processual brasileiro.

#### **4. RACIONALIZAÇÃO DA *ASTREINTE* NO CONTEXTO DA ATIPICIDADE EXECUTIVA**

Abordada a natureza jurídica da *astreinte*, a conceituação da execução da tutela específica e o direito fundamental à efetividade da respectiva tutela jurisdicional satisfativa adequada, chegou-se à conclusão de que a multa coercitiva é instrumento dos mais relevantes para concretizar o processo de resultados, aquele em que o jurisdicionado se satisfaz com a transformação do direito substancial em realidade.

Nesta exata medida, em busca da efetividade da ordem emanada sobre uma prestação de ação, os arts. 536 e 538 do CPC viabilizam expressamente o uso da multa, permitindo ao juiz a decretação de medidas que sejam necessárias para a efetivação do direito, conforme as peculiaridades do caso concreto. (MARINONI, 2020, p. 11)

Urge destacar que atualmente se vive um momento de busca por técnicas e mecanismos cada vez mais capazes de adaptar o direito à realidade fática dos jurisdicionados, no claro intuito – justo e nobre – de acabar com a injustiça de não se ter satisfeito um direito já reconhecido, o que provoca desconfiância, descrédito e sentimento de impunidade. (GAIO JÚNIOR, 2019, p. 08)

É que o processo contemporâneo abarca bens jurídicos até mesmo inimagináveis há algumas décadas, nascidos de um novo modelo constitucional e de interesses sociais vanguardistas, para cuja proteção o processo é crucial, haja vista ser meio operante e instrumental para sua materialização. Nessa linha, é através de técnicas executivas adequadas, com ênfase nas obrigações específicas, que os valores assegurados substancialmente são efetivados, valores estes que se revelam como referencial expressivo da tendência do sistema jurídico, tais quais, por exemplo, os direitos a serem assegurados pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor. (NETTO, 2000, p. 08)

Sob essa perspectiva, diante da teoria dos direitos fundamentais, não cabe mais pensar nas fechadas formas executivas típicas, modelo clássico do processo civil liberal que imperou por muito tempo, cuja intenção era limitar o Estado-juiz para garantir a liberdade do cidadão. (MARINONI, 2020, p. 14)

A valer, no percalço de superar as barreiras impostas pelo legislador e permitir a criatividade casuística jurisdicional, no desígnio de satisfazer o exequente, a atipicidade executiva encontrou respaldo no sistema jurídico brasileiro há alguns anos e se consolidou com o novo Código. O raciocínio impõe o desfecho de que se o direito material não está sendo realizado, ao tempo em que o direito fundamental à efetividade da tutela satisfativa está sendo violado é dever do Estado impedir que tais afrontas se perpetuem. Destarte, a atribuição de poder criativo ao judiciário para a fixação das medidas executivas atípicas mais adequadas ao caso concreto tão somente deslinda a clara finalidade legislativa em tornar a execução eficaz.

Esse desígnio é extraído de qualquer sistema que pretenda atender às exigências apresentadas pelo direito material, adequando a proteção dos novos direitos ou estes em novas abordagens axiológicas, isto é, o modelo processual deve prever mecanismos hábeis de efetivar a satisfação das prestações no menor espaço de tempo e com o mínimo necessário de atividade. (OLIVEIRA NETO, 2019, p. 223).

Tal preocupação, como se disse, não é recente, mas ganhou exponencial força com a vigência da nova legislação processual, vide os art. 4º, 6º, 139, IV, 297, 536 e 771, todos do CPC/15, de modo que “o desenvolvimento da execução ao longo dos últimos anos no Brasil demonstra uma tendência, confirmada no atual Código, no

sentido de generalizar a atipicidade” (MINAMI, 2019, p. 09)

Precisamente, quanto maior a credibilidade no sistema normativo e a necessidade de novos contornos da efetividade, maior também a liberdade linguística que torne apta a complementação do texto legal. Sobre esse ponto, as cláusulas gerais exercem importantes funções que estão atreladas ao que aqui se discute, pois permitem a criação de normas por parte do juiz, asseguram a flexibilidade do sistema a responder novos fatos e novas demandas, bem como contribuem para a integração do ordenamento. (BORGES, 2019, p. 85)

No que interessa agora, Eduardo Talamini (2018, p. 03) salienta que a lei confere amplos poderes jurisdicionais para a perseguição da tutela específica ou, ao menos, do resultado correspondente, evidenciando que a larga concessão desses poderes almeja obter a própria atuação do obrigado a cumprir com o que lhe cabe e foi determinado, seja pelo título executivo ou por alguma diversa ordem judicial.

A *astreinte*, como se viu, consiste em técnica executiva típica e, portanto, tem previsão expressa no CPC/15, conforme os art. 536, §1º, 806, §1º e 814. Todavia, nada impede que o poder geral de efetividade da jurisdição possa adaptá-la em cada situação jurídica concreta a fim de obter o melhor resultado executivo, principalmente considerando o contexto da atipicidade e a valorização pelo direito fundamental à efetividade da tutela satisfativa adequada às obrigações específicas.

Aliás, é justamente em reforço ao cumprimento das obrigações na forma específica que diversas medidas coercitivas, de modalidades distintas, foram autorizadas para atuar sobre a vontade do recalcitrante (GAIO JÚNIOR, 2019, p. 05), razão pela qual a própria *astreinte*, mesmo típica, deve ser racionalizada, ainda que atipicamente, para o caso concreto.

Não se tem dúvida acerca da intensidade de aplicação da multa coercitiva. Certamente a *astreinte* é medida executiva aplicada constantemente na prática forense brasileira, até porque a sua fixação não depende de muita fundamentação concreta diante dos indicativos da própria legislação. Se a técnica é típica e constantemente trabalha, seu estabelecimento requer menos esforço.

No entanto, é precisamente sua fixação desprovida de sólidos parâmetros que se deve combater, pois a ausência de balizas tangíveis pode tornar a multa inócua e sem o sentido pela qual ela existe. Portanto, não basta seu estabelecimento repetitivo e sem apreciação casuística, faz-se necessário bem mais, pois sua finalidade é a efetiva satisfação da tutela. É esse o fim precípua dos meios coercitivos.

O ponto mais óbvio a ser considerado diz respeito ao valor a ser estabelecido acessoriamente. Logicamente o montante possível de ser atingido pela multa somente será adequado se for realmente capaz de viabilizar a efetividade jurisdicional, paralelamente entre a quantia suficiente para atingir a coerção e de modo que o obrigado possua reais condições patrimoniais para arcar com as consequências. Fora dessas situações, a multa não terá qualquer

efetividade. (MARINONI, 2020, p. 15)

É preciso observar que a execução visa à tutela jurisdicional *stricto sensu*, sendo esta o fim almejado pela imposição da multa, razão pela qual ela não tem fim em si mesma, mas consiste apenas em meio enquanto manifestação do império jurisdicional (AMARAL, 2010, p. 69 e 70). Essa relação precisa ficar bem destacada para que se tenha exata noção do que a multa deve resguardar quando do seu estabelecimento.

Considerando que apenas o caso concreto irá oferecer as condições de análise para o estabelecimento adequado da medida, deve-se observar “o objeto da tutela e a eficácia coercitiva esperada da medida, levando-se em conta os princípios da razoabilidade e proporcionalidade” (WAMBIER, 2012, p. 15 e 16), de modo que o parâmetro a ser seguido “é o da suficiência e compatibilidade da obrigação de fazer a ser cumprida pela parte, de sorte que a multa pecuniária seja apta a tornar efetivo o seu intuito inibitório.” (PEREIRA, 2018, p. 110)

Portanto, a estimativa de valor deverá levar em consideração o próprio bem jurídico tutelado materialmente. Muitas vezes isso requer atividade de alta complexidade, pois há bens, a exemplo da vida ou da liberdade, que não possuem valor factível. Apesar disso, dever-se-á tomar em consideração o poder patrimonial de quem deverá cumprir a medida, a fim de averiguar a capacidade de coerção, inadmitir o enriquecimento ilícito do exequente, e, por fim e não menos importante, apontar se a multa coercitiva consiste, de fato, na melhor solução ao caso concreto. Por mais que seja pomposa, não significa que essa medida deva sempre ser aplicada.

Ponto que também merece destaque diz respeito à periodicidade da multa, sendo permitido ao juiz estabelecê-la conforme as situações concretas. Mais uma vez irá se exigir criatividade jurisdicional, adequando o caso apresentado com a fixação da *astreinte*. Exemplo interessante foi apresentado por Olavo de Oliveira Neto (2019, p. 246), no qual haveria obrigação de uma fábrica a instalar filtros antipoluição no prazo de dez dias, sob pena de paralisação paulatina das atividades de produção por cinco minutos a cada dia de atraso.

Observe-se que o exemplo acima não envolve a multa, mas a criatividade exigida através da liberdade do aplicador. Imagine-se, agora, a ordem destinada a determinado estabelecimento para a construção de banheiros com acessibilidade, rampa para cadeirantes e corrimão. Em razão da diferença temporal exigida entre cada obra, nada impede que a *astreinte* para a construção do corrimão incida diariamente, ao tempo em que para o banheiro e rampa semanalmente. A racionalidade deverá sempre ser concreta, criativa e factível.

Outro aspecto relevantíssimo diz respeito a quem deverá ser direcionada a multa coercitiva, isto porque a legislação processual dispõe que incumbirá ao executado. Ocorre que não parece existir óbice para seu redirecionamento através do poder geral de efetivação jurisdicional. É o caso já admitido, por exemplo, da fixação da *astreinte* ao gestor nas demandas em face do Poder Público (CUNHA, 2018), ou até mesmo quanto aos administradores das pessoas jurídicas de direito privado (ZARONI, 2007), desmistificando a ideia de que atos executivos não

possam alcançar terceiros e que isso afeta eventuais limites subjetivos da coisa julgada.

Também é possível, através da flexibilização processual e da execução negociada, que o disposto no art. 537, §2º, do CPC/15, seja relativizado, destinando o valor da multa para outro que não seja o exequente. Tal medida poderia, circunstancialmente, reforçar o obrigado pela ordem a cumprir com o determinado.

Especificamente sobre a execução negociada, entende-se categoricamente que a disponibilidade executória permite a adequação casuística fundada no interesse dos envolvidos, abrindo-se amplo espaço à negociação processual quanto às medidas executivas (NOGUEIRA, 2018, p. 04). Sendo assim, a vontade dos interessados é crucial para a eficiência dos atos executivos, sendo necessária sua valorização, incentivo e criatividade, através de uma sistemática cooperativa e disponível.

Enfim, nota-se o que Eduardo Talamini (2000, p. 02) já alertava no início do século, quando afirmava que a possibilidade do emprego de mecanismo geral funcionava como norma de encerramento do sistema, assegurando que as situações carentes de proteção ficassem efetivamente protegidas, e não apenas as previstas pelo legislador.

No caso da multa coercitiva, mesmo sendo típica, percebe-se claramente que sua adequação ao caso concreto merece ser pormenorizada, a fim de lograr êxito na sua finalidade acessória, que é servir de instrumento hábil para tornar a atividade satisfativa realmente efetiva. Esse propósito encontra total amparo em um sistema normativo respaldado pela força dos direitos fundamentais e da atipicidade executória.

## 5. CONCLUSÃO

Observou-se que a tutela específica no novo Código de Processo Civil deu continuidade ao que já estava disposto na legislação anterior, conquista legal obtida somente no final do século passado. Mas mais que isso, a valorização promovida pelo CPC/15 sobre a execução reforça, em caráter sistemático, o desenvolvimento de técnicas executivas suficientes à satisfação.

Assim, o direito fundamental à efetividade da tutela satisfativa ganhou realce considerável, principalmente se considerada a passagem importante de um modelo rígido para os permissivos atípicos da execução civil. Na perspectiva dessa flexibilização, encontram-se também as multas coercitivas.

As *astreintes*, como visto, consistem em técnica coercitiva de execução indireta, no intuito de constranger alguém pela ameaça em pecúnia a cumprir com a respectiva conduta esperada. Porém, mesmo sua previsão legal implica na necessidade de racionalização para que a medida obtenha resultados práticos e positivos.

Portanto, os aspectos da multa devem ser apreciados casuisticamente para que sua aplicação tenha sentido concreto, tais quais o valor, a periodicidade, a destinação da multa ou a destinação do crédito. Procedendo-se dessa maneira, a probabilidade de sucesso da técnica

executiva aumenta consideravelmente, honrando a seriedade da medida.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Guilherme Rizzo. *As astreintes e o processo civil brasileiro: multa do artigo 461 do CPC e outras*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

AMARAL, Guilherme Rizzo. Do cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer, de não fazer ou de entregar coisa. In WAMBIER et al. (Coord.). **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. **A multa coercitiva como crédito do Estado**. Dissertação de mestrado. Pós-graduação em Direito na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.

BORGES, Marcus Vinícius Motter. **Medidas coercitivas atípicas nas execuções pecuniárias: parâmetros para a aplicação do art. 139, IV do CPC/15**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

CHABAS, François. *L'astreinte em droit français*. **Doutrinas essenciais Obrigações e Contratos**, v. 2, p. 1159-1164, jun. 2011.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Produção digital. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CUNHA, Guilherme Cardoso Antunes; SCALABRIN, Felipe. A menor onerosidade na perspectiva do direito fundamental à tutela executiva. **Revista de Processo**, n. 271, p. 179-228, set. 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Esboço de uma teoria da execução civil. **Revista de Processo**, n. 118, p. 9-28, nov/dez. 2004.

DURO, Cristiano. **Execução e democracia**. Salvador: Juspodivum, 2018.

FONSECA E SILVA, Augusto Vinícius. **Princípios pamprocessuais ou metaprocessuais**. Salvador: Editora Juspodivum, 2018.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Medidas de execução indireta (típicas e atípicas) e a busca pela satisfação efetiva do direito. **Revista de Processo**, n. 294, p. 169-194, ago. 2019.

GEBRIM, Marilza Neves. *Astreintes*. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal**. Brasília, v. 3. n.6, dez., p.107-123, 1996.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Tutela jurisdicional nas obrigações de fazer e não fazer. **Doutrinas Essenciais de Processo Civil**, n. 2, p. 187-203, out. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela ressarcitória na forma específica. **Revista de Processo**, n. 300, fev., p.34-51, 2020.

MARZAGÃO, Newton Coca Bastos. **A multa (astreintes) na tutela específica**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Execução: Teoria Geral, princípios fundamentais e procedimento no processo civil brasileiro**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MINAMI, Marcos Youji. Da vedação ao *non factibile*: uma justificativa às medidas executivas atípicas. **Revista de Processo**, n. 288, p. 181-208, fev. 2019.

NETTO, José Manoel de Arruda Alvim. Obrigações de fazer e não fazer – direito material e processo. **Revista de Processo**, n. 99, p. 27-39, jul/set. 2000.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. Gestão da execução por meio de negócios jurídicos

- processuais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, n. 286, p. 325-342, dez. 2018.
- NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. O direito fundamental à tutela jurisdicional executiva e a técnica da ponderação. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**, v. 1, p. 869-889, ago. 2011.
- OLIVEIRA NETO, Olavo. **O poder geral de coerção**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.
- PEREIRA, Rafael Caselli. **A multa judicial (*astreinte*) e o CPC/2015**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2018.
- RAMOS, Newton. **Poderes do juiz no processo civil e sua conformação constitucional**. Editora Juspodivm, 2019.
- REDONDO, Bruno Garcia. *Astreintes*: aspectos polêmicos. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 38, n. 222, p. 65-89, ago. 2013.
- RODRIGUES, Victor Martins Ramos. **A execução das obrigações de fazer e de não fazer contra o Estado fundada em título judicial (1973-2006)**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito de Campos, Centro Universitário Fluminense. Campo dos Goytacazes, 2006.
- TALAMINI, Eduardo. As tutelas típicas relativas a deveres de fazer e de não fazer e a via geral do art. 461 do CPC. **Revista de Processo**, n. 97, p. 173-181, jan/mar. 2000.
- TALAMINI, Eduardo. Poder geral de adoção de medidas coercitivas e sub-rogatórias nas diferentes espécies de execução. **Revista de Processo**, n. 284, p. 139-184, out. 2018.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer. **Revista de Processo**, n. 105, p. 9-33, jan/mar. 2002.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Execução de *astreintes*. **Pareceres**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.13, n. 2, p. 603-672, out. 2012.
- ZARONI, Bruno Marzullo. **Efetividade da execução por meio da multa: a problemática em relação à pessoa jurídica**. Dissertação de mestrado, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2007.

Artigo recebido em: 2020-04-29

Artigo reapresentado em: 2020-06-29

Artigo aceito em: 2020-07-23



## A OPÇÃO DO LEGISLADOR BRASILEIRO PELO MODELO PROCESSUAL PSEUDOACUSATÓRIO E A VIGÊNCIA DO *IN DUBIO PRO HELL*

### THE OPTION OF THE BRAZILIAN LEGISLATOR FOR THE FALSE MODEL OF DEMOCRATIC PROCESS AND THE VALIDITY OF *IN DUBIO PRO HELL*

### LA OPCIÓN DEL LEGISLADOR BRASILEÑO PARA EL FALSO MODELO DE PROCESO DEMOCRÁTICO Y EL PLAZO DEL *IN DUBIO PRO HELL*

Francisco José Vilas Bôas Neto<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tratará da previsão do artigo 3º-A do Código de Processo Penal brasileiro, que prevê a estrutura acusatória. Serão apresentados dispositivos legais, posições doutrinárias e jurisprudências que afirmam ser esse o sistema do processo brasileiro. A hipótese consiste na possibilidade de o processo penal brasileiro não ser puramente acusatório, uma vez que essa estrutura parece não coincidir com alguns dispositivos legais. Será demonstrado que o processo penal brasileiro aproxima-se do modelo pseudoacusatório.

**Palavras-chave:** Processo Penal; Sistema Acusatório; Democracia.

**Abstract:** This text will deal with the prediction of the Brazilian Criminal Procedure Code, which provides for the accusatory structure. The hypothesis is that the Brazilian criminal process may not be purely accusatory, since this structure does not seem to coincide with some legal provisions. As will be demonstrated, the Brazilian criminal process is approaching a false accusation.

**Keywords:** Criminal Procedure; Accusatory System; Democracy.

**Resumen:** Este texto abordará la disposición del Código de Procedimiento Penal de Brasil, que establece la estructura acusatoria. Se presentarán disposiciones legales, posturas doctrinales y jurisprudencia que afirman ser el sistema del proceso brasileño. La hipótesis es que el proceso penal brasileño puede no ser puramente acusatorio, ya que esta estructura no parece coincidir con algunas disposiciones legales. Se demostrará que el proceso penal brasileño se acerca al falso modelo acusatorio.

**Palabras clave:** Procedimiento penal; Sistema acusatorio; Democracia.

## 1 INTRODUÇÃO

*In dubio pro hell?*

O vocábulo latino *in dubio pro reo* é amplamente conhecido entre os operadores do direito, precisamente entre àqueles que atuam com o direito penal. O termo designa que em caso de dúvida, deverá ser aplicada a decisão mais favorável ao acusado. Já o termo *in dubio pro hell*, utilizado por Rosa

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito, na linha de pesquisa Intervenção Penal e Garantismo, pela Puc Minas; mestre em Filosofia pela FAJE/MG; pós-graduado em Direito pela UCAM/RJ; graduado em Direito pela Puc Minas; advogado Criminalista. E-mail: [vilasboas.f@hotmail.com](mailto:vilasboas.f@hotmail.com)



e por Khaled Jr. (2017) no livro que levou esse título<sup>2</sup>, é um jogo semântico transcrito na substituição da palavra latina *reo* (acusado) pela palavra inglesa *hell* (inferno).

Com a sugestão dada pelo *novo* princípio do *in dubio pro hell*, estaria a possibilidade de que a dúvida nem sempre favoreceria ao acusado. Partindo dessa premissa, o presente trabalho visa a questionar se o legislador brasileiro realmente fez uma opção pelo processo penal acusatório, ao incluir no Código de Processo Penal o artigo 3º-A<sup>3</sup> que expressamente aponta para essa direção.

Apesar do art. 3º-A, introduzido no ordenamento pela Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019, a legislação processual penal brasileira é de fato acusatória? A hipótese discutida no texto apontará que o sistema processual brasileiro seria pseudoacusatório, não preenchendo os requisitos de um sistema acusatório puro.

Sem obedecer a uma estrutura rígida, inicialmente serão descritos os modelos processuais comuns, para em seguida serem demonstrados os dispositivos legais que afastariam o modelo brasileiro do modelo acusatório puro.

## 2 SISTEMAS PROCESSUAIS

O sistema processual penal é aquele utilizado em determinado ordenamento jurídico para que o Estado possa exercer o *potestas puniendi*<sup>4</sup> (poder de punir). Em síntese, o sistema processual delimita as regras de investigação, processamento e execução da lei, para que o infrator possa ser passível da intervenção penal. No texto *A imoralidade como direito fundamental e a etiqueta do direito penal*<sup>5</sup> é apontado que o direito penal é a legitimação da violência praticada pelo Estado contra o indivíduo particular. O Estado efetivamente pratica uma violência contra o infrator ao submetê-lo à limitação de liberdade de locomoção e à segregação social.

A violência do Estado, no entanto, é impunível. Ela pertence ao exercício do *potestas puniendi*. Ao aplicar a pena, o Estado possui o poder de exercer violência sobre o infrator, sendo por essa razão que existe a necessidade de limitação desse poder. No Estado Republicano, como é o caso do Brasil, a limitação do poder de punir é descrita na lei. É a lei processual e o sistema processual adotado que estabelecem as regras para que o Estado possa aplicar a pena ao infrator. Tradicionalmente a literatura processual penal, como será visto adiante, aponta três modelos processuais, sendo o inquisitivo, o acusatório e o misto.

---

<sup>2</sup> ROSA, Alexandre de Moraes; KHALED JR. Salah. In dubio pro hell. Profanando o sistema penal. Editora EMais, 3ª edição. Florianópolis, 2017.

<sup>3</sup> CPP. Art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

<sup>4</sup> O termo *potestas puniendi* (poder de punir) foi escolhido no lugar do termo *jus puniendi* (direito de punir), por entender o autor que a pena é a imposição de sofrimento como retribuição ao crime. Ninguém, nem mesmo o Estado, tem o direito de impor sofrimento à pessoa.

<sup>5</sup> Texto desse autor publicado na Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição em 2018. Disponível pelo link <https://www.indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/3946/pdf>

## 2.1 Sistema Inquisitivo

O termo inquisitivo, com origem etimológica na expressão latina *inquisitīvus*, descreve um modelo processual tendo como pressuposto a inquirição ou indagação pela inquisição. Segundo Pacelli (2012) o termo demonstra um *model* processual no qual o juiz atua também na fase de investigação; o processo se inicia com a *notitia criminis*, seguindo a investigação, acusação e julgamento.

No mesmo sentido:

Adotado pelo Direito canônico a partir do século XIII, o sistema inquisitorial posteriormente se propagou por toda a Europa, sendo empregado inclusive pelos tribunais civis até o século XVIII. Tem como característica principal o fato de as funções de acusar, defender e julgar encontrarem-se concentradas em uma única pessoa, que assume assim as vestes de um juiz acusador, chamado de *juiz inquisidor*. (BRASILEIRO DE LIMA, 2013, p. 03).

Ainda segundo Brasileiro de Lima (2013), um juiz com essa concentração de poderes ficaria psicologicamente atrelado ao resultado, carecendo de objetividade e imparcialidade. Távora e Alencar vão além, ao afirmar que:

O princípio inquisitivo é caracterizado pela inexistência de contraditório e de ampla defesa, com concentração das funções de acusar, defender e julgar em uma única figura (juiz). O procedimento é escrito e sigiloso, com o início da persecução, produção da prova e prolação da decisão pelo magistrado. (TÁVORA E ALENCAR, 2013, p. 40).

Aury Lopes Jr. (2007) reconhece que esse modelo de procedimento incide num erro psicológico ao crer que uma mesma pessoa possa exercer funções tão paradoxais como investigar, acusar, defender e julgar.

Távora e Alencar salientam ainda que no modelo inquisitivo:

O discurso de fundo é a efetividade da prestação jurisdicional, a celeridade e a necessidade de segurança, razão pela qual o réu, mero figurante, submete-se ao processo numa condição de absoluta sujeição, sendo em verdade mais um objeto da persecução do que sujeito de direitos. (TÁVORA E ALENCAR, 2013, p. 40).

O acusado, mero coadjuvante da persecução penal, teria papel secundário num procedimento que visaria apenas extrair-lhe a confissão ou culpa. Não haveria a necessidade de preservação das garantias como o contraditório e a ampla defesa.

Afirma Távora e Alencar (2013) que um procedimento na linha inquisitiva seria de inspiração fascista, próprio de um Estado autoritário. Essa autojustificação do poder do juiz não encontra respaldo numa democracia. Como descrito no texto *A fundamentação das decisões e o exercício efetivo do contraditório*<sup>6</sup>, a democracia, entendida como soberania popular, exige que a resposta judicial seja dada a partir da construção participada das decisões, ou seja, a partir do princípio do contraditório.

---

<sup>6</sup> Texto desse autor, em coautoria, publicado na Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados E-Legis, em 2019. Disponível pelo link <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/527/691>

Cumprе ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro cabe à Polícia Judiciária (em regra)<sup>7</sup> a função de investigar e ao Ministério Público as funções de persecução e acusação criminal. Ao juiz caberia somente a função de julgar. Será?

## 2.2 Sistema Acusatório

Ao contrário do sistema inquisitivo, o sistema acusatório não permite a possibilidade do julgador exercer as funções de investigação e acusação. Nesse sentido é a previsão do Código de Processo Penal (CPP) que no artigo 3º-A traz que o processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

Inobstante o fato de o dispositivo legal supracitado ter entrado em vigor somente em 2020, a partir da promulgação da Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019, certo é que a literatura jurídica já reconhecia o sistema processual brasileiro como sendo acusatório.

Sobre a questão em comento:

Como se depreende, embora o Código de Processo Penal brasileiro seja inspirado preponderantemente em princípios inquisitivos – conquanto existam dispositivos inseridos pelas sucessivas reformas que prestigiam o sistema acusatório -, a sua leitura deve ser feita à luz da Constituição, pelo que seu modelo de processo deve se adequar ao constitucional acusatório. (TÁVORA E ALENCAR, 2013, p. 42).

No mesmo sentido:

O sistema acusatório pressupõe as seguintes garantias constitucionais: da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da garantia do acesso à justiça (art. 5º, LXXIV), da garantia do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII), do tratamento paritário das partes (art. 5º, caput e I), da ampla defesa (art. 5º, LV, LVI e LXII), da publicidade dos atos processuais e motivação dos atos decisórios (art. 93, IX) e da presunção de inocência (art. 5º, LVII) (Criminologia, cit. P.31-8). É o sistema vigente entre nós. (CAPEZ, 2013, p. 85).

Verifica-se pelas citações acima, que mesmo antes da entrada em vigor do artigo 3º-A do CPP, o sistema acusatório já era reconhecido como vigente no Brasil. Como característica, o sistema acusatório prevê a separação entre as funções de investigar, acusar e julgar, vedando a concentração dessas atribuições em uma única pessoa ou órgão. (PACELLI, 2012, p. 10). Esse também é o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

RECURSO ESPECIAL Nº 1.658.752 - MG (2017/0051804-2)  
RELATOR: MINISTRO NEFI CORDEIRO  
RECORRENTE: T H A M DE F (MENOR)  
ADVOGADO: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.  
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
EMENTA  
PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE

<sup>7</sup> Quando houver o interesse público, a lei admite a investigação pelo Ministério Público com a instauração dos inquéritos civis e administrativos.

TRÁFICO DE DROGAS. LAUDO TOXICOLÓGICO DEFINITIVO JUNTADO APÓS A SENTENÇA. APELAÇÃO EXCLUSIVA DA DEFESA. TRIBUNAL A *QUO* SUSCITOU NULIDADE DE OFÍCIO. OFENSA AO SISTEMA ACUSATÓRIO. RECONHECIMENTO IMPLÍCITO DA AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE DO ATO INFRAACIONAL. RECURSO PROVIDO.

1. Constitui alicerce do processo penal brasileiro o sistema acusatório, no qual, em oposição à modalidade inquisitorial, impõe-se uma clara divisão de atribuições entre os sujeitos processuais responsáveis por acusação, defesa e julgamento na persecução criminal. (HC 347.748/AP, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 10/10/2016).
2. A posição do Colegiado de origem em suscitar e reconhecer preliminar de nulidade, esquivando-se da matéria trazida em apelação defensiva para julgá-la prejudicada e determinar seja proferida nova sentença, feriu o sistema acusatório.
3. A Terceira Seção desta Corte Superior firmou entendimento de que, a despeito da necessidade do laudo toxicológico definitivo para aferir a materialidade do ato infracional, admite-se a sua comprovação outros meios de prova que possuam grau de certeza idêntico ao do laudo definitivo. Precedentes.
4. Recurso especial provido para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que prossiga no julgamento do recurso de apelação, aferindo a materialidade do ato infracional, consideradas as provas existentes ao tempo da prolação da sentença. (BRASIL, STJ, 2018).

Da mesma forma, no julgamento do habeas corpus número 404.228, o Ministro Jorge Mussi do STJ (BRASIL, 2018) aduziu que no Brasil prevalece o sistema acusatório, que “prima pela distribuição das funções de acusar, defender e julgar a órgãos distintos”. Se no sistema inquisitivo estaria prevista a figura do juiz-acusador, o sistema acusatório autoriza somente que o juiz exerça a sua função na condição de órgão jurisdicional. A função do juiz estaria adstrita a analisar a acusação para absolver ou condenar o acusado.

Para Capez (2013), no processual acusatório é imprescindível o respeito ao contraditório e a ampla defesa. O juiz teria somente a função decisória, não participando da colheita de provas. Assim ele manteria a sua imparcialidade. Corroborando com o sobredito:

Pelo sistema acusatório, acolhido de forma explícita pela Constituição Federal de 1988 (CF, Art. 129, inciso I), que tornou privativa do Ministério Público a propositura da ação penal pública, a relação processual somente tem início mediante a provocação de pessoa encarregada de deduzir a pretensão punitiva (ne procedat iudex ex officio) e, conquanto não retire do juiz o poder de gerenciar o processo mediante o exercício do poder de impulso processual, impede que o magistrado tome iniciativas que não se alinham com a equidistância que ele deve tomar quanto ao interesse das partes. Deve o magistrado, portanto, abster-se de promover atos de ofício na fase investigatória, atribuição esta que deve ficar a cargo das autoridades policiais e do Ministério Público. (BRASILEIRO DE LIMA, 2013, p. 05).

Como defendido no texto *A fundamentação das decisões e o exercício efetivo do contraditório*<sup>8</sup>, uma decisão fundamentada a partir do princípio constitucional do contraditório terá a sua legitimidade materializada na participação concreta dos demais sujeitos processuais.

---

<sup>8</sup> Texto desse autor, em coautoria, publicado na Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados E-Legis, em 2019. Disponível pelo link <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/527/691>

### 2.3 Sistema Misto

O sistema processual misto, como sugere o nome, seria uma adaptação do sistema inquisitivo ao sistema acusatório. O procedimento apresentaria tanto uma fase inquisitiva, sem contraditório e ampla defesa, quanto uma fase acusatória, na qual as funções de investigar, acusar e julgar seriam delimitadas e separadas. Sobre a questão:

O sistema misto tem raízes na Revolução Francesa, conjunto de movimentos político-sociais cujos ideais se disseminaram pela Europa continental, e possui, como marco legal, o *Code d'Instruction Criminelle* francês de 1808. Caracteriza-se por uma instrução preliminar, secreta e escrita, a cargo do Juiz, com poderes inquisitivos, no intuito da colheita de provas, e por uma fase contraditória (judicial) em que se dá o julgamento, admitindo-se o exercício da ampla defesa e de todos os direitos dela decorrentes [...] assim temos: Investigação Preliminar, a cargo da polícia judiciária; instrução preparatória, patrocinada pelo juiz instrutor e julgamento [...] sobre o crivo do contraditório e ampla defesa. (TÁVORA E ALENCAR, 2013, p. 42).

A primeira fase (na qual o juiz atuaria como investigador-acusador) possuiria uma instrução preliminar, quando sem respeito ao contraditório e a ampla defesa, seriam produzidas as provas. Na segunda fase, após oportunizar o direito de defesa ao acusado, o juiz proferiria a sua decisão condenatória ou absolutória. Uma leitura desatenta do nosso ordenamento poderá sugerir que o sistema adotado no Brasil seja misto, em razão da existência na persecução criminal de uma fase inquisitiva (inquérito policial) e de uma fase acusatória (ação penal). Sobre o tema, Pacelli (2012, p. 13) preleciona que “alguns alegam que a existência do inquérito policial na fase pré processual, já seria por si só, indicativa de um sistema misto; outros, com mais propriedade, apontam determinados poderes atribuídos aos Juízes no Código de Processo Penal”.

A questão da dúvida sobre o sistema adotado é solucionada com argumento da definição de sistema processual, caracterizado “como o exame do processo, isto é, da atuação do Juiz no curso do processo”. (PACELLI, 2012, p. 13).

A consideração do inquérito policial como parte integrante do processo é equivocada. Tal afirmação seria errônea porque o inquérito policial não integra a fase processual. Não há a atuação efetiva do Juiz ou do Ministério Público. Conforme a exigência do artigo 155 do Código de Processo Penal, sequer o juiz poderá condenar um acusado com base exclusivamente nos elementos de informação constantes do inquérito<sup>9</sup>.

Sobre o tema:

Com origem que remonta ao Direito Grego, o Sistema Acusatório é o sistema adotado no Brasil, de acordo com o modelo plasmado na Constituição Federal de 1988. Com efeito, ao estabelecer como função privativa do Ministério público a promoção da ação penal (art. 129, I, CF/88), a Carta Magna deixou nítida a preferência por esse modelo, que tem por características fundamentais: separação entre as funções de acusar, defender e julgar, conferida a personagens distintos. (TÁVORA E ALENCAR, 2013, p. 41).

---

<sup>9</sup> CPP. Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

No mesmo sentido:

Todavia, com o advento da Constituição Federal, que prevê de maneira expressa a separação das funções de acusar, defender e julgar, estando assegurado o contraditório e a ampla defesa, além do princípio da presunção e da não culpabilidade, estamos diante de um sistema acusatório. (BRASILEIRO DE LIMA, 2013, p. 5).

Pelos fundamentos elencados, mesmo possuindo uma fase preliminar inquisitiva, é possível afirmar que o sistema processual adotado no Brasil não é misto e tampouco inquisitivo. Por outro lado, é possível afirmar que o sistema processual brasileiro é puramente acusatório?

### **3 O MODELO PROCESSUAL PSEUDOACUSATÓRIO E A VIGÊNCIA DO *IN DUBIO PRO HELL***

Inicialmente é preciso salientar que o sistema acusatório é o mais adequado para um Estado Democrático de Direito. Isso porque a Constituição da República, segundo o artigo 5º LV prevê que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios de recurso a ela inerentes”.

Em outras palavras: o contraditório é o exercício dialético desenvolvido pelos sujeitos processuais, consistente na construção participada das decisões. É preciso entender, conforme mencionado acima, que o contraditório não pertence apenas às partes (autor – acusado), mas também ao juiz. Para o processo democrático, o contraditório que interessa não deriva do verbo contradizer e sim do verbo “construir”. Afirmar que o processo é o procedimento submetido ao contraditório não é o mesmo que dizer que o processo é o procedimento submetido à sua contradição. O processo submetido à contradição é o processo submetido à sua negação. A negação do processo, por sua vez, é a negação da democracia. (VILAS BOAS NETO, 2019, p. 199).

Além do princípio do contraditório, o sistema acusatório prevê uma série de importantes princípios constitucionais que devem ser observados devido ao alcance e amplitude na proteção de direitos e garantias individuais. Como referência é possível citar o princípio da garantia da tutela jurisdicional descrito no artigo 5º, XXXV, da CR/88 que prevê que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Da mesma forma é possível citar o princípio do devido processo legal, subscrito no artigo 5º LIV que traz a garantia de que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O Texto Constitucional impõe que todos sejam iguais perante a lei, como prevê o artigo 5º *caput*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. I: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 2020).

Assim, a previsão já mencionada do artigo 3º-A do Código de Processo Penal, que afirma a estrutura acusatória para o sistema brasileiro, parece consagrar a natureza democrática do processo

penal. Todavia, conforme já salientado, para que um processo seja propriamente democrático, respeitando-se o sistema acusatório, se faz necessária a separação das funções da investigação, acusação e julgamento.

Apesar da previsão expressa do sistema acusatório, certo é que existem outras previsões legais no próprio CPP que flexibilizam essa estrutura, trazendo dúvida quanto ao modelo adotado no Brasil. A primeira previsão legal que parece contrariar a estrutura acusatória é descrita no artigo 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal. O *caput* do artigo introduziu na legislação brasileira a previsão do acordo de não persecução penal, facultando ao Ministério Público (órgão acusador) propor um acordo para o acusado, desde que a infração penal seja sem violência ou grave ameaça e que a pena mínima não exceda a quatro anos.

Ocorre que o parágrafo quinto do referido artigo autoriza ao juiz (que não é órgão acusador), a recusar a homologação do acordo de não persecução penal, quando entender que ele não foi realizado de forma adequada<sup>10</sup>. Verifica-se uma ingerência do juiz na atuação do Ministério Público, que enquanto órgão acusador, teria a liberalidade para pugnar pelo arquivamento ou oferecer a denúncia contra o acusado. Da mesma forma teria a liberalidade, observadas as condições legais, para oferecer o acordo de não persecução penal.

Mas como se observa o acordo necessita do aval de um magistrado. Outra norma que parece não corresponder ao sistema acusatório é a descrita no parágrafo único do artigo 212 do CPP.

Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra já respondida.

Parágrafo único. Sobre os pontos não esclarecidos, o juiz poderá complementar a inquirição. (BRASIL, CPP, consulta em 03/05/2020).

Nota-se que a legislação autoriza que o juiz formule perguntas para as testemunhas quando entender que existam pontos não esclarecidos. Ora, as testemunhas são arroladas pelo promotor no momento de oferecimento da denúncia e pelo acusado quando oferece a sua resposta a acusação. Caberia às partes (promotor e acusado) inquirir as suas testemunhas sobre os pontos que entendam convenientes. Se houver alguma dúvida após a inquirição das testemunhas, ela não poderia ser esclarecida por perguntas formuladas pelo juiz.

O princípio do *in dubio pro reo*, garantia do acusado, afirma que a dúvida sempre deverá ser em seu benefício. Se após os questionamentos do promotor e da defesa persistirem dúvidas que o juiz pretende sanar com as suas próprias perguntas, ele o fará em desfavor do acusado. Se a dúvida favorece ao acusado, é possível presumir que a resolução dela poderá acarretar em seu prejuízo.

---

<sup>10</sup> CPP. Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:(...) § 5º. Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor.

Pode ser argumentado que a resolução da dúvida seja favorável ao acusado. A questão é que ele não precisa disso, pois a dúvida já o favorece. O acusado não precisa da certeza para a sua defesa, pois a dúvida já o beneficiará.

É possível concluir que ao formular as suas próprias perguntas para sanar os pontos não esclarecidos, o juiz atuará como verdadeiro órgão de acusação. Há outra situação que causa maior estranhamento. Caso o juiz não consiga sanar as suas dúvidas com as perguntas formuladas às testemunhas arroladas pelo promotor e pela defesa, ele poderá arrolar as suas próprias testemunhas. Pelo menos essa é a previsão do artigo 209 do CPP que traz que o juiz, quando julgar necessário, poderá ouvir outras testemunhas, além das indicadas pelas partes. Por que motivos o juiz produziria uma prova senão para condenar?

O artigo 386 do Código de Processo Penal autoriza ao juiz absolver quando não existirem provas suficientes.

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:  
(...)  
II - não haver prova da existência do fato;  
(...)  
V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;  
(...)  
VII - não existir prova suficiente para a condenação. (BRASIL, CPP, consulta em 03/05/2020).

Se na falta de provas o juiz deve absolver conforme incisos II, V e VII do artigo 386 do CPP, ao insistir na produção delas, ao que parece, haverá um desejo de condenar. Assim como no caso anterior, a dúvida ou a falta de provas beneficia ao acusado. Então essa prova não é produzida a favor dele, mas em seu prejuízo.

Se pela falta de provas o magistrado deve absolver, ele não estaria substituindo o Ministério Público na função acusatória ao produzir as suas próprias provas? Parece, pelos exemplos acima, que há um afastamento do princípio do *in dubio pro reo* e uma aproximação ao *novo* (paradoxalmente antigo) princípio do *in dubio pro hell*.

A norma contida no artigo 234 do Código de Processo Penal, parecendo ter a mesma lógica da norma do artigo 209, também admite que o julgador possa produzir suas próprias provas, ao descrever que se o juiz tiver notícia da existência de documento relativo a ponto relevante, providenciará, independentemente de requerimento de qualquer das partes, a sua juntada aos autos.

Há ainda outra situação na legislação processual penal brasileira que, ao que indica, contraria o sistema acusatório puro. Como dito anteriormente, caberia ao promotor o oferecimento da ação penal pública, uma vez que ele é o investido da titularidade da ação penal. Em outras palavras, se o promotor não oferecer uma denúncia, não teríamos a possibilidade de um processo penal de ação pública. Todavia, apesar da ação pública ser de titularidade do Ministério Público, o juiz poderá proferir um decreto condenatório mesmo que não exista um pedido de condenação formulado pela acusação.



Essa é a previsão do artigo 385 do CPP que descreve que “nos crimes de ação pública, o juiz poderá proferir sentença condenatória, ainda que o Ministério Público tenha opinado pela absolvição, bem como reconhecer agravantes, embora nenhuma tenha sido alegada”. O juiz está autorizado a condenar mesmo que o órgão de acusação tenha pedido a absolvição?

A lei autoriza e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acata a previsão legal.

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.612.551 - RJ (2016/0179974-  
RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA  
AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
AGRAVADO: LUCIMAURO CRUZ DA SILVA  
ADVOGADO: EDGAR FLECHAS SANTACRUZ -  
RJ107375  
INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. JÚRI. TENTATIVA DE HOMICÍDIO DUPLAMENTE QUALIFICADO. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA ABSOLVIÇÃO. ARTIGO 385 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO JUIZ. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO.

1. Nos termos do art. 385 do Código de Processo Penal, nos crimes de ação pública, o juiz poderá proferir sentença condenatória, ainda que o Ministério Público tenha opinado pela absolvição.

2. O artigo 385 do Código de Processo Penal foi recepcionado pela Constituição Federal. Precedentes desta Corte.

3. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental. Os Srs. Ministros Ribeiro Dantas, Joel Ilan Paciornik, Felix Fischer e Jorge Mussi votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 02 de fevereiro de 2017(Data do Julgamento)

Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA (BRASIL, STJ, 2016).

O Supremo Tribunal Federal (STF) adota a mesma linha do STJ:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.002.209. AMAZONAS  
RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI  
RECTE.(S) : FABRÍCIO DOS SANTOS DE SOUZA  
PROC.(A/S)(ES):DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS  
PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
DECISÃO:

Vistos.

Fabrício dos Santos de Souza interpõe agravo contra decisão que não admitiu recurso extraordinário assentado em contrariedade ao artigo 5º, incisos XXXVII, LIII e LIV, da Constituição Federal.

Insurge-se, no apelo extremo, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, assim ementado:

APELAÇÃO CRIMINAL. PENAL E PROCESSO PENAL. PRELIMINAR. ART. 385 DA LEI ADJETIVA PENAL. SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE. RESPEITO AO SISTEMA ACUSATÓRIO.

RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO  
CIDADÃ. ROUBO MAJORADO E CORRUPÇÃO DE MENORES.  
MATERIALIDADE E AUTORIA DELITIVAS COMPROVADAS. CONDENAÇÃO  
MANTIDA. DETRAÇÃO DA PENA. DIREITO SUBJETIVO DO RÉU.

1. O art. 385 do CPP foi recepcionado pela Constituição Cidadã de 1988, por constituir vertente do próprio sistema acusatório, do princípio do livre convencimento motivado.
2. Sendo o conjunto probatório apto à comprovação da materialidade e autoria delitivas dos crimes de roubo majorado e corrupção de menores, não deve ser acolhido o requerimento de absolvição por insuficiência de lastro probatório.
3. Defere-se o requerimento de detração da pena, por constituir direito subjetivo do réu. Apelação criminal conhecida e parcialmente provida. (BRASIL, STF, 2016).

Como poderia um juiz em tese imparcial, dentro do sistema acusatório, condenar após o pedido de absolvição formulado pelo Ministério Público?

Como sustentado no texto *O artigo 385 do Código De Processo Penal brasileiro e o sistema processual acusatório* (2017)<sup>11</sup>, o referido dispositivo legal deveria ser considerado como inconstitucional. Todavia, conforme as jurisprudências do STF e do STJ mencionadas acima, o entendimento jurisprudencial majoritário foi pela recepção do artigo 385 do CPP pela Constituição brasileira.

Apesar das decisões dos Tribunais Superiores, é possível encontrar jurisprudências em sentido contrário, como é o caso da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG).

Apelação Criminal 1.0702.09.565907-5/001

Des.(a) Alexandre Victor de Carvalho

Data da publicação da súmula 02/07/2012

APELAÇÃO - ROUBO MAJORADO - PEDIDO DE ABSOLVIÇÃO APRESENTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALEGAÇÕES FINAIS - VINCULAÇÃO DO JULGADOR - SISTEMA ACUSATÓRIO - ABSOLVIÇÃO DECRETADA.

I - Deve ser decretada a absolvição quando, em alegações finais do Ministério Público, houver pedido nesse sentido, pois, neste caso, haveria ausência de pretensão acusatória a ser eventualmente acolhida pelo julgador.

II - O sistema acusatório sustenta-se no princípio dialético que rege um processo de sujeitos cujas funções são absolutamente distintas, a de julgamento, de acusação e a de defesa. O juiz, terceiro imparcial, é inerte diante da atuação acusatória, bem como se afasta da gestão das provas, que está cargo das partes. O desenvolvimento da jurisdição depende da atuação do acusador, que a invoca, e só se realiza validade diante da atuação do defensor.

III - Afirma-se que, se o juiz condena mesmo diante do pedido de absolvição elaborado pelo Ministério Público em alegações finais está, seguramente, atuando sem necessária provocação, portanto, confundindo-se com a figura do acusador, e ainda, decidindo sem o cumprimento do contraditório.

IV - A vinculação do julgador ao pedido de absolvição feito em alegações finais pelo Ministério Público é decorrência do sistema acusatório, preservando a separação entre as funções, enquanto que a possibilidade de condenação mesmo diante do espaço vazio deixado pelo acusador, caracteriza o julgador inquisidor, cujo convencimento não está limitado pelo contraditório, ao contrário, é decididamente parcial ao ponto de substituir o órgão acusador, fazendo subsistir uma pretensão abandonada pelo Ministério Público. (BRASIL, TJMG, 2012).

---

<sup>11</sup> Texto desse autor publicado na Revista argentina *Pensamiento Penal*, em 2017. Disponível pelo link <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/45344-o-artigo-385-do-codigo-processo-penal-brasileiro-e-o-sistema-processual-acusatorio>

A decisão do TJMG encontra coró na literatura jurídica:

O Ministério Público é o titular da pretensão acusatória, e sem o seu pleno exercício, não dá oportunidade de o Estado exercer o poder de punir. O poder punitivo estatal está condicionado à invocação feita pelo MP através do exercício da pretensão acusatória. Assim, o pedido de absolvição equivale ao não exercício desse poder, ou seja, o acusador está abrindo mão de proceder contra alguém. Como consequência, o juiz por não fundamentar sua decisão condenatória em provas ou argumentar sobre elas, não pode o juiz condenar sem que a acusação tenha sido feita. (BARRETO, acesso em 03 de maio de 2020)

No mesmo sentido:

O Sistema Acusatório caracteriza-se pela presença de partes distintas, contrapondo-se acusação de defesa em igualdade de posições, e a ambas se sobrepondo um Juiz, de maneira equidistante e imparcial. Aqui há uma separação das funções de acusar defender e Julgar (BRASILEIRO DE LIMA, 2013, p. 4).

Sem prejuízo das divergências jurisprudenciais ou mesmo literárias e sem adentrar na discussão acerca da constitucionalidade ou não do artigo 385 do CPP, certo é que pela decisão do Supremo Tribunal Federal ele vigora plenamente no ordenamento jurídico brasileiro. Inobstante a previsão legal do artigo 3º-A do CPP estabelecer a estrutura acusatória, ou seja, a estrutura democrática do processo com prevalência do princípio do *in dubio pro reo*, certo é que a legislação processual brasileira, em muitos casos, se afasta do sistema processual acusatório puro, admitindo o princípio *in dubio pro hell* da forma ensinada por Rosa e Khaled Jr. (2017).

É preciso salientar que apesar da lei autorizar que em alguns casos o juiz atue como se *acusação fosse*, o sistema processual brasileiro não pode ser tido como inquisitivo ou misto. O mais adequado é afirmar que se trata de um sistema acusatório impuro ou um sistema pseudoacusatório. O Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, em 2017, reconheceu que o sistema adotado não seria o acusatório:

HABEAS CORPUS Nº 446.896 - SP (2018/0094258-6)  
RELATOR : MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA IMPETRANTE:  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO ADVOGADOS :  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RICARDO LOURENCO DIAS FERRO - SP232689 IMPETRADO : TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PACIENTE : ELIZIARIO BATISTA  
BEZERRA (PRESO)

EMENTA

HABEAS CORPUS SUBSTITUTO DE RECURSO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ROUBO CIRCUNSTANCIADO. PEDIDO DE ABSOLVIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALEGAÇÕES FINAIS. CONDENAÇÃO. INFRAÇÃO AO SISTEMA ACUSATÓRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 385 DO CPP. PRECEDENTES.

O Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, e a Terceira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, diante da utilização crescente e sucessiva do habeas corpus, passaram a restringir a sua admissibilidade quando o ato ilegal for passível de impugnação pela via recursal própria, sem olvidar a possibilidade de concessão da ordem, de ofício, nos casos de flagrante ilegalidade.

"O sistema processual pátrio não adota o sistema acusatório puro. Daí, não há nulidade quando, diversamente do quanto requerido pelo Ministério Público, em alegações finais, o magistrado reconhece a responsabilidade do réu, ou o faz por infração penal mais grave do que aquela que, ao cabo da instrução, entendeu o Parquet por ser a adequada ao comportamento do acusado (HC n. 196.421/SP, Sexta Turma, Relª. Minª. Maria Thereza

de Assis Moura, DJe de 26/2/2014). Assim, no caso, não há falar-se em nulidade da condenação do paciente pelo simples fato de o Parquet ter requerido sua absolvição.(HC 407.021/SC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, Quinta Turma, julgado em 19/09/2017, DJe 25/09/2017)".

Habeas corpus não conhecido. (BRASIL, STJ, 2017).

O art. 3º-A do CPP aponta que a estrutura seja acusatória. A jurisprudência e a literatura jurídica coadunam com a previsão legal. Todavia, há previsões legais que autorizam o juiz a atuar em substituição a acusação. Esses dispositivos legais, mesmo questionáveis, são convalidados pela jurisprudência dominante. Para conciliar essas perspectivas aparentemente contrárias, é possível dizer que o sistema do Brasil seja pseudoacusatório. O legislador brasileiro parece ter adotado essa preferência ao trazer artigos como o 28-A, § 5º; -209; -212, parágrafo único; -234; e 385, todos do CPP.

#### 4 CONCLUSÃO

Como exposto durante o trabalho, o artigo 3º-A do CPP brasileiro aponta que a estrutura processual adotada seria a acusatória. Diferentemente da estrutura inquisitiva que prevê a concentração das funções de investigação, acusação e julgamento em uma única pessoa ou órgão e diferente da estrutura mista que mesclaria a inquisitiva com a acusatória, a estrutura apontada no referido dispositivo legal pressupõe a separação das funções de investigar, acusar e decidir.

Corroborando com a previsão legal está a literatura jurídica, conforme os apontamentos de Pacelli, Brasileiro de Lima, dentre outros. De uma forma geral a jurisprudência também aponta o sistema acusatório como sendo o adotado no Brasil, parecendo haver uma convergência de entendimentos entre o legislador, a academia, o operador do direito e o juiz.

Todavia, ao ser constatada a existência de previsões legais que autoriza ao juiz produzir provas, dirimir controvérsia e até mesmo condenar quando há um pedido absolutório do Ministério Público, surge dúvida quanto à pureza acusatória desse sistema. Tais dispositivos que parecem permitir ao juiz substituir a acusação se afastam da lógica processual do *in dubio pro reo* e se aproximam do descrito *in dubio pro hell*.

Considerando que o sistema brasileiro não é inquisitivo ou misto, vez que esses modelos sofrem objeções e rejeições pela literatura e pela jurisprudência, conclui-se, ao menos, que a estrutura do processo penal brasileiro é acusatória impura, ou como sugerido, pseudoacusatória.

#### REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Claudio Bezerra. **Tipicidade penal**: dos elementos da dogmática ao giro conceitual do método entimemático. Editora Almedina, Coimbra, 2012.

BRANDÃO, Claudio Bezerra. **Teoria Jurídica do Crime**. Editora D'Plácido. Belo Horizonte, 2019.

BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Curso de Processo Penal**. Editora Impetus. Niterói, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.658.752. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=1.658.752&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas corpus nº 404.228. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=HC+404228&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.612.551. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=1.612.551&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas corpus nº 446.896. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=HC+446896&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário com agravo 1.002.209. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%281002209%2E+OU+1002209%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y9n48bva>. Consulta realizada em 03/05/2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação criminal 1.0702.09.565907-5/001. Disponível: [https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=CE5E8334C19B0B08B43F8E26E4F8A63E.juri\\_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0702.09.565907-5%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=CE5E8334C19B0B08B43F8E26E4F8A63E.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0702.09.565907-5%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Consulta realizada em 03/05/2020.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. **Processo constitucional e Estado Democrático de Direito**. 4ª edição. Editora Del Rey. 2018.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 20ª edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2013.

COLEN, Guilherme Coelho; GONÇALVES, Antônio Fabrício de Matos; OLIVEIRA, Allan Helber de (organizadores). **Direito processual atual**. Editora Mandamentos. Belo Horizonte, 2002.

CRUZ, Clenderson. **A ampla defesa no processualidade democrática**. Belo Horizonte: Editora Lumen Juris, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3ª edição. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **A motivação das decisões penais**. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2013.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional**, volume I. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007.

NASCIMENTO, Adilson de Oliveira. **Dos pressupostos processuais penais**. Editora Mandamentos, Belo Horizonte, 2008.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 16ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ROSA, Alexandre de Moraes; KHALED JR. Salah. **In dubio pro hell. Profanando o sistema penal**. Editora EMais, 3ª edição. Florianópolis, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2002.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 8ª edição. Editora JusPodvm, Salvador, 2013.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. Editora Saraiva. São Paulo,

2009.

VEIGAS, Carlos Athayde Valadares. **Legitimidade democrática da jurisdição constitucional**. Editora D'Plácido, Belo Horizonte, 2014.

VILAS BOAS NETO, Francisco José. O artigo 385 do código de processo penal brasileiro e o sistema processual acusatório. **Revista Pensamiento Penal**, s.v., s.n., 2017. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/45344-o-artigo-385-do-codigo-proceso-penal-brasileiro-e-o-sistema-processual-acusatorio>

VILAS BOAS NETO, Francisco José. A imoralidade como direito fundamental e a etiqueta do direito penal. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, v.4, n.1, p. 106-124. 2018. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/3946/pdf>

VILAS BOAS NETO, Francisco José; MAIA, Tomiko Yoshimura Carvalho. A fundamentação das decisões e o exercício efetivo do contraditório. **E-Legis**, v.12, n. 30, p. 194-210, set./dez., p. 194-210, 2019. Disponível em <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/527/691>

Artigo recebido em: 2020-05-03

Artigo reapresentado em: 2020-06-24

Artigo aceito em: 2020-07-23



## RETROSPECTO LEGISLATIVO E JURISDICIONAL DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### LEGISLATIVE AND JURISDICTIONAL RETROSPECT OF THE JURISDICTION BY POSITION OF FUNCTION IN THE ACTION OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

### RETROSPECTO LEGISLATIVO Y JURISDICIONAL DE LA JURISDICCIÓN POR POSICIÓN DE FUNCIÓN EN LA ACCIÓN DE IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA

Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a Lei Federal nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, o Código de Processo Penal Brasileiro, decisões de vários tribunais e o entendimento de doutrinadores constitucionalistas, penalistas, administrativistas e processualistas com a finalidade de verificar a incidência do foro por prerrogativa de função na ação de improbidade administrativa. Na pesquisa, utiliza-se o método histórico e hipotético-dedutivo, com o lançamento de uma conjectura que será afrontada por uma série de argumentos tendentes a desconstruí-la para a constatação ou não de sua veracidade.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa; Natureza penal; Natureza civil; Foro por prerrogativa de função.

**Abstract:** This article analyzes the Federal Constitution, Federal Law No. 8,429, of June 2, 1992, Federal Law No. 10,628, of December 24, 2002, the Brazilian Criminal Procedure Code, decisions of various courts and the understanding of constitutionalist, penal, administrative and procedural indoctrinators with the purpose of verifying the incidence of the forum by prerogative of function in the action of administrative improbity. In the research, the historical and hypothetical-deductive method is used, with the launch of a conjecture that will be confronted by a series of arguments tending to deconstruct it for the verification or not of its veracity.

**Keywords:** Administrative improbity; Criminal nature; Civil nature; Forum by prerogative of function.

**Resumen:** Este artículo analiza la Constitución Federal, la Ley Federal No. 8.429, del 2 de junio de 1992, la Ley Federal No. 10.628, del 24 de diciembre de 2002, el Código de Procedimiento Penal de Brasil, las decisiones de varios tribunales y la comprensión de estudiosos constitucionalistas, criminalistas, administrativistas y expertos en procedimientos con el fin de evaluar el impacto del foro por función correcta en la acción de mala conducta administrativa. En la investigación, se utiliza el método histórico y hipotético-deductivo, con el lanzamiento de una conjetura que se enfrentará a una serie de argumentos que tienden a desconstruirlo para verificar o no su veracidad.

**Palabras clave:** Improbabilidad administrativa; Naturaleza criminal; Naturaleza civil; Foro por prerrogativa de función.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Analista Jurídico do Ministério Público de Alagoas. E-mail: [antoniomiguel.tvs@gmail.com](mailto:antoniomiguel.tvs@gmail.com)

## 1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, em seu art. 37, § 4º, prevê, no ápice do sistema jurídico nacional, que a improbidade administrativa será punida com a perda da função pública e com a suspensão dos direitos políticos, independentemente da sanção penal cabível.

Apesar de não conceituá-la, a Constituição Federal deixa claro, através das sanções que comina, que o ato de improbidade administrativa é gravíssimo, e que seu autor deve ser afastado dos negócios do Estado, não sendo conveniente sequer que ele participe da escolha dos representantes do povo através do voto.

Em 2 de junho de 1992, promulgou-se a Lei Federal nº 8.429, que, em sede infraconstitucional, regulou o citado art. 37, § 4º, da Carta de Outubro, apresentando os sujeitos ativos e passivos da improbidade administrativa, os atos puníveis, seus elementos subjetivos, as penalidades aplicáveis e os aspectos processuais da ação que requer o reconhecimento do ato ímprobo e a punição do agente. Entretanto, nem a Constituição Federal nem a Lei Geral de Improbidade Administrativa declararam expressamente qual o foro competente para a apreciação das ações de improbidade administrativa.

Em 24 de dezembro de 2002, promulgou-se a Lei Federal nº 10.628, que modificou o Código de Processo Penal, entre outras coisas, acrescentando um § 2º ao art. 84 para determinar que, nos casos de foro por prerrogativa de função, o mesmo tribunal competente para a apreciação da ação penal o seria também para as ações de improbidade administrativa.

A Lei Federal nº 10.628/2002, contudo, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade nº 2797-2, produzindo efeitos erga omnes e vinculando os demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Ocorre que, eventualmente, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm se declarado competentes para a apreciação de ações de improbidade administrativa propostas contra ocupantes de elevados cargos públicos, como ministros de Tribunais Superiores e governadores de Estado.

Ao lado disso, tratando do foro por prerrogativa de função nas ações penais, entre as quais, segundo o Supremo Tribunal Federal e parcela amplamente majoritária da doutrina, não se incluem as ações de improbidade administrativa, a Suprema Corte declarou a existência de uma mutação constitucional que alterou a prerrogativa de foro de algumas autoridades, que, segundo esse novo entendimento, só tem foro por prerrogativa de função nas ações relativas a supostas irregularidades praticadas no curso do mandato atual e quando as supostas irregularidades têm relação com o cargo ocupado. Esta decisão do Supremo, embora não trate especificamente do tema central deste artigo, apresenta subsídios para a compreensão da resistência do Poder Judiciário em reconhecer a prerrogativa de foro nas ações de improbidade administrativa.



Em sede legislativa, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 358/2005, que, caso aprovada, terá o mesmo conteúdo, mas hierarquia distinta, da Lei Federal nº 10.628/2002, que previa o foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa. É neste contexto que se indaga, como pergunta de pesquisa, se existe foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

O objetivo deste artigo é, portanto, investigar a incidência da prerrogativa de função nas ações de improbidade e, para tanto, se analisará a natureza das ações de improbidade administrativa, bem como as iniciativas legislativas e as decisões judiciais relacionadas com a fixação da competência para processamento e julgamento de ações de improbidade administrativa.

Na confecção deste trabalho utiliza-se o método de pesquisa histórico e o hipotético-dedutivo, que se caracteriza pela exposição de uma conjectura inicial a uma série de argumentos contrários a fim de verificar se aquela se sustenta.

A conjectura, no caso, é a de que, embora a Constituição Federal tenha fixado expressamente o foro por prerrogativa de função para as ações penais e que ele possa ser inferido para as ações penaliformes, como a ação de improbidade administrativa, mesmo quando expressamente previsto em lei, ele, o foro por prerrogativa de função, enfrenta a resistência do Poder Judiciário por conta de a opinião pública associá-lo, nem sempre de acertadamente, à morosidade e à impunidade. Trata-se de uma postura de populismo judicial.

## **2 Improbidade administrativa e ação civil pública**

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 8.429/92 nada dizem a respeito do foro competente para a apreciação da ação de improbidade administrativa. Parcela amplamente majoritária da doutrina e da jurisprudência nacional costuma aplicar subsidiariamente a Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, à ação de improbidade administrativa, sem, porém, explicitar as razões de fazê-lo. Em sentido contrário, negando a aplicação subsidiária do rito da ação civil pública à ação de improbidade administrativa, registra-se a posição de Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca (2006).

O art. 1º da Lei da Ação Civil Pública enumera os bens cuja reparação do dano material ou moral pode ser promovida através da ação por ela regulada, sendo eles: o meio-ambiente; os direitos do consumidor; os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; qualquer outro interesse difuso ou coletivo; a ordem econômica, e; a ordem urbanística.

Com efeito, a fórmula geral utilizada no inciso IV do art. 1º da Lei Federal nº 7.347/85, “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, conduziria ao entendimento de que as normas reguladoras da ação civil pública deveriam ser aplicadas subsidiariamente à ação por improbidade administrativa se a finalidade desta fosse a exclusivamente a reparação do dano.

As sanções da improbidade administrativa, contudo, são mais amplas, abarcando, além da reparação do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a proibição de contratar com os poderes públicos e a multa civil.

Desprezando a gravidade destas penas, parcela amplamente majoritária da jurisprudência e da doutrina, a exemplo de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006), Marino Pazzaglini Filho (2009), Waldo Fazzio Júnior (2007) e Silvio Antonio Marques (2010), aplica à ação por improbidade administrativa o art. 2º da Lei da Ação Civil Pública que determina que as ações por ela reguladas serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano e seu respectivo juízo terá competência para processar e julgar a causa.

O professor Marcelo Figueiredo (2004), inclusive, apesar de não mencionar expressamente a ação regulada pela Lei Federal nº 7.347/85, apresenta a ação de improbidade administrativa com objetivos semelhantes ao da ação civil pública, dizendo que a "natureza essencial das sanções previstas na lei é civil, e não penal. Verifica-se que todo o esforço do legislador está no sentido de ressarcir e recompor os danos causados pela conduta do administrador ímprobo" (p. 178).

O órgão judiciário competente para a apreciação e o julgamento da ação por improbidade administrativa seria, segundo essa linha de intelecção, é o Juízo de Direito da comarca onde ocorreu o dano. Caso haja interesse da União, o órgão competente para o julgamento da ação seria o Juízo Federal da Seção ou Subseção Judiciária onde ocorreu o dano.

Este entendimento foi reforçado pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797-2, que declarou que a ação tendente a concretizar as sanções da improbidade administrativa tem natureza civil. A decisão não foi unânime, merecendo registro as divergências vencidas apresentadas pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que vislumbrou nas graves sanções políticas – a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos – a essência da improbidade administrativa.

### **3 Improbidade administrativa e ação penal**

Conforme anteriormente exposto, a prática do ato de improbidade administrativa enseja sanções cuja gravidade impele sua classificação entre os institutos do Direito Penal. Recorde-se que a nascente normativa do instituto da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, o art. 37, § 4º, da Constituição da República, dispõe que a improbidade administrativa será punida com a perda da função pública e com a suspensão dos direitos políticos.

Ocorre que, como o mesmo dispositivo constitucional afirma que as penalidades acima referidas serão aplicadas sem prejuízo da ação penal cabível, uma enorme parcela da doutrina e da jurisprudência sustenta, com base quase que exclusivamente na fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível" e sem uma análise profunda focada no próprio instituto da improbidade administrativa, que a sua natureza jurídica é civil ou não penal.

Entre os que sustentam a natureza jurídica civil ou não penal da improbidade administrativa baseados na expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, tem-se a respeitável doutrina de Alexandre de Moraes e de Fábio Konder Comparato. Este afirma que se “Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal” (COMPARATO, 1999, p. 6). Aquele afirma que

A natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “... sem prejuízo da ação penal cabível”.

Em sentido contrário, uma parcela diminuta da doutrina buscou identificar a natureza jurídica do instituto da improbidade administrativa olhando para a gravidade as suas sanções, até porque o dispositivo originário da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, o multicitado art. 37, § 4º, da Constituição Federal, aponta para o fato de que elas, as sanções, integram a essência do instituto da improbidade.

Nesta linha de intelecção, Vanderlei Anibal Junior e Sergio Roxo da Fonseca (2007, p. 1) sustentam que:

A ação de improbidade administrativa tem a natureza jurídica de uma ação penal, pois no seu bojo aplica-se penas ao acusado, subtraindo-lhe os atributos da cidadania e da vida honrada, ou seja, são-lhe aplicadas penas conceituadas como as mais graves do sistema jurídico em vigor. É o condenado posto "ad metallum" com a suspensão de direitos políticos e proibição de celebrar contratos com órgãos públicos, numa saudosa recordação das penas medievais do direito filipino.

Alguns autores, como André Pimentel Filho (2011, p. 25), apesar de perceberem a natureza essencialmente penal do instituto da improbidade administrativa, preferem, talvez pela larga predominância da doutrina majoritária, negar, com base na fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”, a natureza penal da improbidade:

Nada obstante as dúvidas que em princípio a proximidade ontológica com a esfera penal possam suscitar, eis que aqui também estamos no campo do direito sancionador, atualmente é fora de questão sua natureza civil (rectius, não-penal). O próprio legislador constituinte deixou isto claro e quis assim ao registrar que as punições aplicáveis ao praticante do ato de improbidade são "sem prejuízo da ação penal cabível".

O desvelar da natureza jurídica do instituto da improbidade administrativa não é um capricho de preciosismo doutrinário, mas uma necessidade prática, tendo em vista os reflexos que isto pode produzir na vida das pessoas e na rotina da Administração Pública.

Se a improbidade administrativa for, diante da gravidade de suas sanções, um instituto ontologicamente penal, apesar da fórmula “sem prejuízo da sanção penal cabível”, que

regramento processual deveria lhe ser aplicável? Se, onde há a mesma razão deve haver o mesmo direito, então, as graves sanções da improbidade administrativa devem ser antecedidas pelas amplas garantias do processo penal que antecedem as graves sanções do direito penal.

#### **4 Improbidade administrativa e foro por prerrogativa de função**

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, desloca dos juízes de primeiro grau para os tribunais de justiça, os tribunais regionais federais, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal a competência originária para o julgamento de algumas autoridades.

Por força do inciso I do art. 102 da Constituição da República, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente: (i) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, e; (ii) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Ao Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, por força do inciso I do art. 105 da Constituição da República, compete processar e julgar originariamente, nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

O art. 108 da Carta de Outubro atribui aos Tribunais Regionais Federais a competência originária para o julgamento dos juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral e o inciso III do art. 96 atribui privativamente aos Tribunais de Justiça a competência para julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público nos crimes comuns e de responsabilidade, também ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Ademais, o inciso X do art. 29 da Constituição Federal determina que as leis orgânicas dos municípios prevejam o julgamento do prefeito pelo Tribunal de Justiça e o Superior Tribunal de Justiça, em inúmeros julgados como o conflito de competência nº 105.227/TO, tem reconhecido o direito, derivado do art. 27, § 1º, de os deputados estaduais serem processados e julgados originariamente pelos Tribunais de Justiça.

Tal direito de julgamento por um órgão jurisdicional superior não pode ser confundido com uma regalia pessoal, mas como um requisito que possibilita o exercício da função pública. Neste sentido lecionam Guilherme de Souza Nucci (2007), Julio Fabbrini Mirabete (1997),

Fernando Capez (1997), Fernando Tourinho Filho (1990), Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar (2010).

Em sede jurisprudencial, a quinta turma do Superior Tribunal de Justiça ofereceu no julgamento do Habeas Corpus 99773/RJ, relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, uma breve explicação dos motivos para a existência do foro por prerrogativa de função:

O foro especial por prerrogativa funcional não é privilégio pessoal do seu detentor, mas garantia necessária ao pleno exercício de funções públicas, típicas do Estado Democrático de Direito: é técnica de proteção da pessoa que o detém, em face de dispositivo da Carta Magna, significando que o titular se submete a investigação, processo e julgamento por órgão judicial previamente designado, não se confundindo, de forma alguma, com a idéia de impunidade do agente.

Entendendo que o julgamento das ações por improbidade administrativa pode sofrer as mesmas influências e causar o mesmo embaraço que as ações penais, o Congresso Nacional e o Presidente da República editaram a Lei Federal nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, modificando a redação do caput do art. 84 do Código de Processo Penal e acrescentando-lhe dois parágrafos.

Com a mudança, o § 2º do art. 84 do Código de Processo Penal determinava que, no caso de foro por prerrogativa de função, a ação de improbidade administrativa fosse processada e julgada pelo mesmo órgão competente para a apreciação da ação penal.

Essa inovação legislativa sofreu duras críticas da doutrina. Entre os críticos, Marino Pazzaglini Filho (2009), Waldo Fazzio Júnior (2007), Silvio Antonio Marques (2010), Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006).

Em sentido contrário, mesmo antes da expressa previsão legislativa, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (1998) sustentavam o foro por prerrogativa de função para a ação de improbidade administrativa, sob o fundamento de que a mesma razão que autoriza o foro privilegiado para a ação penal impõe sua aplicação na ação de improbidade administrativa, haja vista a gravidade das consequências desta advinda, e que esta solução está implícita no texto constitucional.

Numa posição intermediária, o professor Hugo Nigro Mazzilli (2003) defendia que apenas as ações de improbidade administrativa com pedido de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos fossem julgadas pelos órgãos competentes para o julgamento do crime de responsabilidade.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público levou a questão ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, através da ação direta de inconstitucionalidade nº 2797, oportunidade em que se declarou a Lei Federal nº 10.628/2002 formalmente inconstitucional sob o argumento de que a lei ordinária não teria o condão de ampliar a competência original dos tribunais, o que só poderia ser feito mediante Emenda à Constituição.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 358/2005 com vistas a inserir na Constituição Federal um dispositivo com a seguinte redação: “A ação de improbidade de que trata o art. 37, § 4º, referente a crime de responsabilidade dos agentes políticos, será proposta, se for o caso, perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de função”.

Essa tentativa estender o foro de prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa também tem recebido críticas da doutrina que revelam outros motivos que subjazem à declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Federal nº 10.628/2002 pelo Supremo Tribunal Federal.

O Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil, Walter Nunes da Silva Júnior (2007), criticando a Proposta de Emenda à Constituição nº 358/2005, sustenta que os tribunais tem dificuldades operacionais para instruir os processos, o que gera morosidade e sensação de impunidade. Entre as mazelas do foro por prerrogativa de função, o citado Juiz Federal afirma que não há registro na história de que qualquer tribunal brasileiro tenha alguma vez condenando algum político.

Com efeito, a aparência de privilegio e a impunidade que o corporativismo muitas vezes proporciona, fazem do foro privilegiado uma solução com pouca aceitação social – o que, de alguma maneira, se reflete na doutrina e na jurisprudência – mesmo nos casos expressamente autorizados pela Constituição. Por vício na aplicação, o foro privilegiado tem sido identificado como imunidade para a prática de condutas socialmente nocivas por ocupantes de elevados cargos públicos.

Ocorre que, independentemente desse sentimento, a Constituição Federal reconhece o foro de prerrogativa de função como um importante instrumento de viabilidade da função pública, que, sem ele, estaria exposto ao tumulto das pressões políticas que mais facilmente inclinam um juiz de primeiro grau.

Apesar da decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade, talvez até em virtude do corporativismo, o Supremo Tribunal Federal tem modificado seu posicionamento a respeito do tema.

A petição 3211/DF, tendo como parte o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, suscitou uma questão de ordem perante o Supremo Tribunal Federal sobre a sua competência para apreciar ações de improbidade administrativa ajuizadas contra seus ministros, e nessa ocasião se decidiu que o tribunal seria competente, conforme ementa adiante transcrita:

Questão de ordem. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros.
2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos

autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais.

Depois desse precedente, o Superior Tribunal de Justiça também modificou seu entendimento e decidiu, entre outros, o agravo Regimental no Recurso especial nº 1.216.168 – RS, de relatoria do Ministro Humberto Martins, reconhecendo-se competente para o julgamento da governadora do Rio Grande do Sul Yeda Crusius por ato de improbidade administrativa.

No acórdão do citado agravo regimental consta um trecho do voto do Ministro Teori Zavascki que merece ser novamente transcrito:

Bem se vê, portanto, que, mesmo em relação às regras sobre competências jurisdicionais, os dispositivos da Constituição comportam interpretação ampliativa, para preencher vazios e abarcar certas competências implícitas, mas inegáveis, por força do sistema. Sob o ponto de vista constitucional, justifica-se, assim, com sobradas razões, a preservação de prerrogativa de foro também para a ação de improbidade administrativa, entendimento que, além de fundado em boa doutrina (v.g.: WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, p. 215; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CAETANO, Flávio Croce. Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord.). *Improbidade administrativa : questões polêmicas e atuais*, p. 399), recebeu o aval do STF, no precedente citado (QQ na Pet. 3.211-0, rel. P/ acórdão Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008) e do STJ, na Reclamação 2115, antes referida.

No caso de Governador de Estado, a Constituição lhes assegura, nos crimes comuns, o foro por prerrogativa de função perante o STJ (art. 105, I, a) e, nos de responsabilidade, perante a respectiva Assembléia Legislativa (Lei 1.079/50, art. 77 e 78). Não se compadece com esse regime o reconhecimento da competência de juiz de primeiro grau para processar e julgar ação civil pública por improbidade administrativa, que pode acarretar a perda de cargo para o qual foi eleito por sufrágio popular, fonte primária de legitimação do poder (CF, art. 1º, parágrafo único). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns, há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.

Diante da semelhança da gravidade das sanções, o acusado numa ação de improbidade administrativa merece as mesmas garantias do acusado num processo penal – entre elas, o foro por prerrogativa de função.

## **5 Antipatia popular contra o foro por prerrogativa de função**

A Constituição Federal, ao fixar a competência do Supremo Tribunal Federal, dispôs, no art. 102, inciso I, alínea *b*, que a instituição deveria julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

Nota-se que o texto constitucional não faz nenhuma ressalva e, por exemplo, não diz que o Supremo Tribunal Federal só é competente para julgar as referidas autoridades quando o crime em questão tem relação com o cargo exercido ou quando o crime em questão tenha sido cometido durante o tempo que a pessoa sob julgamento exercia o cargo público.

Ocorre que, no julgamento de questão de ordem na ação penal n. 937, o Supremo Tribunal Federal, modificou o seu entendimento anterior para restringir – com base nas sensações coletivas de morosidade, impunidade e de desigualdade, que trazem indignação social e desprestígio contra Suprema Corte – o alcance da prerrogativa de foro.

A leitura da ata de julgamento da referida questão de ordem revela uma grande preocupação dos ministros do STF com o prestígio da Corte, talvez uma preocupação maior do que a preocupação de extrair do Texto Constitucional o seu exato conteúdo.

No julgamento em questão, o ministro Barroso, que atuou como relator, afirmou que “aqui no Supremo, segundo dados da Assessoria de Gestão Estratégica, já prescreveram, desde que o Supremo passou a atuar nesta matéria, mais de 200 processos. Portanto, essa é uma estatística que traz constrangimento e desprestígio para o Supremo Tribunal Federal”, “acho que há um problema da não vocação; há um problema do desprestígio, porque a gente não consegue desempenhar bem este papel; e há uma questão jurídica”, “o sistema é ruim; o sistema funciona mau; o sistema traz desprestígio para o Supremo; o sistema traz impunidade”, “os resultados negativos são muito óbvios para nós desmentirmos, que são a impunidade e o desprestígio que isso traz para o Supremo”, “tudo o que faz com que a Justiça funcione mal, tudo o que desprestige o que a gente simboliza e faz deve ser revisitado. Logo, se está funcionando mal, nós temos que fazer alguma coisa, dentro dos limites que a Constituição permita”.

Ocorre que, no anseio de resolver situações que o Supremo Tribunal Federal entende problemáticas, as soluções adotadas frequentemente não estão dentro dos limites que a Constituição permite, ou seja, sob a justificativa de fazer o que supostamente entender ser justo, o Supremo Tribunal Federal não se constrange em desprezar o que está escrito na Constituição.

O Supremo Tribunal Federal agiu assim, desprezando o que está escrito na Constituição Federal para atender a um suposto clamor social, neste caso, quando restringiu o foro por prerrogativa de função, quando passou a admitir o cumprimento da pena de prisão antes do trânsito em julgado, e quando negou, para outras autoridades, com exceção de seus próprios ministros, o foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

## **6 Conclusão**

Apesar de majoritário entendimento doutrinário e jurisprudencial, a gravidade das sanções da improbidade administrativa recomenda sua classificação entre os institutos do direito penal.

Nesta esteira, não convêm a aplicação analógica do regulamento da ação civil pública à ação de improbidade administrativa, visto que aquela pretende precipuamente a reparação do dano, enquanto esta pretende a punição do agente ímprobo, afastando-o temporariamente dos negócios estatais. Não é adequado, portanto, aplicar a ação de improbidade administrativa institutos como, por exemplo, a revelia, cabível na ação civil pública.



Enquanto é aceitável condenar alguém à reparação de um dano que eventualmente não causou apenas porque não se defendeu na ação civil pública, não o é condenar alguém a perda da função pública (eventualmente eletiva) e a suspensão dos direitos políticos pelo mesmo motivo – o não comparecimento ao processo. Por outro lado, os motivos que autorizam o foro por prerrogativa de função na ação penal também o autorizam na ação de improbidade administrativa.

Com efeito, assim como é inconveniente que um juiz de primeiro grau embarace o exercício de um mandato conferido pelo povo através do julgamento de uma ação penal, é inconveniente a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos de um alto dignitário do Estado por um magistrado de primeiro grau numa ação de improbidade administrativa.

Como visto, o foro por prerrogativa de função não é um privilégio pessoal nem um salvo-conduto para a prática de delitos para ocupantes de elevados cargos públicos, mas um instrumento necessário à atividade política, que de alguma forma a blinda de ataques jurídicos com finalidades meramente eleitorais. Também por isso, não há que se falar em quebra da isonomia.

A resistência da doutrina e da jurisprudência em vislumbrar a aplicação do foro por prerrogativa de função à ação de improbidade administrativa, ao que parece, é também fruto de um sentimento de impunidade decorrente da morosidade e da omissão de muitos tribunais no julgamento de ações penais contempladas em sua competência originária.

Inconveniente, portanto, não é o foro por prerrogativa de função, mas a postura morosa e omissa de alguns tribunais, bem como o reconhecimento da prerrogativa apenas para algumas autoridades, como Ministros do Supremo Tribunal Federal, autorizando-se uma interpretação sistemática da Constituição Federal em alguns casos e negando-a em outros, sem que entre eles haja qualquer distinção.

Sobre essas discrepâncias da interpretação Constitucional, convém mencionar os ensinamentos de Lenio Luiz Streck (2014, p. 1) sobre a Teoria da Katchanga:

Discutiendo sobre el papel del "des-aniversario", para el que existían 364 días de recepción de regalos en general, y sólo uno de cumpleaños, Humpty Dumpty dice a Alicia: "la gloria es para ti". Ella responde: "No sé qué quieres decir con la gloria", a lo que él con desdén, replica, "Seguro que no lo sabes... hasta que yo te diga. Quiero decir 'es un bello y devastador argumento para usted'" Pero, dice Alicia, "la gloria no significa 'un argumento hermoso y devastador'". Y Humpty Dumpty concluye: "Cuando yo uso una palabra, significa exactamente lo que yo quiero que signifique, ni más ni menos". Tengamos en cuenta esa última frase del personaje nominalista de Lewis Carroll... La palabra "gloria" significa lo que él quiere que signifique... Es el "demoledor" corolario a todo posible argumento. Como así también lo es la Katchanga (Real).

O Supremo Tribunal Federal não pode, sem infringir as leis da lógica e do bom senso, e sem se valer de “katchanga” (Streck, 2014, p.1), dizer que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil; que, por isso, nela não cabe o foro por prerrogativa de função; mas se declarar competente para o julgamento quando o réu é um de seus Ministros.

Assim como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, todas as autoridades cuja competência para o julgamento das ações penais a Constituição Federal retira do juiz de primeiro grau para atribuir a um órgão colegiado composto por magistrados mais experientes, pelas mesmas razões, tem direito ao foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

## Referências

- ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. **Migalhas**. São Paulo, 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <[www.migalhas.com.br/depeso/34430/natureza-penal-da-sancao-por-improbidade-administrativa](http://www.migalhas.com.br/depeso/34430/natureza-penal-da-sancao-por-improbidade-administrativa)>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ação de improbidade: lei nº 8.429/92: competência ao juízo de 1º grau. **Boletim dos Procuradores da República**. São Paulo, n. 9, p. 6-9, jan. 1999.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2007.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. O Foro por Prerrogativa de Função e a Lei n. 10.628/02. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**. Porto Alegre, v. 3, n. 18, p. 33-37, fev./mar. 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília v. 35 n. 138, abr./jun., p.123-135, 1998
- MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PIMENTEL FILHO, André. Desafios na aplicação da lei de improbidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**. Vitória, v. 11, n. 11, p. 15-55, 2011.
- SILVA JUNIOR, Walter Nunes. Privilegiar para quê? **Correio Brasiliense**. Brasília, 31 mai 2007.
- STRECK, Lenio Luiz. Decisionismo, ponderación y Katchanga real. **Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas**, v. 4, n. 8, p.114-131, 2014.
- TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 4. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.
- TOURINHO FILHO, Fernando. **Processo penal**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. vol. 2.
- WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. Ação de improbidade administrativa. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 73-79, 2006.

Artigo recebido em: 2020-07-24 ; Artigo reapresentado em: 2020-09-02; Artigo aceito em: 2020-10-01



## MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM ESTUDO A PARTIR DO CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE

### LEGAL FRAMEWORK ON EARLY CHILDHOOD: A STUDY BASED ON THE CONCEPT OF INTERSECTORIALITY

### MARCO JURÍDICO DE LA PRIMERA INFANCIA: UN ESTUDIO BASADO EN EL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD

Mariana Scaff Haddad Bartos<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como referencial legislativo norteador o Marco Legal da Primeira Infância, lei que estabelece os princípios e as diretrizes para as políticas públicas para crianças até os seis anos. Busca-se analisar a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância, além de apresentar o processo de construção da lei, até sua sanção - percurso ainda pouco explorado academicamente. Utilizando metodologia qualitativa e estudo de caso como método de pesquisa, espera-se ter uma compreensão mais ampla da utilização da intersectorialidade como conceito e do Marco Legal como principal referencial legislativo do tema da primeira infância. Após percorrer a literatura especializada e a análise da lei, é possível considerar que a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância está coerente com a literatura, além de ser um conceito que possui grande destaque dentro da lei.

**Palavras-chave:** Intersectorialidade; Primeira Infância; Marco Legal da Primeira Infância.

**Abstract:** This study has the Legal Framework on Early Childhood as guiding legislative reference. The law establishes the principles and guidelines for public policies for children up to six years. Seeks to analyze the intersectoriality proposed by the Legal Framework on Early Childhood, in addition to presenting the process of developing the law, until its sanction - a path that has not yet been explored academically. Using qualitative methodology and case study as a research method, it is expected to have a broader understanding of the use of intersectoriality as a concept and the Legal Framework as the main legislative framework for the theme of early childhood. After going through the specialized literature and analyzing the law, it is possible to consider that the intersectoriality proposed by the Legal Framework is consistent with the literature, in addition to being a concept that has great prominence within the law.

**Keywords:** Intersectoriality; Early childhood; Legal Framework on Early Childhood.

**Resumen:** Este artículo tiene como referencia legislativa el Marco Jurídico de la Primera Infancia. La ley establece los principios y lineamientos para las políticas públicas para niños de hasta seis años. Busca analizar la intersectorialidad propuesta por el Marco Jurídico de la Primera Infancia, además de presentar el proceso de desarrollo de la ley, hasta su sanción, un camino que aún no se ha explorado académicamente. Utilizando metodología cualitativa y estudio de caso como método de investigación, se espera tener una comprensión más amplia del uso de la intersectorialidad como concepto y el Marco Jurídico como el principal marco legislativo para el tema de la primera infancia. Después de revisar la literatura especializada y analizar la ley, es posible considerar que la intersectorialidad propuesta por el Marco Jurídico es consistente con la literatura, además de ser un concepto que tiene una gran importancia dentro de la ley.

**Palabras clave:** Intersectorialidad; Primera infancia; Marco Jurídico de la Primera Infancia.

---

<sup>1</sup> Professora do curso de medicina da Universidade Nove de Julho. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [marishb@hotmail.com](mailto:marishb@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5478-3480>.

## **1. Introdução**

Tratar de primeira infância é algo bastante gratificante. É um período que remete à esperança, à inocência e ao aprendizado. As crianças não são cidadãos do futuro, como frequentemente são tratadas: são cidadãos do presente e sujeitos de direitos. Assim, a primeira infância é uma etapa da vida que tem sua própria essência e plenitude.

O Marco Legal da Primeira Infância, lei sancionada em 2016, é apontado como um grande avanço no campo da primeira infância e no quadro da legislação sobre o tema no Brasil. Embora aborde diversos temas, é ainda pouco analisado do ponto de vista acadêmico. O tema da primeira infância traz consigo a importância de um olhar integral e a intersetorialidade como um pressuposto para que as crianças não sejam tratadas como uma fração de pessoa e sim como um todo.

Os estudos que trabalham o conceito de intersetorialidade vêm conquistando cada vez mais espaço, sendo uma discussão desafiadora (BRONZO, 2007). Embora o Marco Legal da Primeira Infância traga o conceito como um de seus principais pilares, é pouco comum que seja analisado em uma ótica intersetorial. Objetiva-se aqui que a intersetorialidade seja trabalhada como principal conceito teórico, a fim de subsidiar as discussões que envolvem o Marco Legal da Primeira Infância.

Deste modo, além de estabelecer um diálogo com a literatura já existente, tem-se uma expectativa de que este estudo possa preencher algumas lacunas. Afora a relação da intersetorialidade com Marco Legal da Primeira Infância, é identificada também a necessidade de estudos que se aprofundem no Marco Legal.

Este artigo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trabalha o conceito da intersetorialidade e a terceira seção apresenta a metodologia utilizada. A quarta, explica o que é a primeira infância e a importância de políticas públicas para esta faixa etária. A quinta seção é destinada ao Marco Legal da Primeira Infância, na qual é detalhado o processo de construção da lei. Por se tratar de um conteúdo que ainda é pouco presente em trabalhos acadêmicos, a seção pretende contribuir com a discussão ao colocar como a lei foi sendo estruturada ao longo do tempo, além dos atores que estavam presentes e os desafios enfrentados. A sexta seção analisa a intersetorialidade que é proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância, de modo a compreender o quanto está dialogando com a literatura e, ao final do artigo, na sétima seção, são apresentadas as considerações finais.

## **2. Intersetorialidade**

Os estudos mais recentes que abordam a questão da intersetorialidade e analisam as políticas intersetoriais do país têm demonstrado a importância de tratar os problemas e as soluções em uma perspectiva integrada. Na maior parte da literatura revisada, encontram-se críticas à dinâmica mais setorial das políticas públicas.

A realidade apresenta seus problemas complexos e mal estruturados e, simultaneamente, as instituições continuam se organizando em setores e as universidades continuam fragmentando o saber em departamentos (MONNERAT E SOUZA, 2011). Observa-se que tanto as políticas econômicas como as políticas sociais constituíram relações e organizações de trabalho com uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada, segmentando as áreas de intervenção de modo independente (DUARTE E LEITE, 2006). Todavia, isso não significa que haja um consenso ou uma única orientação dentro de um setor. Pelo contrário, o dia a dia é marcado por conflitos e discussões em torno das ideias e estratégias que integram essa lógica setorial (SANTOS, 2011).

Focando nas políticas sociais, boa parte delas não atua em conjunto e nem dialoga entre si, de modo que não se propõe a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático para que as ações sejam compatibilizadas e para que sejam criadas sinergias e complementaridades, o que resulta numa tônica de verticalização (DUARTE; LEITE, 2006). Políticas que são baseadas em temas como combate à pobreza ou diversidade étnica, por exemplo, não conseguem ficar limitadas às fronteiras de cada setor, até porque se tratam de fronteiras tênues e que se sobrepõem (SANTOS, 2011). Tem-se, deste modo, uma preocupação em integrar problemas e soluções, de forma que a intervenção não ocorra de maneira isolada, principalmente no caso de políticas sociais, com problemas multidimensionais demandando respostas articuladas.

## **2.1 Contextualizando o conceito**

O tema da intersetorialidade se fortalece como conceito já na década de 1980, com foco, na época, no setor da saúde (CUNILL-GRAU, 2014). Todavia, Repetto (2009) pontua que é somente em meados da década de 1990 que emerge de fato uma preocupação com a intersetorialidade, quando se detecta como um problema a ausência de sinergia e complementariedade entre os diversos setores responsáveis por políticas públicas.

Para Cunill-Grau (2014), no que se refere às políticas de caráter nacional, é evidente a emergência, principalmente a partir dos anos 2000, de uma tendência na América Latina das novas políticas sociais focadas em direitos, e que adotam a intersetorialidade como um de seus eixos principais. No Brasil, conforme demonstram Cruz e Farah (2016), o movimento sanitarista da década de 1970 já incorpora a intersetorialidade em seu discurso, principalmente no que tange o tema da integralidade no atendimento. De toda forma, é durante o período de redemocratização, descentralização das políticas e fortalecimento dos governos locais que o tema da intersetorialidade se destaca no país. Este contexto de expansão da agenda dos governos locais e emergência das redes multiníveis aproxima ao debate a questão da intersetorialidade. A governança que emerge indica outro paradigma de gestão, o qual se contrapõe às bases de sustentação do governo tradicional, fragilizando as características que sustentavam os modelos tradicionais de governo (BRONZO, 2007). A relação entre o tema da intersetorialidade e o

contexto de descentralização pós redemocratização é relevante ao reforçar o caráter horizontal do conceito, de maneira que vai no sentido oposto das relações rígidas e hierárquicas que predominavam até então.

## 2.2 Debate na literatura

Em grande parte da literatura, a complexidade dos problemas e suas diversas dimensões e multicausalidades estão diretamente relacionadas ao tema da intersetorialidade, o qual acaba tendo como perspectiva básica a necessidade de um olhar integral, ou seja, a integralidade (BRONZO, 2007). Duarte e Leite (2006) atribuem o surgimento da intersetorialidade a partir de insatisfações relacionadas à capacidade das organizações sociais em dar respostas aos problemas complexos que vêm com a nova ordem mundial. Segundo Jaccoud (2016, p. 15) é um tema que “vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades”.

É um conceito, porém, ainda utilizado sem muita clareza tanto por gestores, como por acadêmicos (BRONZO, 2007), sendo comum tratá-lo de maneira ambígua e genérica. Em boa parte da literatura, inclusive aquelas que se tornaram referências no tema, não existe consenso no que se refere à definição e abrangência do conceito. Cruz e Farah (2016) mostram que é possível identificar na literatura um sentido restrito e um sentido ampliado do conceito de intersetorialidade. O sentido restrito define a intersetorialidade como “compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ; FARAH, 2016, p. 6), levando em conta apenas as relações internas do setor público. Já o sentido ampliado abarca outros atores que não apenas o Estado, como o setor privado e a sociedade civil.

Nesse sentido ampliado do termo, Teodósio (2008) utiliza a terminologia “Parcerias Tri-Setoriais” para tratar justamente das interações entre atores do Estado, organizações da sociedade civil e empresas, incluindo a questão do investimento social privado na dimensão da intersetorialidade. No mesmo contexto, Bronzo (2007, p. 01) analisa a perspectiva da intersetorialidade sob a ótica da governança, mostrando que o termo intersetorialidade também pode ser utilizado “para se referir à interação entre os diversos setores – Estado, mercado e sociedade – em uma visão de governo relacional e multinível”.

Aparece também certa controvérsia no que diz respeito ao caráter de coordenação que a intersetorialidade pode trazer consigo. Alguns autores relacionam direta ou indiretamente articulação intersetorial com coordenação de ações. Repetto (2009) utiliza o termo “*coordinación pro-integralidad*”, reforçando o caráter complexo de uma coordenação que promove a integralidade e entendendo esta coordenação como uma função estatal, a qual pode ser traduzida em uma articulação intersetorial. Por sua vez, Serra (2005), ao tratar a questão da transversalidade, relaciona coordenação horizontal, projeto intersetorial e gestão compartilhada, ressaltando,

porém, que a intersetorialidade tem algumas particularidades em relação à coordenação. Na mesma linha deste último, Cunill-Grau (2014) reconhece que a coordenação é sempre necessária para assegurar que diversos setores responsáveis por implementar uma política não apresentem inconsistências, porém reforça que, sozinha, a coordenação não se traduz em integração e não pode ser tratada exclusivamente como sinônimo de intersetorialidade. Já Bronzo é mais enfática ao particularizar e diferenciar os conceitos:

(...) a intersetorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão “forte”, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. (2007, p. 15).

Um ponto comum na literatura é a ideia de que a realidade é multifacetada, com problemas de diversas dimensões, os quais interagem entre si e se reforçam mutuamente. Sendo assim, tais problemas demandam soluções que envolvam não apenas um setor, mas sim uma estratégia coletiva envolvendo diversos setores, áreas e atores. Segundo Pires (2016), a intersetorialidade surge nos debates de forma até intuitiva quando se constata que os problemas sociais reais, para os quais as políticas públicas são destinadas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas.

### **2.3 Tipos e intensidades de integração**

Cunill-Grau (2014) se dedica a explorar a questão da integração como resultado e expressão do trabalho intersetorial. Segundo a autora, a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e a integração resulta em sua forma mais intensa e complexa, como se fosse uma variável da integralidade. As próprias definições de intersetorialidade, de acordo com Cunill-Grau (2014), expressam diferentes facetas de integração – colaboração, convergência, consolidação e integração – e algumas questões podem ajudar a nortear este entendimento: o que se integra; quem intervém na integração; onde se dá a integração; como se realiza a integração.

Nesse sentido, Lotta e Favareto (2016) mostram que quando programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente, com integração entre eles, a intersetorialidade se concretiza. Os autores apontam que o grau em que se dá essa intersetorialidade varia conforme os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, depende se existe uma efetiva integração ou apenas uma justaposição de políticas. Bronzo (2016) também afirma que a integração entre os setores é, em si, a intersetorialidade e que essa integração é necessária quando se pretende ir além de uma provisão de bens e serviços, como, por exemplo, quando se quer desenvolver capacidades ou alterar comportamentos.

## 2.4 Intersetorialidade e a ideia de rede

O conceito de rede também é muito utilizado neste tipo de literatura. Além de conciliar diversos conhecimentos de maneira integrada, uma política intersetorial deve contar com a relação de diferentes profissionais além dos burocratas, dos políticos e dos próprios cidadãos. O sistema de rede traz a ideia de vínculo, de conexão, e, principalmente, de relações horizontais (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003). A ideia é que sejam estabelecidas relações entre setores, instituições governamentais e não governamentais com o objetivo de enfrentar problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Ambrózio (2013) trabalha com a ideia de redes de relacionamento, as quais são informais na circulação e na articulação e muitas vezes influenciadas por temas de interesse e pela atuação anterior dos burocratas. Estas redes, segundo o autor, são possíveis potencializadoras de intersetorialidade. Nesse mesmo sentido, Junqueira mostra que:

As redes sociais – como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, ao mesmo tempo respeitando o saber e a autonomia de cada membro –, constituem um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis. Na medida em que preservam a identidade de cada membro e sua competência, com atores públicos, estatais e privados, possibilitam a articulação e a ação intersetorial e a superação da incapacidade da gestão dos microprocessos isolados das políticas sociais (2016, p. 10).

Pereira e Teixeira (2013) apontam que intersetorialidade e rede são conceitos ligados um ao outro, de modo a proporem integração e articulação de saberes e serviços em oposição à setorização e à especialização. Em uma lógica de atuação das redes como um suporte, Bronzo (2010, p. 132) mostra que a ideia de rede “pressupõe uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica”. Responder a estas situações ou demandas de maneira adequada e eficaz significa estar sujeito à disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais.

Tratando também de redes de governança, Bichir, Oliveira e Canato (2016) mostram que a compreensão de como os arranjos intersetoriais se efetivam está também ligada ao entendimento das diversas redes e padrões de vinculação entre organizações e atores envolvidos nos processos de decisão e de implementação. Assim, o entendimento comum é de que não existe hierarquia ou poder centralizado na rede, uma vez que são exatamente as relações que importam. O objetivo é gerar sinergia, integrando e articulando instituições, pessoas, saberes e experiências (JUNQUEIRA, 2016).



## 2.5 Desafios

Bronzo (2007) cita inúmeros desafios relacionados ao trabalho intersetorial, mas deixa clara a dificuldade de apresentar soluções para enfrentá-los. Como um desafio mais concreto, a autora cita a articulação do ponto de vista financeiro, a qual demanda forte adesão política e estruturas e práticas institucionais adequadas, considerando o orçamento por rubricas um nó central para o desenvolvimento da intersetorialidade. Assim, tal como mostram Cruz e Farah (2016), a implementação da intersetorialidade exige mudança da cultura organizacional, dos processos estabelecidos e da interação entre os diversos atores envolvidos. Além disso, a demanda por ações integradas entre diferentes áreas rompe com a visão fragmentada e requer que os objetivos, metas e procedimentos de diversos órgãos governamentais sejam integrados, o que implica reformular suas estratégias de ação, formas de destinar recursos públicos, sua estrutura organizacional e burocrática. Tais mudanças ficam ainda mais complexas para os órgãos mais estruturados e consolidados em termos de financiamento e regulamentação (DUARTE; LEITE, 2006).

Problematizar a intersetorialidade impõe desenvolver modelos integrativos de gestão governamental. Os setores envolvidos interagem pouco, o elo entre eles ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe (SANTOS, 2011). Teodósio (2008, p. 8) mostra a complexidade em torno das relações interssetoriais nas interações entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado, trazendo as disputas hegemônicas que as lutas na sociedade civil permitem e as relações permeadas por práticas não lineares e pela ocorrência de processos simultâneos “de conflito e cooperação, engajamento e distanciamento, e resistência e adesão”. São diversos os motivos de resistência, associada muitas vezes ao deslocamento de poder, de decisões e/ou do conhecimento; ou até mesmo a mudanças nos processos de trabalho (DUARTE; LEITE, 2006). Mesmo quando a intersetorialidade é consenso e diretriz, contando com a adesão de um conjunto expressivo de atores, é grande a chance de aparecerem problemas em sua implementação:

O desafio da intersetorialidade consiste, portanto, em como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas. A resposta, mais ou menos óbvia, está nos objetivos comuns que possam ser identificados, ou nos resultados que se queira produzir conjuntamente. A elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados dos problemas pode ser um meio que possibilite a intersetorialidade. A perspectiva da co-responsabilização ganha relevância, uma vez que as diversas instituições passam a ser responsáveis pelo alcance dos resultados ou objetivos comuns acordados (BRONZO, 2007, p. 17)

Ao analisar a implementação de programas de transferência de renda, Bichir (2015) discorre justamente sobre os desafios da coordenação intersetorial. Segundo a autora, a articulação intersetorial de programas e políticas envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersetorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades

construídos, ou não, ao longo do tempo. Ainda sobre a coordenação intersetorial, Falcão (2016), ao estudar alguns programas do então MDS, justifica a dificuldade de superar o modelo de coordenação e chegar a outro nível de intersetorialidade. O autor pontua que existe uma complexidade no modelo vigente: para chegar a um formato que ele considera ideal, é necessário rever a divisão de responsabilidades e competências e readequar as equipes das políticas públicas, a legislação e o financiamento. Também nesta lógica de análise de políticas e programas, Bichir et al. (2018, p. 1) discutem os desafios da implementação da São Paulo Carinhosa, política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância na cidade de São Paulo, problematizando “dimensões da implementação que devem ser consideradas no aperfeiçoamento de agendas intersetoriais”. Assim, é possível observar que as análises e os estudos de políticas públicas acabam trazendo os desafios encontrados. Por meio da literatura especializada fica claro que diferentes áreas e atores envolvidos no processo têm altos níveis de conflito, disputa política e competição em torno das estruturas de poder (MONNERAT; SOUZA, 2011).

### **3. Opções Metodológicas**

Segundo Webster e Watson (2002), a revisão de literatura auxilia no desenho da pesquisa e na verificação de possíveis lacunas envolvendo a temática selecionada. Desse modo, entende-se que, principalmente na área da administração pública, existe uma lacuna na literatura tanto em relação a trabalhos que se aprofundem no Marco Legal da Primeira Infância. Ainda menos comuns são aqueles trabalhos que relacionam o Marco Legal com a intersetorialidade. Assim, objetiva-se neste artigo, além de estabelecer um diálogo com a literatura já existente, preencher essa lacuna.

Utilizando metodologia qualitativa e tendo estudo de caso (STAKE, 2000) como método de pesquisa, espera-se ter uma compreensão mais ampla da utilização da intersetorialidade como conceito e do Marco Legal como principal referencial legislativo do tema da primeira infância. A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995, p. 58), “parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”. Por meio da leitura de Godoy (1995), pode-se afirmar que esta pesquisa tem abordagem qualitativa, de maneira que se concentra na ampla compreensão do que se pretende estudar e na preocupação com todo o processo e não simplesmente com os resultados.

Assim, entende-se que a pesquisa e a análise documental são fundamentais neste estudo. Godoy (1995, p. 21) coloca que a pesquisa documental envolve justamente o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se interpretações complementares”. Além disso, a intersetorialidade é o principal referencial teórico e principal conceito deste trabalho. Deste modo, optou-se por realizar uma revisão de literatura que pretende contribuir para a discussão do conceito de intersetorialidade, sem, contudo, ter a pretensão de apresentar uma definição acabada ou única do

conceito. Além disso, o artigo busca contextualizar e apresentar o debate que existe na literatura acerca da questão intersetorial, a fim de dar subsídios para a análise do Marco Legal da Primeira Infância.

O Marco Legal da Primeira Infância, além de analisado integralmente para que as principais características e avanços da lei fossem destacados, teve também seu processo de construção detalhado. Para isso, foram revisados documentos, pareceres, requerimentos e notícias, além do projeto original e dos documentos que refletem a discussão da proposta no Congresso, comparando-os ao texto que foi sancionado. As pesquisas se deram, em um primeiro momento, no site da Câmara dos Deputados, que é por onde chegou o então Projeto de Lei da Primeira Infância. No campo de busca do site, foi inserido o número do PL – 6.998/2013. Com os resultados, os quais puderam ser aprimorados com as opções de filtros, foi possível ter acesso às propostas que o projeto foi recebendo, aos discursos e pronunciamentos e às notícias relacionadas ao tema. Em seguida, as pesquisas se concentraram no site do Senado Federal, que foi para onde o PL foi encaminhado no início de 2015. No site do Senado, ao inserir a nova denominação do projeto – PLC 014/2015 – é possível ter acesso a toda a ficha de tramitação, com os despachos, ações legislativas, pareceres, relatórios e documentos relacionados.

#### **4. Primeira Infância**

##### **4.1 A construção social do conceito de infância**

As Ciências Sociais e Humanas demoraram para incluir a infância como objeto de pesquisa, de modo a compreender a criança como sujeito histórico e de direitos (Nascimento, Brancher e Oliveira, 2008). O conceito de infância como uma construção social reforça a ideia de que pertencer a um determinado grupo etário significa seguir as normas destes grupos e está ligado a um processo de diferenciação entre o mundo das crianças e o mundo dos adultos, duas categorias distintas não somente pela idade biológica, como também por investimentos culturais que se materializam no vestuário, nos hábitos e nas atividades cotidianas (Ramos, 2013). Na Idade Média, a primeira infância correspondia à primeira idade, que assim como a segunda idade e a terceira idade – etapas que iam até os 21 anos-, não era valorizada pela sociedade. Foi apenas nos séculos 19 e 20 que ocorreu o entendimento real de infância, de modo que na contemporaneidade esta construção social é concretizada a partir do momento em que se estabelecem valores morais e expectativas de condutas para as crianças (NASCIMENTO; BRANCHER; OLIVEIRA, 2008).

A primeira infância é um período da infância, a primeira etapa: é a fase que compreende do zero aos seis anos de idade. É neste período que o cérebro passa por um intenso amadurecimento e que ocorre o desenvolvimento motor, cognitivo e linguístico e o aprendizado social e afetivo da criança (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Assim, a ideia de um desenvolvimento saudável na primeira infância está ligada a estrutura de uma sociedade próspera

e sustentável. É um período que traz consigo a ambivalência “presente e futuro” (RNPI, 2010), fazendo com que o cuidado na infância de um indivíduo seja determinante para o resto de sua vida. A primeira infância torna-se uma etapa crucial no desenvolvimento do ser humano, momento em que se consolidam os alicerces para as aprendizagens posteriores e, conseqüentemente, a base de toda uma vida (CAMPOS, 2010).

#### **4.2 Políticas Públicas para a primeira infância**

A partir das evidências científicas, fica clara a importância de investimentos em políticas públicas que promovam o cuidado integral da criança nos primeiros seis anos de vida. O Estado deve estabelecer as diretrizes e os critérios a fim de orientar todos aqueles que trabalham pela primeira infância, com a ciência de que as carências da infância podem resultar em marcar por toda a vida e que tentar corrigi-las mais tarde, durante a maturidade, é um processo nem sempre bem-sucedido (QUEIROZ, 2016). Reconhecer as crianças como cidadãos é indispensável para que as políticas para a primeira infância, além de efetivadas, sejam permanentes e se mantenham independente de qualquer governo ou partido político (ALMEIDA, 2016).

Ao trazer ao debate às políticas públicas para a primeira infância, percebe-se que o tema da intersetorialidade deve ser um dos principais pilares se o foco é o desenvolvimento integral da criança, de modo que ela seja respeitada e atendida integralmente. Tem-se, assim, a importância da intersetorialidade nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral da primeira infância, abordando os problemas a partir de um entendimento da criança como pessoa, cidadã e sujeito de direitos.

### **5. Marco Legal da Primeira Infância**

#### **5.1 Histórico e processo de construção da lei**

A Lei n. 13.257, mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância ou Estatuto da Primeira infância, foi sancionada em 8 de março de 2016 e é considerada uma inovação e um grande avanço no campo da primeira infância. Antes de passar pelo Executivo, o então Projeto de Lei teve uma trajetória que começou cinco anos antes, em 2011, com o lançamento da Frente Parlamentar da Primeira Infância, composta por mais de 200 parlamentares. Essa Frente chegou a organizar, em abril de 2013, um seminário internacional com o tema do Marco Legal da Primeira Infância e em dezembro do mesmo ano apresentou o Projeto de Lei da Primeira Infância – o PL 6.998/2013.

O texto do PL trazia em seu conteúdo alterações e inclusões no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reforçando a necessidade de uma atenção específica nas crianças de até seis anos de idade, e os princípios para a elaboração de políticas públicas para a primeira infância. A relevância do projeto é justificada por meio de tópicos argumentativos, como os direitos das crianças, a questão pedagógica, o retorno em termos econômicos, o trabalho extradomiciliar da

mulher, a justiça social e as contribuições da neurociência. Além disso, a nomeação 'Marco Legal da Primeira Infância' já aparece no PL, enfatizando o papel do Poder Legislativo neste processo.

Em janeiro de 2014, o PL foi designado, inicialmente, às seguintes Comissões: Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Alguns dias depois, foi incluída também a Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Deste modo, devido à distribuição a mais de três comissões, a presidência da Câmara dos Deputados decide criar uma Comissão Especial, de forma que esta possa apreciar a matéria e emitir um parecer em relação ao PL 6.998/2013. Assim, composta por 23 membros titulares e igual número de suplentes, cria-se, por ato da Presidência, a Comissão Especial da Primeira Infância. Para a presidência da Comissão foi eleita a Deputada Cida Borghetti (PROS/PR) e indicado como relator o Deputado João Ananias (PCdoB/CE). Ainda sobre a Comissão, importante frisar o curto espaço de tempo em que se deu sua criação, sua composição e sua instalação, de maneira que todo este processo se deu nos meses de fevereiro e março de 2014.

Observa-se que dentro do prazo estabelecido após a criação da comissão - duas semanas - foram apresentadas dez emendas ao projeto, sendo uma emenda da Deputada Jandira Feghalli (PCdoB/RJ), quatro emendas do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) e cinco emendas do Deputado Marcos Rogério (PDT/RO). A primeira emenda propunha alterar a definição de infância e primeira infância, sendo acatada apenas em relação à primeira infância, visto que a definição de infância foi retirada posteriormente. A segunda emenda, a qual tratava da redução do prazo para elaboração dos planos estaduais e municipais pela Primeira Infância, não foi aprovada. A terceira e a quarta emendas, por sua vez, foram contempladas ao proporem a inclusão das expressões "crianças com deficiência" e "existência de deficiência". A quinta e a sexta emendas dispunham sobre a substituição da expressão "criança pequena" por "criança de zero a seis anos" e da supressão dos termos "promoção e participação", respectivamente. É possível considerá-las aprovadas visto que no Substitutivo, ao tomarem outras formas, as expressões não constavam mais. Já a sétima emenda, trouxe, mesmo que de maneira indireta, a discussão sobre sexo e gênero. Foi proposto que a palavra "gênero" fosse excluída do documento, proposta esta aceita e aprovada com a justificativa de que não é função do presente PL tratar desta polêmica. A oitava, assim como a décima emenda, ficaram prejudicadas visto que ambas propunham modificar ou retirar expressões que não foram mais contempladas no Substitutivo. Por fim, a nona emenda, aprovada nos termos do Substitutivo, tinha como objetivo acrescentar a expressão "com apelo comercial" em relação à temática da publicidade infantil.

Ao longo de 2014, a Comissão organizou mais um seminário internacional sobre o tema, além de seminários regionais em quatro capitais do país - Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Fortaleza -, e duas audiências públicas. Ao analisar a tramitação do projeto, nota-se que os seminários regionais foram resultados de requerimentos de deputados da Comissão, de modo a

levar a discussão e discutir o projeto em seu respectivo estado. As audiências públicas, por sua vez, ocorreram ambas em maio de 2014 e contaram com representantes e debatedores do Poder Executivo – em especial na 1ª Audiência Pública – e de organizações da sociedade civil com atuação no tema da primeira infância – em especial na 2ª Audiência Pública.

Importante reforçar esta representação de fora do Poder Legislativo na construção do Marco Legal. Além da presença nas Audiências Públicas, o Poder Executivo também contribuiu por meio de diversas áreas:

Foram realizadas sucessivas reuniões e contatos com dirigentes e técnicos de setores dos Ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Deles provieram valiosas contribuições, seja em forma de reflexões que levaram a ajustes ora de forma, ora de conteúdo, seja como sugestões pontuais de itens que foram modificados ou agregados. (BRASIL, 2016a, p. 16).

Além do Legislativo e do Executivo, outros atores estavam igualmente ativos nesse processo. A sociedade civil, principalmente representada pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), formada por mais de 200 organizações que atuam direta ou indiretamente no tema da primeira infância, e conselhos como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) tiveram forte influência nas discussões e no conteúdo que foi produzido, além do Ministério Público e de pesquisadores de diversas áreas relacionadas à primeira infância.

Em novembro de 2014, foram abertas cinco sessões para apresentação de emendas ao Substitutivo, tendo sido apresentadas 25 novas emendas dentro do prazo estabelecido, das quais 20 foram aprovadas. Das emendas aprovadas, as quais apresentavam, em sua maioria, sugestões de novas redações, e das alterações feitas pelo relator, já com as sugestões encaminhadas pelo Poder Executivo, destaca-se o tema da licença-paternidade. O Substitutivo estabelecia a licença em trinta dias, a qual é alterada para um período de quinze dias, além dos cinco dias já concedidos.

Ao final de 2014, o PL foi aprovado pela Comissão Especial da Primeira Infância. O parecer do relator reconhece a iniciativa legislativa de colocar a primeira infância no debate e no foco da atenção pública, com mérito inegável e indiscutível, sustentado pelos argumentos da justiça social, da redução das desigualdades a partir da primeira infância, da construção da equidade e dos direitos das crianças. A análise do parecer mostra que foram rejeitados alguns pontos que significariam ainda mais avanços nesta temática. Sobre a publicidade infantil, ao analisar o projeto de lei original, seu Art. 2º acrescentava ao ECA um trecho que foi objeto de debate durante todo o processo de análise do PL e que desaparece posteriormente: “Fica terminantemente proibida a publicidade voltada ao público infantil nos meios de comunicação, em especial televisão e radiodifusão, nos horários compreendidos entre 8 horas e 18 horas.” (BRASIL, 2013, p. 2). O tema da publicidade se mantém, porém é colocado de maneira mais abrangente, sem especificar horários ou meios de comunicação. Ademais, a questão das licenças

maternidade e paternidade não constavam no projeto original – foram incluídas ao longo das discussões na Câmara -, mas também não se sustentaram integralmente. Para a licença maternidade havia sido solicitada e argumentada uma ampliação para doze meses, item que se manteve como prorrogação por sessenta dias. Já a licença-paternidade, conforme colocado acima, é prorrogada por quinze dias ao invés de trinta.

Além disso, comparando o texto original com a versão enviada ao Senado e até mesmo com a versão final da lei, a alteração de uma importante definição é percebida: o texto original define primeira infância como “período da vida que envolve a fase gestacional, o nascimento e os primeiros seis anos completos, sendo basilar na formação da pessoa, na construção da subjetividade e das interações sociais” (BRASIL, 2013, p. 3), enquanto o texto final fica com a seguinte redação: “Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (BRASIL, 2016b, não paginado). O período da gestação é suprimido na redação final, contrariando boa parte da literatura que o inclui dentro das etapas da primeira infância. Esta decisão foi abordada no parecer da Senadora Fatima Bezerra, relatora do PLC no Senado: “Apesar de não haver consenso científico a respeito da delimitação desse período da vida da criança, o projeto adotou esse entendimento corroborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela Rede Nacional Primeira Infância.” (BRASIL, 2016d, p. 3).

A alguns retrocessos no texto do projeto, soma-se o recurso n. 335/2014, de autoria do deputado Guilherme Campos (PSD/SP), que contestava o caráter conclusivo da Comissão Especial da Primeira Infância e solicitava que o PL fosse submetido ao Plenário (BRASIL, 2014). O argumento é de que a demanda veio de um importante setor econômico, muito provavelmente incomodado com a ampliação da licença-paternidade proposta pelo PL (BARROS, 2015), a qual, conforme colocado acima, já havia sofrido alterações em relação ao texto original. O recurso foi apresentado no dia 22 de dezembro de 2014, quando a Câmara já entrava em recesso e dias antes de vários dos deputados que assinaram o recurso, incluindo seu autor, perderem o mandato por não terem sido reeleitos. No total, 66 deputados assinaram o documento, o que faria com que o Projeto de Lei não seguisse para o Senado e sim retornasse ao plenário da Câmara dos Deputados. Para que a manobra não tivesse êxito, pelo menos 50% dos deputados que assinaram o recurso, ou seja, 34 deles, deveriam retirar suas assinaturas até 30 de janeiro de 2015. Um esforço coletivo da sociedade civil e dos parlamentares envolvidos com o PL conseguiu que 39 parlamentares assinassem um requerimento de retirada da assinatura, o que fez com que o PL seguisse a tramitação prevista e fosse enviado ao Senado em fevereiro de 2015 (MATTOS, 2015a; 2015b).

No Senado, o projeto seguiu com a denominação PLC 014/2015 e foi distribuído, em um primeiro momento, à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), conforme demonstra publicação oficial no Diário do Senado Federal – DSF (BRASIL, 2015). Em

abril de 2015, o Requerimento n. 279 de 2015, assinado pelo então Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, solicitou, com êxito, que o PLC 014/2015 fosse encaminhado também a esta comissão. Ao final do mesmo ano, outro requerimento, n. 1.420 de 2015, também aprovado por votação, conseguiu que o projeto tramitasse em regime de urgência.

Em fevereiro de 2016, o parecer da Relatora (BRASIL, 2016d) aprova o projeto, reforçando seu mérito e sua adequação jurídica. Tanto o texto do parecer, como a fala da Relatora na sessão de aprovação do projeto reforçam o cuidado e a preocupação das emendas terem apenas o caráter de redação. Assim, as emendas incluídas, todas de redação, tiveram o objetivo de substituir às seguintes expressões: "aos meios de comunicação" por "à comunicação mercadológica" (art. 5º do projeto), "na formação humana" por "no desenvolvimento do ser humano" (art. 12 do projeto), "Atenção Básica" e "Atenção Primária" por "atenção primária" (art. 19 do projeto), "Unidades Básicas de Saúde" por "unidades primárias de saúde" (art. 20 do projeto), "outros recursos tecnológicos relativos" por "outras tecnologias assistivas relativas" e "valoração moral" por "constrangimento" (art. 21 do projeto). O projeto, então, é aprovado por unanimidade no Senado Federal, sendo encaminhado para sanção – sem vetos – da Presidenta da República (BRASIL, 2016c).

## 5.2 Características e avanços

O Marco Legal da Primeira Infância é composto por 43 artigos e tem como base e concordância a Constituição Federal e o ECA. Cinco leis sofrem alterações ao longo do texto: o próprio ECA, do Artigo 18 ao Artigo 36; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Artigo 37; a Lei n. 11.770, de 2008, no Artigo 38; o Código de Processo Penal (CCP), no Artigo 41; e a Lei n. 12.662, de 2012, no Artigo 43. Já em seu primeiro artigo fica claro o principal objetivo do Marco Legal: “Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (BRASIL, 2016b, não paginado). Visando, então, orientar as políticas públicas para a primeira infância, a lei supre algumas lacunas do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação às particularidades dos primeiros seis anos de vida. Alguns temas como a amamentação, a licença-paternidade e, inclusive, as crianças que têm seus genitores privados de liberdade não foram tratados no texto do ECA e aparecem de forma concreta no Marco Legal.

Os pontos que tratam dos direitos trabalhistas dos pais estão entre os que mais tiveram visibilidade e repercussão. A inclusão de novos incisos na CLT garante ao empregador celetista dois tipos de licença: uma de até dois dias, para acompanhar consultas médicas e demais exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira; e a outra de um dia por ano para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica. Além disso, as alterações na Lei n. 11.770, de 2008, prorrogam a licença-paternidade, tema que, além de ser um dos mais



sensíveis entre os parlamentares, foi um dos mais divulgados pela imprensa ao tratar o Marco Legal da Primeira Infância.

Outro tema tratado pelo Marco Legal, em seu artigo 4º, é a questão da participação: por meio de uma abordagem participativa, a criança é incluída na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento (BRASIL, 2016b). No mesmo sentido, o Marco Legal trata a criança como cidadã de hoje, do presente, e não como cidadã do futuro como frequentemente é chamada. Enquanto o ECA fala em “preparo para o exercício da cidadania” (BRASIL, 1990), o Marco Legal já coloca a criança na condição de cidadã (BRASIL, 2016b). Toda criança é cidadã e é sujeita de direitos.

## **6. A Intersetorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância**

Neste tópico, pretende-se analisar a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância à luz da literatura. Um dos pontos mais presentes no texto do Marco Legal é, de fato, a questão da intersetorialidade. O conceito aparece de diversas maneiras, precedido por substantivos como ‘estratégia’, ‘comitê’, ‘coordenação’ e ‘abordagem’ (BRASIL, 2016b). A lei deixa claro que a intersetorialidade deve ser um dos temas centrais no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental neste campo, sendo essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente.

O Artigo 6º do Marco Legal fala em uma Política Nacional Integrada, a qual deve ter abordagem e coordenação intersetorial. A questão da integração aparece diversas vezes ao longo do texto, no mesmo sentido que a literatura utiliza ao tratar a intersetorialidade: relacionado a um atendimento integrado (BRASIL, 2016b). Conforme visto, Cunill-Grau (2014) analisa a questão da integração como resultado e expressão do trabalho intersetorial, mas Santos (2011) mostra que integrar a lógica setorial é uma estratégia permeada por conflitos. Mesmo com todas as dificuldades relacionadas à integração, a análise do texto do Marco Legal deixa claro que o entendimento, coerente com a literatura, é de que existe uma relação direta entre integração e intersetorialidade.

Outro ponto que aparece com frequência no texto do Marco Legal e que tem muita conexão com o assunto da integração, tratado acima, é a questão da integralidade. O termo ‘integral’ aparece 19 vezes no texto do Marco Legal, muitas vezes em referência ao desenvolvimento da criança (BRASIL, 2016b). Conforme foi observado na literatura sobre primeira infância e sobre pontos inerentes para políticas públicas destinadas a essa faixa etária, o próprio desenvolvimento das crianças entre zero e seis anos é um processo integral, de interação entre aspectos físicos, neurológicos, biológicos, cognitivos e socioemocionais, além das influências ambientais (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Assim, para que a criança seja enxergada em sua totalidade, respeitada e atendida integralmente, é necessário que os setores dialoguem para trabalhar em conjunto, de modo a alcançar o desenvolvimento integral da primeira

infância (CUNILL-GRAU, 2014). Com essa clareza, o Marco Legal tem o cuidado de sempre tratar de desenvolvimento e de atendimento **integral** das crianças na primeira infância. Além disso, é importante diferenciar os termos, já que aparecem, muitas vezes, no mesmo contexto: integração remete à ideia de integrar, de agrupar ou compartilhar (CUNILL-GRAU, 2014), enquanto integralidade está ligada a uma perspectiva multidimensional, sendo necessária para possibilitar uma visão global (BRONZO, 2007). A literatura mostra que o tema da intersectorialidade tem como perspectiva básica a necessidade de um olhar integral (BRONZO, 2007), sendo a integração entre diversos setores uma possível estratégia para que essa integralidade seja alcançada. Cunill-Grau (2014) reforça que a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e a integração resulta em sua forma mais intensa e complexa, como se fosse uma variável da integralidade.

O Artigo 7º do Marco Legal discorre sobre a criação de um comitê intersectorial de políticas públicas para a primeira infância nos diferentes entes federativos. A ideia de comitês intersectoriais é colocada pela literatura como uma possível estrutura para garantir a integralidade no desenho e na execução de uma política, e, nesse sentido, Cunill-Grau (2014) pontua que esse tipo de colaboração mostra que existe uma necessidade de estabelecer arranjos comuns de governança, o que significa espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersectorial possam, pelo menos, expressar seus interesses e resolver suas diferenças ou conflitos. Por sua vez, Bichir, Oliveira e Canato (2016), ao analisar instrumentos e relações que permitem que a intersectorialidade seja, de fato, efetivada, mostram a importância de estruturas institucionais, como é o caso dos comitês, mas também reforçam que relações informais no cotidiano são também essenciais para a construção de agendas conjuntas. Assim, a iniciativa de comitês intersectoriais, conforme consta no Artigo 7º (BRASIL, 2016b), reflete a preocupação em estabelecer arranjos entre os setores, porém, conforme também apresentam Bichir, Oliveira e Canato (2016, p. 96): “é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores, e se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo”.

Logo em seguida, o parágrafo único do Artigo 8º foca em uma abordagem multi e intersectorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância. Sobre a multissetorialidade, não foi um termo que apareceu com frequência na literatura, salvo Cunill-Grau (2014), que coloca que, em ação de baixa integração não existem arranjos para a ação intersectorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial. Cunill-Grau (2005), ao analisar estratégias de promoção à saúde na Argentina, trata a multissetorialidade como a integração de diferentes setores e atores no processo de diagnóstico, planejamento, execução e tomada de decisões. Além disso, mesmo reconhecendo que alguns autores diferenciam ação intersectorial de ação multissetorial, Cunill-Grau (2005) utiliza ambos os conceitos indistintamente.

Mais adiante, o Artigo 10 coloca a estratégia da intersectorialidade como um dos temas a

serem contemplados na qualificação dos profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância (BRASIL, 2016b). Nesse contexto, ao tratar a construção federal de intersetorialidade no Programa Bolsa Família, Ambrózio afirma:

a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas (2013, p. 344).

As modificações no ECA trazidas pelo Artigo 30 do Marco Legal, vão na mesma linha ao acrescentar a questão da formação profissional de modo que favoreça a intersetorialidade. Importante retomar que entre as diferentes facetas de integração que a intersetorialidade pode expressar – colaboração, convergência, consolidação e integração –, ‘padrões de qualificação do pessoal’ se insere no nível de colaboração (CUNILL-GRAU, 2014).

Ainda em relação às alterações no ECA, a intersetorialidade aparece no Artigo 24 ao tratar a maneira como o Sistema Único de Saúde deve promover a atenção à saúde bucal. Bönecker et al. (2016, p. 281) reforçam esse ponto ao trazer a promoção da saúde bucal como parte importante da integralidade do cuidado na primeira infância e ao ressaltar que “diferentemente de outros sistemas de saúde públicos de cobertura universal, no Brasil optou-se pela inserção da saúde bucal no Sistema Único de Saúde”. Segundo os autores, saúde bucal é parte da saúde integral e seus problemas não devem ser vistos como algo fragmentado, já que podem, por exemplo, alterar o desenvolvimento das relações interpessoais e a autoestima da criança.

A questão da intersetorialidade ainda aparece em outros trechos da lei, mesmo que não de maneira literal, mas com possíveis interpretações, como é o caso do “regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” no Artigo 8º (BRASIL, 2016b, não paginado). Segundo Cunill-Grau (2014), a colaboração é uma das possíveis integrações que a intersetorialidade pode expressar. A autora alerta, porém, que as estratégias de colaboração devem estar alinhadas aos propósitos específicos que se objetiva chegar.

Ainda no sentido de trazer referências à intersetorialidade, o Artigo 9º e o Artigo 14 dão ênfase ao tema da articulação, colocando, respectivamente, que as políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, e que as políticas e programas governamentais de apoio às famílias buscarão a articulação de diversas áreas objetivando o desenvolvimento integral da criança (BRASIL, 2016b). A questão da articulação aparece com bastante frequência na literatura, muito relacionada ao grau da intersetorialidade. Conforme trazido anteriormente, Lotta e Favareto (2016) apontam que o grau em que a intersetorialidade se dá varia conforme os temas estão articulados e como se concretizam. Além disso, Pires (2016, p. 67) aponta que é comum a literatura especializada “compreender a

intersectorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações”. Por outro lado, importante retomar Bronzo (2007), que se distancia ligeiramente dessa relação, considerando que uma versão mais forte de intersectorialidade pressupõe alterações nas estruturas ou dinâmicas dos setores, o que não necessariamente é encontrado com a articulação institucional.

O Artigo 23 do Marco Legal incluiu mais um parágrafo, o parágrafo 2º, ao Artigo 13 do ECA. Esse novo parágrafo traz a intervenção em rede no atendimento das crianças na primeira infância com suspeita ou confirmação de violência, seja esta de qualquer natureza. Como observado na literatura, intersectorialidade e rede são conceitos ligados um ao outro, e que propõem a integração e a articulação de saberes e serviços (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013), que é exatamente o que sugere esse parágrafo da lei ao citar os diferentes serviços que podem dar prioridade ao atendimento das crianças. Essas relações devem ser ainda mais fortalecidas ao lidar com problemas complexos que ultrapassem a alçada de um só setor (MONNERAT; SOUZA, 2011), como é o caso da violência contra a criança.

Importante notar que a intersectorialidade que está presente no Marco Legal da Primeira Infância se apresenta no sentido mais restrito do conceito. Conforme observado, a intersectorialidade em uma perspectiva restrita não contempla atores do setor privado e da sociedade civil. Essa visão coincide com a intersectorialidade apresentada no Marco Legal, na qual predominam as relações internas do setor público. Embora a lei traga o setor privado em alguns trechos, como ao tratar do Programa Empresa Cidadã – Artigo 38 –, por exemplo, e embora também aponte a importância de participação da sociedade – Artigo 4º, inciso VI; Artigo 11, parágrafo 2º; Artigo 12 –, o texto não traz outros atores além do Estado ao tratar das relações intersectoriais (BRASIL, 2016b). Além disso, tais relações se concentram na mesma esfera de governo, concordando com o que traz Cruz e Farah (2016) ao mostrarem que o sentido restrito do conceito de intersectorialidade está relacionado a uma cooperação horizontal intragovernamental e não intergovernamental, o que seria, de acordo com as autoras, relações entre níveis de governo distintos. Mesmo o texto da lei trazendo a questão da colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a ênfase que a intersectorialidade tem ao longo do Marco Legal se dá nos respectivos âmbitos governamentais.

Ao analisar o protagonismo que a temática da intersectorialidade tem no Marco Legal da Primeira Infância, é fundamental que o conceito seja, de fato, levado em consideração, mesmo com todos os desafios que isso implica. Como aponta Falcão (2016), o Marco Legal da Primeira Infância traz a necessidade de compreender os desafios da intersectorialidade, lembrando que é na implementação que surgem as maiores barreiras ao sucesso. Ainda segundo o autor, as responsabilidades de execução recaem fortemente nos municípios, considerando a estrutura federativa do país, e, dessa maneira, os conceitos previstos no Marco Legal precisam chegar à ponta, respeitando as especificidades de cada local, as lógicas de atuação e as reais possibilidades.

Com a ciência de que existem e existirão muitos desafios, torna-se significativo discutir a intersetorialidade presente no Marco Legal da Primeira Infância, seja como conceito – literalmente –, seja indiretamente, como a questão do trabalho em rede e da articulação. Por fim, conclui-se que a intersetorialidade que está presente no Marco Legal da Primeira Infância traz consigo a questão da integração e da integralidade, trabalhando corretamente com ambos os conceitos e mantendo coerência com a literatura, assim como ocorre ao tratar de articulação, de colaboração e de intervenção em rede. Mesmo não sendo simples e óbvio encaixar essa intersetorialidade que está na lei dentro de uma definição, é possível afirmar que o sentido restrito do termo predomina ao longo do Marco Legal.

## **7. Conclusão**

Este artigo destacou o Marco Legal da Primeira Infância, uma grande conquista em termos legislativos no que se refere ao tema e aos cuidados das crianças de até seis anos. Provavelmente por ser ainda uma lei muito recente, não foi possível encontrar todo o processo de construção do Marco legal em documentos oficiais e trabalhos acadêmicos. Assim, este trabalho pretendeu contribuir para preencher essa lacuna: por meio da revisão documental, buscou-se trazer como se deu a construção da lei, quais foram os atores envolvidos nesse percurso, o protagonismo de cada um e os desafios e problemas que estavam colocados. Ao comparar o projeto original ao texto que foi sancionado, e analisando os documentos que refletem a discussão da proposta no Congresso, fica evidente a influência de diferentes grupos e interesses, inclusive ao tratar de primeira infância que, em um primeiro momento, não parece ser um tema que cause qualquer tipo de polêmica. Alguns itens que poderiam significar ainda mais avanços na temática da primeira infância não se sustentaram integralmente ao longo das discussões. É o caso da licença maternidade e da proibição da publicidade infantil. A licença-paternidade pode ser considerada, por meio da análise dos documentos, um dos temas mais sensíveis do Marco Legal ao longo de sua tramitação, tendo sido proposta por mais trinta dias, mas aprovada por mais quinze dias.

No mais, o estudo dos documentos que envolveram a sanção do Marco Legal mostra também manobras que poderiam ter atrasado a aprovação interna do então projeto, baseadas no interesse de setores econômicos. O esforço coletivo para derrubar essas manobras, incluindo atores diversos, como grupos da sociedade civil. Também pôde ser observado por meio dos requerimentos e das notícias vinculadas pelo terceiro setor. As análises dos documentos também possibilitaram ter conhecimento das comissões pelas quais o projeto passou e das emendas que nele foram incluídas. Desse modo, mesmo o Marco Legal representando um grande avanço na temática da primeira infância, os bastidores de sua tramitação mostram que existiram barreiras ao longo de todo o processo de construção da lei, além de alguns recuos, os quais fizeram com que alguns pontos não se sustentassem até o final.

Importante ponderar que esta análise poderia ser complementada por meio de entrevistas

com diversos atores que estavam presentes desde a elaboração do projeto até a tramitação da lei e sua sanção. Com este tipo de abordagem, questões como a supressão da gravidez do conceito de primeira infância, por exemplo, poderiam ser esclarecidas. São questões que podem constituir uma agenda de pesquisa futura.

Além disso, a lei traz a intersetorialidade como um tema fundamental no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental nesse campo, justificando a necessidade de analisar o conceito. A intersetorialidade é colocada quase como uma necessidade, essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente. A conclusão da análise é de que a lei trabalha corretamente o conceito e mantém coerência com a literatura. Notável, entretanto, recordar o estudo dos documentos da Câmara e do Senado e a comparação do projeto de lei original ao texto final da lei, os quais mostram como o conceito, que sequer era citado inicialmente, tornou-se um dos principais pilares do Marco Legal, ganhando protagonismo ao longo do processo de construção da lei.

## Referências

- ALMEIDA, O. A. O Marco Legal da Primeira Infância: quais infâncias, quais crianças. *In*: BRASIL. (2016). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 133-141. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2020.
- AMBRÓZIO, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 327-350, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.127>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- BARAN, M.; SAUMA, J.; SIQUEIRA, P. **Lembrar, Espelhar e Experimentar: Distanciamentos e sobreposições entre público e especialistas brasileiros sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância**. Washington, DC: FrameWorks Institute, n.p. 2014. Disponível em: <http://www.frameworksinstitute.org/pubs/mtg/earlychildhoodbrazil/index.html>. Acesso em: 02 mai. 2020.
- BARROS, D. Deputados tentam atrasar projeto de lei da Primeira Infância. **Exame**, [s.l.], 26 jan. 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/deputados-tentam-atrasar-projeto-de-lei-da-primeira-infancia/>. Acesso em 16 jul. 2020.
- BICHR, R. *et al.* A primeira infância na cidade de São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s.l.], v. 24, n. 77, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/72695/74683>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- BICHR, R.; OLIVEIRA, M. R.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família**. Brasília: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 81-102.
- BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6998/2013**. 2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7FD9A0A27E0026664BC5E0483C821726.proposicoesWebExterno2?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7FD9A0A27E0026664BC5E0483C821726.proposicoesWebExterno2?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Recurso n. 335/2014, de 2014 (Do Sr. Guilherme Campos e Outros)**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1295497&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1295497&filename=Tramitacao-PL+6998/2013). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015 (n.º 6.998/2013, na Casa de origem)**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 34, p. 64-121, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2015&paginaDireta=00064>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016. (Cadernos de Trabalhos e Debates). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. (2016b). **Lei n.º 13.257**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm). Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. (2016c). Senado Federal. **Mensagem n.º 71 de 2016, da Excelentíssima Senhora Presidente da República**. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 24, p. 96, 09 mar. 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/03/2016&paginaDireta=00096>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. (2016d). Senado Federal. **Parecer n.º 02, de 2016 do Gabinete da Senadora Fátima Bezerra**. De Plenário, sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados no 14, de 2015 (Projeto de Lei no 6.698, de 2013, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra e outros, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância (...). Diário do Senado Federal. Brasília, v. 2, p. 220-241, 03 fev. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4318126&ts=1548950717907&disposition=inline>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRONZO, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONCURSODEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2007, Caracas. **Anales** [...]. Tema: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Documentos de Debate. Serie n. 12. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007. Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRONZO, C. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 35, p. 119-160, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em: 09 abr. 2020.

CAMPOS, A. L. **Primeira Infância: Um olhar desde a Neuroeducação**. Tradução: Eleonor Campos Beuttemüller. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos – OEA, 2010. Disponível em: <http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/primeria-infancia-por.pdf>. Acesso em 09 set. 2020.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. **A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children**. [S.l.], 2007. Disponível em: [http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy\\_Framework.pdf](http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy_Framework.pdf). Acesso em 09 abr. 2020.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeitura municipais. **Revista Economia e Gestão**, Belo Horizonte, série E & G, v.3, n.6, p. 23-41 dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiae gestao/article/view/94>. Acesso em: 11 mar. 2020.

CRUZ, M; FARAH, M. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 235-263.

CUNILL-GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, oct. 2005. **Anales** [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CUNILL-GRAU, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. **Gestión y Política Pública**, Distrito Federal, México, v. 23, n. 1, p. 5-46, enero/jun. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>. Acesso em: 11 mar. 2020.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Difícil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersetoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo, nov. 2006. **Anais** [...]. [S.l.: s.n.], 2005 Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

FALCÃO, T. O desafio da intersetorialidade: contribuições a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 238-243. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2020.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Acesso em: 09 abr. 2020.

GUARÁ, I.M.F.R. (coord.). **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento, v. 4).

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social



brasileira. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do programa bolsa família. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 15-34.

JUNQUEIRA, L. A. P. Apresentação. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 7-12.

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>. Acesso em: 22 fev. 2020.

MATTOS, R. M. (2015a). **Marco Legal da Primeira Infância**: limite para retirada das assinaturas é sexta-feira. [S.l.]: Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, 27 jan. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/marco-legal-da-primeira-infancia-limite-para-retirada-das-assinaturas-e-sexta-feira/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MATTOS, R. M. (2015b). **Marco Legal da Primeira Infância consegue assinaturas para ser enviado ao Senado**. [S.l.]: Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, 30 jan. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/marco-legal-da-primeira-infancia-consegue-assinaturas-para-ser-enviado-ao-senado/>. Acesso em 16 jul. 2020.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100005>. Acesso em: 11 mar. 2020.

NASCIMENTO, C.; BRANCHER, V.; OLIVEIRA, V. **A Construção Social do Conceito de Infância**: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Revista Contexto & Educação*, v. 23, n. 79, p. 47-63, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em: 09 set. 2020.

NAUDEAU, S. *et al.* **Como investir na primeira infância**: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. Tradução: Paola Morsello. Washington, DC: The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/Como\\_Investir\\_na\\_Primeira\\_Infancia.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Como_Investir_na_Primeira_Infancia.pdf). Acesso em: 14 mar. 2020.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990>. Acesso em: 22 fev. 2020.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais**: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, 2016, p. 67-80. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

QUEIROZ, E. C. Marco Legal pela Primeira Infância: uma grande oportunidade. In: BRASIL. (2016). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância**: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Cedes, 2016, p. 82-85. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 jul. 2020.

RAMOS, A. C. **A construção social da infância**: idade, gênero e identidade infantis. *Revista Feminismos*, v. 1, n. 3, 2013. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/29993/17735>. Acesso em: 09 set. 2020.

REPETTO, F. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. *In: Reflexões para IberoAmérica: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP, 2009, p. 11-20.

RNPI. (2010). **Plano Nacional pela Primeira Infância**: versão resumida. Brasília, 2010. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Resumido.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

SANTOS, N. N. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8225>. Acesso em: 22 fev. 2020.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, jun. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533664002>. Acesso em: 22 fev. 2020.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of Qualitative Research**. 2 ed. London: Sage Publications, 2000. cap. 17, p. 443-454.

TEODÓSIO, A. S. S. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública**: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). FGV EAESP, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2537>. Acesso em: 11 mar. 2020.

WEBSTER, J; WATSON, R. T. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 13-23, June 2002.

Artigo recebido em: 2020-08-06

Artigo reapresentado em: 2020-09-30

Artigo aceito em: 2020-10-06



## TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

## CONSTITUTIONAL REMUNERATION CEILING

## TECHO REMUNERATIVO CONSTITUCIONAL

Bárbara Cristina Rodrigues Rocha<sup>1</sup>  
Edvaldo Fernandes da Silva<sup>2</sup>  
Isabela Maria Costa Guedes<sup>3</sup>

**Resumo:** O conteúdo proposto neste trabalho tem por objeto o teto remuneratório constitucional, o qual corresponde à limitação prevista na Constituição Federal de 1988 quanto aos valores percebidos por ocupantes de cargos públicos, sendo no âmbito da administração pública esfera federal, estadual ou municipal. O intuito é fazer uma sucinta análise histórica do instituto e apresentar as principais alterações desde sua concepção, além de expor temáticas atinentes ao assunto, como o recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos e a aplicação do teto remuneratório em situações de acúmulo de cargo.

**Palavra-chave:** Teto Remuneratório Constitucional; Acumulação; Verbas Remuneratórias; Verbas Indenizatórias.

**Abstract:** The content proposed in this paper has as its object the Constitutional payment ceiling, which corresponds to the limitation before seen in the 1988 Federal Constitution according to the amount perceived by the occupants of public positions, being in the ambit of the federal, state or municipal. The intent is to do a brief historical analyze of the instituct and show some of the main changes since its conception, beyond showing some themes related to the subject, as the receiving of succumbency fees for public lawyers and the application of the constitutional payment ceiling in cases of accumulation of public positions.

**Keywords:** Constitutional Remuneration Ceiling; Accumulation; Remuneration; Compensatory Measure.

**Resumen:** El contenido propuesto en este trabajo tiene por objeto el techo remunerativo constitucional, lo cual corresponde a la limitación prevista en la Constitución Federal de 1988 cuanto a los valores percibidos por los ocupantes de cargos públicos, siendo en el ámbito de la administración pública esfera federal, estatal o municipal. La idea central es hacer un sucinto análisis histórico del instituto y presentar las principales alteraciones desde su concepción. Además de exponer temáticas atinentes al asunto, como el recibimiento de honorarios de sucumbencia por abogado de oficio y la aplicación del techo remunerativo en situaciones de acumulación de cargo.

**Palabras clave:** Techo remunerativo contitucional; Acumulación; Fondos de remuneración; Fondos de indemnización.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Advogada. E-mail: barbararodrigues@sempreceub.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5212-2742>.

<sup>2</sup> Pós-Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília e Advogado do Senado Federal, no exercício da função de Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais. E-mail: edvaldo@fernandesdasilva.com.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3728-0443>.

<sup>3</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Advogada. E-mail: isabelacosta.advocacia@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8351-5015>.

## 1 Introdução

Compreender as nuances do teto salarial do funcionalismo público é, também, um pressuposto da cidadania, considerando que o cidadão tem o direito de conhecimento dos gastos do serviço público, sejam eles em relação a serviços, compras, remunerações ou despesas em geral.

O controle por parte do próprio Estado, em relação aos valores remuneratórios pagos aos agentes públicos, é ato imprescindível ao contexto fático instituído quando do Estado Democrático de Direito. Ademais, a publicidade atinente a esses montantes é um dos princípios administrativos cruciais ao bom funcionamento da máquina pública, até mesmo porque, segundo Carvalho Filho (2020, p. 22), “o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”.

A moralidade administrativa, a rigor, nas lições de Di Pietro (2019), é sinônimo de probidade administrativa e, neste contexto, ambas dizem respeito à ideia de honestidade no âmbito da Administração Pública. É preciso que a moralidade seja intrínseca à atuação pública e, atrelada a ela, o cumprimento da lei em sentido formal, bem como a obediência aos princípios e valores inculcados no ordenamento jurídico, devem integrar a base das atividades públicas.

Corroborando ao evidenciado, é preciso que haja observância aos princípios administrativos, visando, assim, o combate à corrupção e a qualquer ato ilegítimo que porventura ocasiona dano ao patrimônio público, seja ele financeiro ou não. Não é admitido, com base no promulgado manto normativo protetor, que a remuneração de uma Juíza, por exemplo, chegue a mais de R\$ 1,2 milhão mensal, como ocorrido no Tribunal de Justiça de Pernambuco, em novembro de 2019, conforme noticiado em matéria de autoria de João Valadares (2019).

Nesta conjuntura, cabível elucidar a essencialidade do princípio da legalidade fiscal, dado que a gestão das finanças públicas, por sua vez, deve ser balizada por todo o normativo estabelecido em sede da Carta Magna de 1988. Não pode haver liberalidade quanto às verbas públicas, pois sua destinação há de ser prevista em lei, não podendo, a título de exemplo, que determinadas categorias profissionais percebam remunerações aquém do estabelecido através do processo legislativo correspondente.

Estabelecer um limite legal para a remuneração dos servidores públicos é cumprir o pacto federativo, considerando a repressão ao recebimento de quantias onerosas acima do teto remuneratório constitucional. Neste diapasão, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu que a remuneração dos agentes públicos não ultrapassaria àquela recebida pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e, em sua exposição de motivos, explana-se que será viabilizada, após sua incidência, “a imediata reversão de inúmeras e onerosas situações de percepção de remuneração acima do texto constitucional”.

O objeto deste artigo, nesta esteira, é o teto constitucional – limite máximo previsto na Constituição Federal de 1988 para remuneração de pessoal no âmbito da administração pública

da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Procede-se inicialmente à breve análise histórica do teto. Em seguida, são apontadas as principais alterações sofridas pelo instituto desde sua concepção. Por fim, abordamos os *hard cases* concernentes ao assunto e as respectivas soluções jurisprudenciais e as propostas de alteração normativa em curso.

Aspectos significativos sobre o presente objeto serão abordados no texto, como o recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos e a acumulação de cargos e a incidência do teto constitucional nestas matérias.

## 2 Teto remuneratório constitucional

Por uma perspectiva de verbas destinadas ao pagamento de agentes públicos ou políticos, é crucial que se estabeleça um limite intransponível quanto ao pagamento desses agentes. Assim, a previsão da Constituição Federal de 1988 sobre o teto remuneratório geral, é no sentido de que ele corresponde ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), não compreendendo as verbas indenizatórias, por exemplo.

Por conseguinte, nenhum agente público pode receber quantia acima daquela recebida pelos Membros da Suprema Corte. Isto significa que, ao haver aumento ou diminuição do subsídio de tais Ministros, há o chamado “efeito cascata”, pois essa alteração impacta todos aqueles cargos submetidos ao teto constitucional.

Essa limitação constitucional busca impedir que integrantes da administração pública recebam valores exorbitantes, contrariando assim o princípio da isonomia, o qual garante um tratamento justo para com os cidadãos brasileiros. De mais a mais, tal situação também remete à igualdade formal e material. Esta realidade advém, também, das mudanças pelas quais o ordenamento jurídico passou em recentes momentos, considerando que

As transformações operadas nas estruturas do Estado moderno implicam em novos desafios à Administração Pública, como a necessidade de atuar, cada vez mais, como conformadora geral da ordem econômica e social, para além de uma atuação tópica e individualizada. Torna-se necessária uma atuação transversal e prospectiva, que não se satisfaz com meros comandos unilaterais. Daí que é indispensável cogitar desse novo modo de atuar administrativo, não como uma imposição de um arcabouço liberalizante, mas como um meio de se buscar, em vista de novos desafios desta quadra histórica, alcançar de modo efetivo os objetivos centrais do Estado de Direito democrático e social (BITENCOURT NETO, 2017, p. 2010).

Com grande relevância jurídica desde a sua introdução, a limitação à acumulação remuneratória na Administração Pública, prevista no artigo 37, XI da Constituição da República de 1988<sup>4</sup>, foi criada para impedir o recebimento dos chamados “supersalários”. O controle,

---

4 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

inclusive, “representa importante e eficaz solução para o monitoramento e diminuição dos próprios gastos públicos” (FRAGA, 2014, p. 20).

Ao longo do tempo, tal limitação passou por algumas alterações, visando regulamentá-la adequadamente, tanto na própria Carta Magna de 1988, quanto em normas derivadas de emendas constitucionais, leis ordinárias e atos normativos.

A primeira alteração ocorreu dez anos após a introdução da referida limitação, com a Emenda Constitucional nº 19/98<sup>5</sup>, que delimitou a remuneração, cumulativamente ou não, ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A segunda modificação veio com a Emenda Constitucional nº 41/03<sup>6</sup>, a qual manteve a restrição estabelecida pelo constituinte originário, assim como previu outras margens remuneratórias para diferentes servidores públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A terceira foi a Emenda Constitucional nº 47/05<sup>7</sup>, que facultou aos Estados e ao Distrito Federal a fixação, em suas esferas, por meio de emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, o estabelecimento, como limite único, do subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça local.

Em regra, o teto abrange todo o valor percebido pelos servidores, incluídas as vantagens pessoais. Contudo, de acordo com a Carta Política de 1988<sup>8</sup>, as verbas correspondentes aos direitos sociais, previstas no art. 7º da CF/88, como o 13º salário e 1/3 constitucional de férias, valores recebidos a título de abono de permanência em serviço<sup>9</sup>, verbas de natureza indenizatória, como o recebimento de vale-refeição, que por se tratar de uma recompensa pelos custos despendidos pelo servidor durante o horário trabalhado, tem caráter indenizatório, e acumulação legítima de cargos, não serão computadas para efeitos do limite remuneratório.

---

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

<sup>5</sup> A Emenda Constitucional nº 19/98 corresponde ao atual artigo 37, inciso XI, da Constituição da República de 1988.

<sup>6</sup> Art. 37, inciso XI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>7</sup> Art. 37, §12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

<sup>8</sup> Art. 37 [...] § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

<sup>9</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

No contexto, é considerável citar a Resolução nº 14, de 21 de março de 2006, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual, em seu art. 4º, explicita as verbas excluídas da incidência do teto constitucional, que são aquelas de caráter (i) indenizatório, (ii) permanente, (iii) eventual/temporário e de (iv) abono permanência em serviço, o que, por analogia, pode ser aplicado aos demais Poderes.

Em relação à última exceção mencionada – acumulação lícita de cargos, o Supremo Tribunal Federal, por decisão majoritária, entendeu que o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado de forma isolada para cada cargo público acumulado, *in verbis*:

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE.  
Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.

(Recurso Extraordinário nº 612.975/MT. Rel. Ministro Marco Aurélio, Plenário, data de julgamento: 27/04/2017, DJe 08 de set. 2017)

Todavia, em relação às verbas de caráter indenizatório, com o consequente recebimento acima do teto constitucional, surgiram novas proposições, visando sua inclusão nos limites constitucionais. Uma delas é a Proposta de Emenda à Constituição nº 147, de 2019, de autoria do Deputado Pedro Cunha Lima, também conhecida como “PEC dos Penduricalhos” que, se aprovada, vedará a percepção de acréscimos, ainda que de forma indireta, para servidores que auferem valores acima de 25% (vinte e cinco por cento) do teto remuneratório, exceto os já previstos constitucionalmente.

Outra contenda atinente à temática é o recebimento de honorários advocatícios por advogados públicos, a exemplo dos integrantes do quadro da Advocacia-Geral da União (AGU). Nesta seara, há discussões acerca da possível inconstitucionalidade dos honorários de sucumbência em ações judiciais nas quais a União integrou a lide, partindo do entendimento de que tais verbas possuiriam natureza remuneratória e, conseqüentemente, por serem o resultado do trabalho da máquina pública, integrariam a receita pública.

Com vistas à declaração de incompatibilidade de recebimento de tais honorários de sucumbência para com a Constituição Federal de 1988, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053, aos 20 de dezembro de 2018, pleiteando assim a inconstitucionalidade do art. 85, § 19 do Código de Processo Civil e dos artigos 27, 29 a 36 da Lei nº 13.327, de 2016 que, entre outras disposições, trata sobre os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que são parte a União, suas autarquias e fundações.

Em suas alegações, basicamente, a PGR sustentou que (i) há inconstitucionalidade formal dos aludidos excertos, (ii) os honorários de sucumbência, nas causas em que a União é parte, são verbas públicas com finalidade específica, qual seja, a de ressarcir o Estado com a defesa da União, (iii) há violação do teto constitucional e (iv) existência de ofensa ao regime jurídico

estatutário baseado em recebimento por subsídios.

A aludida ADI nº 6.053 foi pautada para julgamento aos 22 de junho de 2020. Na ocasião, que fora realizada em plenário virtual, a maioria dos Ministros votou pela constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos. No entanto, também estabeleceram que esses honorários estão submetidos ao teto estabelecido para os Membros daquela Corte.

O Ministro Marco Aurélio, relator da ação, em voto vencido, asseverou que, neste viés, “por imposição do princípio constitucional da publicidade, a desaguar na busca pela transparência na gestão administrativa, o patamar remuneratório dos agentes públicos há de ser fixado a partir do órgão ante as possibilidades advindas do que arrecadado a título de tributos”.

Destarte, foi julgado parcialmente procedente o pedido, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23, da Lei nº 8.906, de 1994, ao art. 85, § 19, da Lei nº 13.105, de 2015 e aos art. 27 e 29 a 36 da Lei nº 13.327, de 2016.

Em que pese a tese recentemente estabelecida, há razões para discordar. Explicamos.

Ora, a natureza dos honorários de sucumbência não possui caráter remuneratório, o que vindica seu recebimento sem que isso afronte o teto constitucional. O subsídio é a parcela recebida em decorrência da atividade pública, não sendo possível acrescer, nesta seara, qualquer gratificação que importe em aumento do valor do salário. Por conseguinte, os valores a título de honorários advocatícios não integram a remuneração dos advogados públicos, até mesmo por que o valor é pago pela parte vencida no processo. Ademais, são verbas eventuais e variáveis, sem qualquer condão de estabelecer uma monta fixa ou habitual.

O ordenamento jurídico pátrio legitima o recebimento dos honorários sucumbenciais por advogados públicos, o que está assentado, aliás, no art. 85, § 19, do Código de Processo Civil, aquele impugnado na própria ADI nº 6.053, sendo elucidado, *ipsis litteris*, que “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

No mesmo contexto, a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, assegura o seguinte:

**Art. 29. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo.**

Parágrafo único. Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária. (Grifo nosso).

O Capítulo atinente ao art. 29 faz referência aos advogados da União e, à vista disso, é apropriada a compreensão de que, de fato, os honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos não constituem a remuneração (subsídio) destes agentes, sendo corolário que seu recebimento, quando no caso *in concreto*, não ultrapassa o limite constitucional estabelecido



para o recebimento de verbas públicas. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça corrobora com esta percepção:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NATUREZA JURÍDICA. LEI NOVA. MARCO TEMPORAL PARA A APLICAÇÃO DO CPC/2015. PROLAÇÃO DA SENTENÇA.  
(...)

5. Outrossim, a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que a sucumbência é regida pela lei vigente na data da sentença.

6. Esclarece-se que os honorários nascem contemporaneamente à sentença e não preexistem à propositura da demanda. Assim sendo, nos casos de sentença proferida a partir do dia 18.3.2016, aplicar-se-ão as normas do CPC/2015. 7. In casu, a sentença prolatada em 21.3.2016, com supedâneo no CPC/1973 (fls. 40-41, e-STJ), não está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual merece prosperar a irrisignação.

**8. Quanto à destinação dos honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais, o artigo 29 da Lei 13.327/2016 é claro ao estabelecer que pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos das respectivas carreiras jurídicas.**

9. Recurso Especial parcialmente provido, para fixar os honorários advocatícios em 10% do valor da condenação, nos termos do artigo 85, § 3º, I, do CPC/2015.

(Recurso Especial nº 1636124/AL, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, data de julgamento: 06/12/2016, DJe 27/04/2017, grifo nosso).

Deste modo, com embasamento na própria legislação pátria vigente e em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não restam dúvidas quanto ao cerne da temática: os honorários de sucumbência não possuem natureza remuneratória.

Noutro giro, no que concerne à aplicação do teto constitucional quando um servidor se encontra na inatividade e, porventura, venha a ocupar um cargo em comissão, é preciso se basear no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 602.043/MT e 612.975/MT. Neste, ao sustentar que, quando em acúmulo de cargos permitido constitucionalmente, o teto deve ser considerado em relação a cada cargo, o Ministro Relator Marco Aurélio pronunciou-se nos seguintes termos:

(...) Cabe idêntica conclusão quanto ao artigo 40, § 11, da Carta Federal, sob pena de criar-se situação desigual entre ativos e inativos, contrariando preceitos de envergadura maior, dentre os quais isonomia, a proteção dos valores sociais do trabalho – expressamente elencada como fundamento da República –, o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos.

(Recurso Extraordinário nº 612.975/MT, Rel. Ministro Marco Aurélio, Plenário, data de julgamento: 27/04/2017, DJe 08/09/2017).

Destarte, o uso da interpretação analógica é imperioso no caso exposto, sendo também aplicado o teto constitucional separadamente quando há ocupação de cargo em comissão por agente inativo, preservando assim a segurança jurídica resultante da relação entre trabalho e

remuneração.

Em relação ao subteto estabelecido aos professores de Universidades Estaduais, que os diferenciava de professores de Universidades Federais, em recente decisão, nos autos da ADI 6.257, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, concedeu a liminar pleiteada pelo Partido Social Democrático, ocasião em que fora suspenso o subteto aplicado aos professores e pesquisadores das Universidades Estaduais, devendo prevalecer como teto único das universidades o subsídio dos Ministros daquela Corte.

A referida ADI 6.257 foi distribuída ao Ministro Gilmar Mendes, que também foi Relator da ADI 3.854, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, onde, de maneira similar, foi proferida decisão excluindo a submissão dos membros da Magistratura Estadual ao subteto.

Na referida decisão, o Ministro Dias Toffoli menciona que

Naquele caso, o Plenário assentou que **seria distinção arbitrária, portanto em descompasso com o princípio da igualdade, estabelecer limites remuneratórios diferenciados** para os membros das carreiras da magistratura federal e estadual, **ante o caráter nacional do Poder Judiciário**.

(ADI 6.257/DF. Decisão Ministro Dias Toffoli, Rel. Ministro Gilmar Mendes, data de julgamento: 19/12/2019, DJe-019 03/02/2020, grifo do original)

Ao final, deferiu a liminar

**(...) para dar interpretação conforme ao inciso XI do art. 37, da Constituição Federal, no tópico em que a norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais, prevalecendo, assim, como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**

(ADI 6.257/DF. Decisão Ministro Dias Toffoli, Rel. Ministro Gilmar Mendes, data de julgamento: 19/12/2019, DJe-019 03/02/2020, grifo do original)

Desse modo, de maneira bastante acertada, o STF, nivelou os tetos nas universidades de âmbitos federativos subnacionais ao de âmbito federal, o que significa a harmonia para com o princípio federativo, dado que este, por sua vez, não é apenas uma previsão incrustada em uma cláusula pétrea, mas um pressuposto a ser observado na atuação de todos os entes federativos.

### **3 Movimentações legislativas para a regulação do teto remuneratório constitucional e julgados pertinentes**

Toda a articulação em torno da incidência do teto constitucional faz com que novas legislações sejam propostas para regular e inibir práticas contrárias à lei. Pode-se citar, nesta esfera, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 58, de 2016, originada no Senado Federal, em que é pleiteada a alteração do §9º, art. 37, da Constituição Federal com a finalidade de que todas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias se sujeitem ao teto constitucional e não apenas aquelas beneficiadas com recursos públicos.

No Avulso inicial da aludida PEC, quando da Justificação da mesma, o Senador Dário Berger (2016) elucida que os relatos acerca de políticas salariais “incondizentes não só com a realidade estatal como também com a da atividade privada”, ante a participação de verbas públicas em empresas públicas, sociedades de economia mista, bem como em suas subsidiárias, não são contemporâneos. Neste sentido,

Não é aceitável, assim, que as empresas públicas e sociedades de economia mista, que recebem fatias dessas verbas, tenham a sua política remuneratória inteiramente desatrelada tanto da realidade de mercado quando da que impera em todos os níveis do Poder Público, mormente se considerarmos que muitas delas, no âmbito federal, operam em áreas total ou parcialmente monopolizadas.

A cultura da inesgotabilidade dos recursos públicos empurrou a gestão administrativa dessas entidades aos limites da irresponsabilidade remuneratória, permitindo a captura da estrutura por poderosas corporações de empregados, transformando os meios em fins, em inaceitável inversão de valores e finalidades.

(Senado Federal. Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016).

O Relator inicial da matéria, Senador Ataídes Oliveira, quando do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), votou pela constitucionalidade formal e material da proposta e, no mérito, por sua aprovação, considerando os “irreais padrões remuneratórios praticados no âmbito de empresas públicas e sociedades de economia mista, principalmente no plano federal”.

O Senador Acir Gurgacz, em 2017, foi designado como Relator da PEC nº 58, de 2016, dado o fato de que o Senador Ataídes deixou de compor a CCJ aos 09 de fevereiro de 2017. Em seu Parecer, o Relator posicionou-se pela admissibilidade da proposta, assim como pela aprovação do mérito.

Posteriormente, o Senador Antonio Anastasia assumiu a função de Relator da proposta legislativa e, em 2019, emitiu novo Parecer. Para o Senador, a imposição de restrição remuneratória aos empregados das estatais não dependentes, tal como de suas subsidiárias, poderia comprometer os seguintes princípios: (i) isonômico genérico (art. 5º, *caput*) e o específico (art. 173), (ii) razoabilidade (art. 5º, inciso LIV), (iii) livre concorrência (art. 170, inciso IV), todos da Constituição da República de 1988.

Tais violações, segundo o Relator, impedem a tramitação da proposição. Ante os problemas de admissibilidade apontados, fora apresentado um Substitutivo, nos seguintes termos:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 13:

“Art.37.....  
§ 13. A soma da remuneração ou subsídio pelo exercício de cargo efetivo ou cargo em comissão da administração pública direta com a remuneração pelo

exercício de cargo de conselheiro administrativo ou fiscal das empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral submete-se ao limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput.” (NR)

Assim, o Substitutivo proposto pelo Senador Anastasia foi no sentido de que a remuneração ou subsídio percebido em cargo efetivo ou em comissão, juntamente com a remuneração pelo exercício do cargo de conselheiro administrativo ou fiscal das estatais, deve submeter-se ao teto constitucional.

Houve o Requerimento nº 980, de 2019, para a tramitação conjunta das PEC's nº 58, de 2016 e 71, de 2019, sendo que esta prevê a submissão, ao teto remuneratório, das entidades privadas sem fins lucrativos mantidas com contribuições parafiscais ou que recebam recursos públicos para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

O apontado Requerimento foi concedido e as matérias, agora, tramitam em conjunto. As PEC's retornaram para a CCJ e, desde o dia 31 de outubro de 2019, encontram-se com a Relatoria.

Tem-se, ainda, o Projeto de Lei do Senado nº 449 e nº 451, de autoria da Comissão Especial do Extrateto, ambos de 2016. Naquele, o propósito é regular o limite remuneratório constitucional de que tratam os o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37, qual seja, a previsão de que os ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas não podem receber montante superior ao recebido por ministros do Supremo Tribunal Federal, isto por uma perspectiva federal, havendo limitações dentro dos outros entes federativos também. No PL nº 451, de 2016, o objeto é a alteração do art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para tornar como ato de improbidade administrativa a autorização de verbas remuneratórias acima do teto constitucional, resultando assim em lesão ao erário.

Atualmente, ambos se encontram em análise da Câmara dos Deputados, sob a rubrica do PL nº 6.726 e nº 6.752, respectivamente.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a atividade legislativa no que diz respeito ao teto constitucional também é significativa. Há o Projeto de Lei nº 674, de 2019, o qual prevê que o “teto remuneratório do funcionalismo público em qualquer esfera, Federal, Estadual e Municipal ao limite dos vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal de que tratam o inciso XI e os §9º e §11 do art. 37 da Constituição Federal”.

A Câmara dos Deputados também analisa o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, oriundo do Poder Executivo, que “disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição”.

Ambos os Projetos foram apensados ao supramencionado Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, de autoria do Senado Federal, através da Comissão Especial do Extrateto (PL nº 449, de 2016).

Aos 11 de junho de 2018, foi apresentado o Parecer do Relator, Deputado Rubens Bueno (PPS-PR), ocasião em que o voto proferido foi pela “constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016, com as emendas modificativas anexas, saneadoras da inconstitucionalidade apontada”.

Até o mencionado Parecer, o PL nº 674, de 2019, ainda não havia sido apensado ao PL nº 6.726, de 2016. Atualmente, este, por sua vez, está aguardando a criação da Comissão Especial pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

No contexto do Tribunal de Contas da União (TCU), é cabível citar o Acórdão nº 1092/2019-Plenário-TCU, o qual fixou o entendimento de que, quando em percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral da Previdência Social, o limite remuneratório constitucional deve ser, em consenso com a jurisprudência majoritária do Poder Judiciário, aplicado a cada um dos proventos isoladamente. Veja-se:

(...) 9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) combinado com o art. 264 do Regimento Interno, conhecer da presente consulta para, no mérito, responder à consulente que, considerando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 602.043 e do RE 612.975, ambos com repercussão geral reconhecida e ambos da relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgados em 27/4/2017, com trânsito em julgado em 21/9/2018 e 2/10/2018, e ainda o decidido pelo TCU nos Acórdãos 501/2018 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e 504/2018 – Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa: 9.1.1. no caso de percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral de Previdência Social, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deve incidir sobre cada um dos proventos isoladamente; 9.1.2. na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente. 9.2. com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, deferir o pedido formulado pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Ministro José Coêlho Ferreira, no sentido de ser admitido como interessado neste processo, remetendo-lhe cópia do inteiro teor desse julgado;

(TC nº 027.477/2018-5. Acórdão nº 1092/2019 – TCU – PLENÁRIO. Ministro Raimundo Carreiro).

Outro julgado pertinente à temática é o Mandado de Segurança Coletivo com Pedido Liminar, impetrado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), em fevereiro de 2014, contra ato dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. À época, a lide versou sobre a possível ausência de contraditório e ampla defesa, em face do cumprimento, em ambas as Casas Legislativas, da determinação exarada no Acórdão nº 2.602/2013, do Tribunal de Contas da União, a qual previa a incidência do teto constitucional na remuneração servidores representados.

Entretanto, em 22 de maio de 2014, o Ministro Relator Marco Aurélio declarou parcialmente prejudicada a impetração do *mandamus* em face do Senado Federal, por perda

superveniente do objeto, visto que os servidores foram regularmente notificados quanto ao novo *modus operandi*. Irresignado, o Sindicato interpôs agravo interno. Aos 21 de fevereiro de 2020, a impetração foi declarada parcialmente prejudicada também no tocante ao ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ocasionando a desistência do agravo, homologado em 12 de março deste ano.

Um outro julgado que tem o condão de contribuir para a discussão aqui suscitada é o acórdão da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.900, de autoria do Partido Social Liberal (PSL), na qual é questionada a constitucionalidade do art. 2º e 3º, da Lei nº 11.905, de 2010, do Estado da Bahia, que dispõe sobre o teto da remuneração dos servidores do Poder Judiciário daquele ente federativo. A impugnação alega a criação de um subteto remuneratório constitucional, o que haveria de ferir a Carta da República. *In verbis*:

ACÇÃO DIRETA. LEI ORDINÁRIA QUE ESTABELECE SUBTETO APLICÁVEL AOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DESVINCULADO DO SUBSÍDIO MENSAL DOS DESEMBARGORES. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XI E § 12, CF.

1. No que respeita ao subteto dos servidores estaduais, a Constituição estabeleceu a possibilidade de o Estado optar entre: (i) a definição de um subteto por poder, hipótese em que o teto dos servidores da Justiça corresponderá ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 37, XI, CF, na redação da Emenda Constitucional 41/2003); e (ii) a definição de um subteto único, correspondente ao subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, para todo e qualquer servidor de qualquer poder, ficando de fora desse subteto apenas o subsídio dos Deputados (art. 37, § 12, CF, conforme redação da Emenda Constitucional 47/2005).

2. Inconstitucionalidade da desvinculação entre o subteto dos servidores da Justiça e o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Violação ao art. 37, XI e § 12, CF. 3. **Incompatibilidade entre a opção pela definição de um subteto único, nos termos do art. 37, § 12, CF, e definição de “subteto do subteto”, em valor diferenciado e menor, para os servidores do Judiciário. Tratamento injustificadamente mais gravoso para esses servidores. Violação à isonomia. Ação direta a que se julga procedente. (Grifamos).**

(ADI nº 4.900/DF, Relator Ministro Teori Zavaski, Plenário, data de julgamento: 11/02/2015, Dje 20/04/2015).

De mais a mais, diante de todo o arcabouço aqui apresentado, cabível avistar o teto constitucional como um instrumento legítimo instituído pelo próprio poder constituinte derivado, o qual não deixa de ser, também, uma criação do titular do poder constituinte originário, isto é, o povo.

#### 4 Conclusão

Após esta breve análise do instituto do teto constitucional, incluindo seu histórico, incidência e alterações ao longo dos anos, tal qual apresentação de jurisprudência alusiva ao assunto, é perceptível a relevante importância deste limitador de gastos públicos.

Haver esse controle do montante a ser recebido por ocupantes de cargos públicos é de veras primordial para a manutenção da máquina estatal dentro dos princípios constitucionais expressos, como legalidade, publicidade e eficiência. Os cofres públicos, justamente por possuírem essa natureza atrelada à coletividade, sem a possibilidade de qualquer ingerência de interesses privados, carecem de verbas destinadas ao pagamento dos agentes públicos balizadas em um valor específico, precisamente para que a cultura dos privilégios não vigore.

O Estado Democrático de Direito, com a função precípua de concretizar as garantias e direitos individuais e coletivos, precisa ter ferramentas para blindar o interesse público, aquele que deve se opor a qualquer estima particular.

O fenômeno da mutação constitucional é notório quanto ao limite remuneratório constitucional. A Carta Magna de 1988 amolda-se, também, de acordo com as transformações sociais, o que significa que o texto maior de uma federação, como é a República Federativa do Brasil, não pode estagnar no tempo, deve, de fato, acompanhar a mudança da sociedade e das suas instituições.

Ademais, é preciso assimilar o atual entendimento quanto à acumulação de cargos públicos em atividade ou em inatividade, considerando que o teto constitucional deve ser aplicado isoladamente nesses casos, assim como no quesito de verbas oriundas da aposentadoria.

## Referências

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no Século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v.4, n.1, p. 207-225, jan./abr, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 03 de ago. de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19, de 1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoedemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº 147, de 2019**. Altera o art. 37 da Constituição Federal para vedar a percepção de acréscimos, ainda que de forma indireta, por ato administrativo ou decisão judicial, sem expressa e direta previsão constitucional, por aqueles agentes públicos cuja remuneração ou subsídio mensal supere o valor de um quarto do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2220682>. Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 674, de 2019**. Dá-se o teto remuneratório do funcionalismo público em qualquer esfera, Federal, Estadual e Municipal ao limite dos vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal de que tratam o inciso XI e os §9º e §11 do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, DF: Alexandre Frota (PSL-SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191732>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.123, de 2015**. Disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição. Brasília, DF: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1783575>. Acesso

em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.726, de 2016**. Regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal – Comissão Especial do Extrateo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2121442>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Comissão Especial do Projeto de Lei nº 6.726, de 2016**. Relator Deputado Rubens Bueno. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1667681](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1667681). Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 14, de 21 de março de 2006**. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/178>. Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 41, 19 de dezembro 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 47, 5 de julho 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm). Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016**. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm). Acesso: 4 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4119878&ts=1593932479060&disposition=inline>. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016. Relator Acir Gurgacz**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5956447&ts=1593932479230&dispositio n=inline>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016. Relator Antonio Anastasia**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7978610&ts=1593932479335&disposition=inline>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)**.



**Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2016. Relator Ataídes Oliveira.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4119887&ts=1593932479149&dispositivo=inline>. Acesso em: 03 de ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 449, de 2016.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136742>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 980, de 30 de outubro de 2019.** Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8032728&ts=1593932479632&disposition=inline>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.854.** Relator Gilmar Mendes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343874384&ext=.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053.** Voto Marco Aurélio. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343874384&ext=.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.257.** Decisão Monocrática Ministro Dias Toffoli. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6257.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.900.** Relator Ministro Teori Zavaski. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4354610>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 163.6124/AL,** Apelação interposta pela União, a qual foi improvida, com vistas à majoração do percentual da verba honorária, bem como sua reversão aos Membros da Advocacia-Geral da União. Recorrente: União. Recorrido: Federação Nacional dos Policiais Federais. Min. Herman Benjamin, 06/12/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 602.043/MT.** Teto Constitucional e Acumulação de Cargos. Mandado de Segurança que deferiu a ordem assentando a óptica segundo a qual o teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, deve ser observado isoladamente, e não considerado o somatório das remunerações. Recorrente: Estado de Mato Grosso. Recorrido: Luiz Gilson Formighieri. Min. Marco Aurélio, 27/04/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 612.975/MT.** Teto Constitucional e Acumulação de Cargos. Mandado de Segurança que deferiu parcialmente a ordem, assentando a óptica segundo a qual o teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, deve ser observado isoladamente, e não considerado o somatório das remunerações. Recorrente: Estado de Mato Grosso. Recorrido: Isaac Nepomuceno Filho. Min. Marco Aurélio, 27/04/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho acerca da aplicação do teto remuneratório em casos específicos de acumulação de proventos e remunerações.** TC nº 027.477/2018-5. Acórdão nº 1092/2019 – TCU – PLENÁRIO. Min. Raimundo Carreiro, 15/05/2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2747720185/DTAUTUACAORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZE](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2747720185/DTAUTUACAORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZE)

[ROS%2520desc/0/%2520](#). Acesso em: 03 ago. 2020.

CARNEIRO, LUIZ. Toffoli garante teto salarial igual para professores de universidades federais e estaduais. **Jota**, 18 jan. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/toffoli-garante-teto-salarial-igual-para-professores-de-universidades-federais-e-estaduais-18012020>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Edição. Editora Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª Edição. Editora Forense, 2019.

FRAGA, Henrique Rocha. **Teto Remuneratório: Aspectos Controvertidos**. Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo. p. 20. Disponível em: [https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004\\_046\\_ASSOCIACAO\\_DOS\\_PROCURADORES\\_DO\\_ESTADO\\_DO\\_ESPIRITO\\_SA.pdf](https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004_046_ASSOCIACAO_DOS_PROCURADORES_DO_ESTADO_DO_ESPIRITO_SA.pdf). Acesso em: 03 de ago. de 2020.

OLIVEIRA, Fábio de Souza. **Teto Remuneratório Constitucional**. 2013. 55 f. Monografia (Especialização) Instituto Braziliense de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1490>. Acesso em: 15 jul. 2020.

VALADARES, João. Remuneração a juíza do TJ-PE chega a mais de R\$ 1 milhão em novembro. **Folha online**, 11/12/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/remuneracao-a-juiza-do-tj-pe-chega-a-mais-de-r-1-milhao-em-novembro.shtml>. Acesso: 4 ago. 2020.

Artigo recebido em: 2020-08-06

Artigo reapresentado em: 2020-09-28

Artigo aceito em: 2020-09-28



## A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA REENCONTRO DO SENADO FEDERAL

### THE EXPERIENCE OF THE REUNION PROGRAM OF BRAZILIAN FEDERAL SENATE

### LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA REENCUENTRO DEL SENADO FEDERAL BRASILEÑO

Ilana Trombka<sup>1</sup>  
Paulo Ricardo dos Santos Meira<sup>2</sup>

**Resumo:** O recadastramento obrigatório dos servidores aposentados e pensionistas, como “prova de vida” para a instituição e órgãos de controle é realizado anualmente, no seu mês de aniversário. Não obstante a importância do procedimento, a Diretoria-Geral do Senado recebia críticas dos aposentados e pensionistas acerca da dificuldade logística de acesso e estacionamento no Senado, para a realização do processo. Foi então concebido um novo formato, inédito, onde esse público poderia realizar o recadastramento em um contexto muito mais agradável, que envolveria um reencontro festivo com ex-colegas e extensa prestação de serviços com parcerias externas. Uma pesquisa descritiva com o público-alvo demonstrou o êxito na iniciativa, institucionalizado desde 2018 e só interrompido pelo evento da pandemia de covid-19 no início de 2020.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo; Senado Federal; Inovação; Gestão de Pessoas; Aposentadoria.

**Abstract:** The mandatory re-registration of retired civil servants and pensioners, as “proof of life” for the institution is carried out annually, on their birthday month. Despite the importance of the procedure, the Brazilian Senate's Directorate-General used to receive complaints from retirees and pensioners about the logistical difficulty of access and parking in the Senate, to carry out the process. Then, a new format was created, unprecedented, where this public could perform the re-registration in a much more pleasant context, which would involve a festive reunion with former colleagues and extensive provision of services with external partnerships. A descriptive survey with the target audience demonstrated the success of the initiative, institutionalized since 2018 and only interrupted by the covid-19 pandemic event in early 2020.

**Keywords:** Legislative Power; Federal Senate; Innovation; People Management; Retirement.

**Resumen:** La reinscripción obligatoria de los funcionarios jubilados y pensionados, como “prueba de vida” para la institución y los órganos de control, se realiza anualmente, en el mes de su cumpleaños. Pese a la importancia del trámite, la Dirección General del Senado recibía quejas de jubilados y pensionados por la dificultad logística de acceso y aparcamiento en el Senado brasileño, para llevar a cabo el proceso. Luego, se creó un nuevo formato, inédito, donde este público podría realizar la reinscripción en un contexto mucho más agradable, lo que implicaría un reencuentro festivo con antiguos compañeros y una amplia prestación de servicios con colaboraciones externas. Una encuesta descriptiva con el público objetivo demostró el

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), Mestre em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), especializada em Direito Legislativo pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), graduada em Relações Públicas (PUCRS) e Diretora-Geral do Senado Federal. E-mail: [trombka@senado.leg.br](mailto:trombka@senado.leg.br)

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Marketing pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS), Bacharel em Comunicação Social – habilitação Publicidade e Propaganda – pela UFRGS e Assessor Técnico da Secretaria de Gestão de Pessoas do Senado Federal. E-mail: [paulorsm@senado.leg.br](mailto:paulorsm@senado.leg.br)

éxito de la iniciativa, institucionalizada desde 2018 y solo interrumpida por la pandemia covid-19 a principios de 2020.

**Palabras clave:** Poder Legislativo; Senado Federal; Innovación; Gestión de Personas; Jubilación.

## **Introdução**

Uma dificuldade logística na realização do recadastramento presencial de aposentados e pensionistas do Senado Federal foi equacionada de forma criativa, com ganho para os diversos públicos envolvidos, com a realização do *Programa Reencontro de Aposentados e Pensionistas* da instituição.

A iniciativa foi possível pela valiosa parceria realizada com três entidades: Associação de Servidores Inativos e Pensionistas do Senado Federal (Assisefe), Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis) e a Associação dos Servidores do Senado (Assefe).

A premissa era de que, com o esforço conjunto de diferentes atores, o processo de recadastramento poderia se tornar algo além de mais fácil; poderia ser prazeroso aos participantes, e uma pesquisa realizada no final de 2019 demonstrou o êxito da iniciativa.

Por sua vez, os objetivos foram:

- Aproximar institucionalmente o Senado, seu sindicato, seu clube e a associação de servidores inativos e pensionistas
- Prestar um bom serviço aos usuários com eliminação de problemas logísticos.
- Valorizar os servidores que, por aposentadoria, já deixaram a instituição

## **A experiência do Programa Reencontro**

O recadastramento anual de aposentados e pensionistas está previsto no Ato nº 1, de 2001, da então Secretaria de Recursos Humanos do Senado Federal, e era costumeiramente feito presencialmente, para quem morava no Distrito Federal, ou prova de vida com reconhecimento em cartório e enviado por Correios, para quem morava em outros Estados do Brasil.

Eu reunião ao final de 2017, na sala de reuniões da Diretoria-Geral (DGER) do Senado Federal, representantes da Associação de Servidores Inativos e Pensionistas do Senado Federal (Assisefe) e do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis) reuniram-se com a Direção da Secretaria de Polícia e da Secretaria de Gestão de Pessoas do Senado, onde expuseram à Diretora-Geral, Ilana Trombka, algumas questões que estavam dificultando o recadastramento anual (prova de vida) dos aposentados e pensionistas [a ser realizado todos os anos, em seu mês de aniversário], tais como falta de vagas de estacionamento, entre outros, tais como, os vários e longos trajetos que precisavam ser

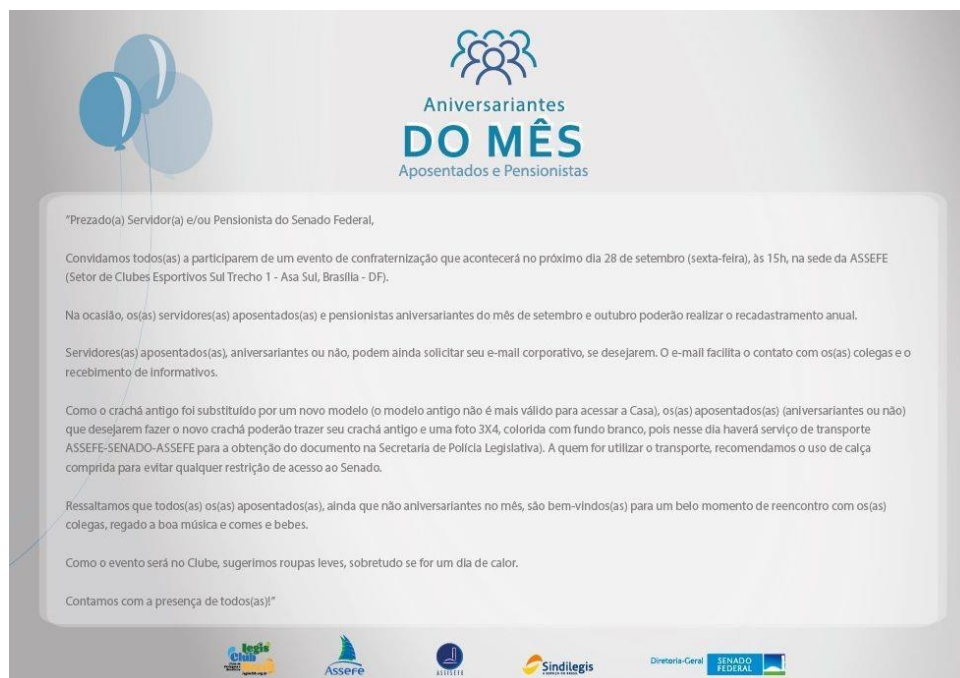
percorridos cada vez que aposentados e pensionistas vinham ao Senado para confeccionar crachás, definir senhas de internet ou mesmo buscar informações junto ao Sistema Integrado de Saúde (SIS).

Enquanto a discussão seguia por análise de alternativas convencionais, a Dir<sup>a</sup> Ilana propôs uma solução “fora da caixa”, que se seguiu com contribuição das entidades para “fazer acontecer”: seria mantido o cadastramento tradicional, presencialmente no Senado, realizar-se-ia, igualmente, um evento fora do Senado, que recepcionaria os recadastrandos em um espaço com bom estacionamento, e em clima de comemoração pelos aniversários, no qual seriam prestados os serviços da instituição (cadastramento, fornecimento de e-mail corporativo, confecção do crachá de aposentados). O Sindilegis ofereceu o espaço da Associação dos Servidores do Senado Federal (Assefe), um clube com belo local à beira do Lago Paranoá e com amplo estacionamento, no qual ofereceria um buffet com comes e bebes, e a Assisefe se responsabilizaria pela contratação de músicos para animar o evento. Assim nascia o Programa Reencontro, que teve sua primeira edição realizada em março do ano seguinte (BRASIL, 2018), sendo acolhido pela Assefe como anfitriã.

Esse rearranjo está consoante com a percepção de Isidro-Filho (2017, p.2), que aponta: “A inovação contribui para as organizações públicas resolverem problemas complexos por meio de novos arranjos institucionais e de experiências, projetos e práticas inovadoras bem-sucedidas disponíveis nas próprias organizações e no setor público”

Uma identidade visual foi criada pela Assessoria de Comunicação da DGER, para uso no convite, e que depois se converteu em arte para *banners* e cartazes, exibida na Figura 1 a seguir:

**Fig. 1** – Identidade visual do evento



Fonte: Assessoria de Comunicação da DGER

A primeira edição, como seria de esperar, trouxe aprendizados com relação a problemas como ter sido feita em uma área menos arejada (e teto de zinco) do clube, com dispersão onde estava ocorrendo a comemoração e onde estavam os computadores e equipes de prestação de serviços, o que conduziu a segunda edição para uma área mais ampla, com uma grande estrutura de toldo, e com salas de apoio para a prestação de serviços com mais acesso e ergonomia aos trabalhadores e aos convidados.

Da mesma forma, por iniciativa do Sindilegis, o LegisClub Brasil, braço de convênios do Sindicato, aliou-se ao evento e passou a trazer, a cada edição, diferentes parceiros que expunham estandes com promoções, descontos, e sorteios de brindes aos participantes, além de prestação de serviços de saúde, como exames de pressão e bioimpedância. Esse trabalho em redes e com parcerias é uma das tendências apontadas por Cavalcante e Cunha (2017, p.23) para a esfera pública. Da mesma forma, o Senado agregou sua equipe do Plano de Saúde próprio, para esclarecimento de dúvidas e exames de glicemia e pressão intraocular (vide Figuras 2 e 3 a seguir) por meio de empresa parceira, e em uma das edições realizou-se até vacinação gratuita contra a gripe.

Como no Distrito Federal temos duas épocas de seca e chuvas bem marcadas, convencionou-se em realizar o evento na Assefe, à beira do Lago, em épocas de sol, e na sede do Sindilegis, protegida e com acessibilidade, nos períodos de seca (decisão que seria referendada em pesquisa que citaremos a seguir).

**Figura 2** – Prestação de serviços de saúde no Programa Reencontro.



Fonte: Antônio Pinheiro / Intranet do Senado.

**Fig. 3** – Saúde ocular como um dos focos do Programa.



Um dos exames oferecidos aos aposentados e pensionistas foi o de aferição da pressão intraocular

Antônio Pinheiro/Núcleo de Intranet

Fonte: Antônio Pinheiro / Intranet do Senado.

**Fig. 4** – Música ambiente durante a prestação de serviços.



cantor Amílcar Pará se apresentou durante o encontro na Assefe

Antônio Pinheiro/Núcleo de Intranet

Fonte: Antônio Pinheiro / Intranet do Senado.

**Fig. 5** – Comes e bebes entre as atrações para os convidados.



O encontro de aposentados e pensionistas de setembro foi realizado na Associação dos Servidores do Senado Federal (Assife)

Antônio Pinheiro/Núcleo de Intranet

Fonte: Antônio Pinheiro / Intranet do Senado.

Da parceria inicial para o Programa Reencontro, a Diretoria-Geral do Senado inspirou-se para a produção de um livro - em parceria com o Sindilegis e a Assisefe - com relatos dos servidores aposentados, e desde a edição de março de 2020 do Programa, haverá a leitura de um trecho da obra, por cada um dos autores (sendo um convidado por edição).

**Fig. 6** – Obra “Esta é Minha História”



Fonte: Assessoria de Comunicação da DGER - Senado Federal

## Orçamento

Não se aplica no caso em questão para o Senado, pois o custo é já o custo fixo dos equipamentos e servidores, apenas deslocados nos dias de evento. Já as entidades parceiras tiveram seus próprios custos, no caso a Assisefe com a contratação do músico e o Sindilegis com



relação ao buffet e garçons.

### **Principais resultados**

Depoimentos espontâneos de participantes confirmaram a intuição dos organizados no sucesso da iniciativa. Também os números traduzem a experiência positiva do Programa: em 2019, quando realizadas novamente cinco edições, foram quase 200 pessoas, em média, a cada evento do tipo. Muitos aproveitam para visitar a equipe de saúde e medir a pressão arterial. Centenas de aposentados e pensionistas fizeram, ao longo do ano, exames de pressão intraocular, glicemia e bioimpedância a partir de parceria com empresa do setor hospitalar. Outros parceiros e marcas conveniadas aproveitam para distribuir brindes nessas ocasiões, desde óticas até agências de turismo e centros de tratamento estético.

Entre as principais tendências de “modificação no antigo padrão burocrático weberiano, vinculadas a estruturas pós-burocráticas” Abrucio (1997, p. 38) coloca o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs), o que reforça as bases do Programa Reencontro, no qual bimestralmente os aposentados e pensionistas aniversariantes dos meses em questão realizam seu recadastramento oficial não em um ambiente de repartição na Instituição, senão em um evento festivo, com música ao vivo e muita prestação de serviços de saúde de cuidados primários e exames preventivos, só possível graças à parceria com o Sindicato dos servidores (Sindilegis), associação de inativos e pensionistas (Assisefe), clube Assefe e empresas da iniciativa privada.

Como vemos em Isidro (2018, p. 19), os valores de Amor, Felicidade e Esperança são pilares do Programa Reencontro. Amor, pelo exercício empático de colocar-se no lugar do outro; Felicidade, pelo estado de espírito que resulta em ambos convidados e equipe de trabalho em uma tarde de energia muito positiva, e de Esperança, pois até o projeto-piloto ser experimentado, havia incerteza de sua efetividade.

O relatório administrativo de 2019 da Diretoria Geral do Senado (BRASIL, 2020) reforça que o programa, criado inicialmente para melhor logística no Recadastramento, já se institucionalizou<sup>2</sup>. Podemos afirmar que, de uma prestação ampliada de serviços, o Programa Reencontro firmou-se como uma forma muito calorosa de valorização dos aposentados e pensionistas da Casa.

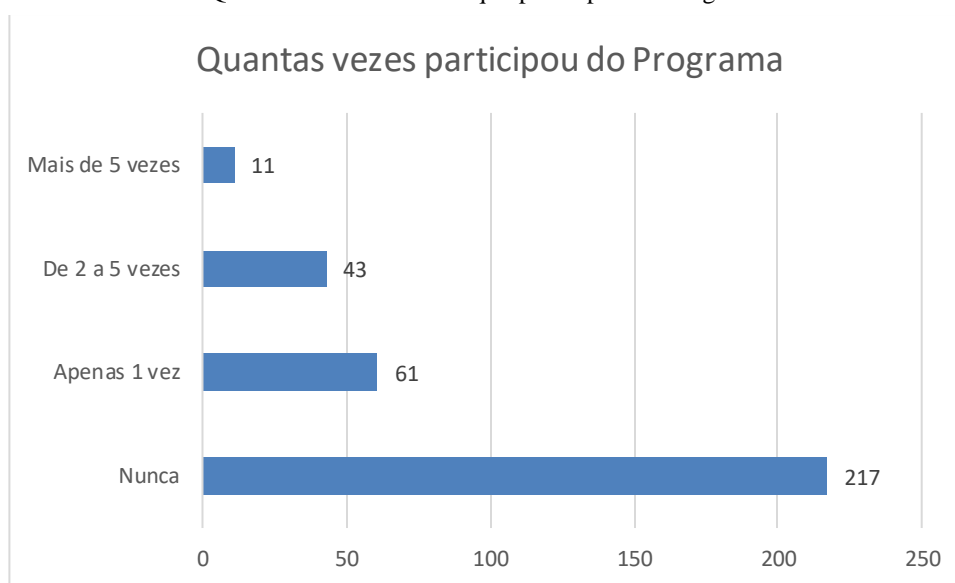
O Programa Reencontro foi uma inovação de **processo**, conceituada por Isidro (2018, p. 30) como “implementação de um método para a produção e fornecimento de serviços e bens que é novo ou significativamente melhorado em comparação com os processos existentes numa organização pública”, ou seja, realiza-se o mesmo processo – recadastramento anual – mas de uma forma distinta, com outra logística, e proposta lúdica e de valorização do indivíduo. Quanto à intensidade da inovação, podemos entendê-la como **incremental** (ISIDRO, 2018, p. 31), pela adição de elementos (expositores, sorteios, local, festividade), com recombinação de outros

elementos ligados à logística, suporte de TI e parcerias firmadas. Em apertada síntese, tratou-se de uma inovação não radical, por já existir em outro formato, mas que pela recombinação, tornou-se incremental, em consonância com os conceitos defendidos por Ferreira, Tete, Silva Filho e Sousa (2015, p. 103).

### Avaliação

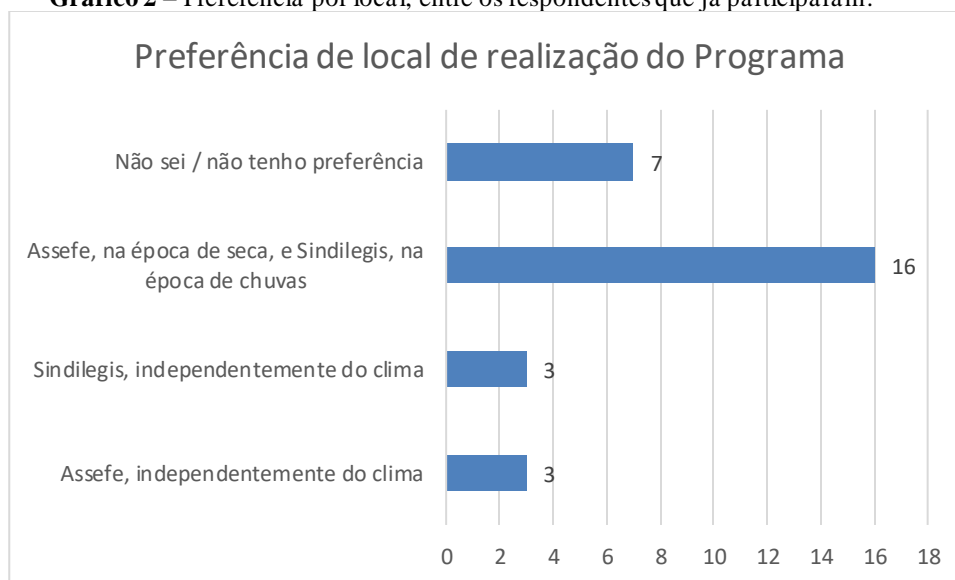
Ao final de 2019, realizou-se pesquisa *online* (*survey* com questionário eletrônico por meio de *link* em *e-mail* de convite), para avaliação pelos aposentados. Os resultados foram entusiasmadores. No Gráfico 1 a seguir tem-se a participação no Programa, ao passo que no Gráfico 2 temos a preferência de local de realização.

**Gráfico 1** – Quantidade de vezes em que participou do Programa Reencontro .



Fonte: Preparado pelos autores.

**Gráfico 2** – Preferência por local, entre os respondentes que já participaram.



Fonte: Preparado pelos autores.

Pelo menos 35% dos aposentados que participaram da pesquisa de satisfação sobre o Programa Reencontro afirmaram ter ido a um ou mais encontros do projeto, como se vê no Gráfico 1. Para a maioria deles, a oportunidade de rever amigos e colegas é o principal atrativo da iniciativa. Ao todo, 332, num universo de 1.995 aposentados que residem no Distrito Federal, responderam ao levantamento.

A pesquisa mostrou ainda que 56% dos aposentados compareceram aos encontros sediados na Associação dos Servidores do Senado Federal (Assefe) e 18,7% na sede do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU (Sindilegis). Já 25,2% estiveram nos dois locais.

Entre os respondentes, 51,9% afirmaram preferir que o programa seja realizado na Assefe, às margens do Lago Paranoá, no período de seca, e na sede do Sindilegis [local coberto e com acessibilidade], na época de chuva, como representado no Gráfico 2. Já 25,9% disseram não ter preferência de local para realização. Houve empate (11%) entre os que optaram pela Assefe e os que escolheram o Sindilegis, independentemente do clima.

Uma matéria divulgada no portal do Sindilegis, da Assefe e na Intranet do Senado comenta os resultados da pesquisa:

A diretora-geral do Senado, Ilana Trombka, parabenizou a Secretária de Gestão de Pessoas (SEGP) pelo trabalho realizado, nos últimos anos, com os servidores aposentados da Casa. Segundo ela, eles são "uma parte indissolúvel da organização e trabalhar com eles e para eles é também uma das funções da Diretoria-Geral".

— É um trabalho que cada vez mais se aprimora e que traz o servidor aposentado para a família do Senado. Família, aliás, da qual ele nunca saiu. Se ele está um pouco afastado porque não tem mais o trabalho diário na Casa, ele estará novamente próximo por poder encontrar os serviços do Senado e seus colegas de trabalho nessas oportunidades de recadastramento - afirmou Ilana.

Para o diretor da SEGP, Gustavo Ponce, a pesquisa teve o objetivo de "ouvir o cliente" do programa. Assim, segundo ele, a partir dos resultados coletados, é possível garantir melhores resultados ao público-alvo.

— Colhemos informações muito boas de quem participa. Estamos felizes porque mesmo a pesquisa sendo feita em janeiro tivemos um retorno muito bom. Tivemos um percentual de participação acima da média e isso mostra que as pessoas estão aprovando o programa. Com isso, estamos habilitados para continuar [oferecendo o programa] — disse.

De acordo com Paulo Meira, assessor técnico da SEGP, a participação no levantamento alcançou o índice de 16% entre o público-alvo, quantitativo bem acima do que a literatura de pesquisa indica como taxa de retorno para pesquisas on-line, de 3 a 5%.

— Isso desconstrói a crença de que nossos servidores aposentados não têm intimidade com tecnologia. Em menos de 1 hora [do envio da pesquisa], já havíamos recebido 50 participações. Como nem todos os pensionistas, que também são público-alvo do evento, possuem e-mail cadastrado, a pesquisa eletrônica foi inicialmente focada nos servidores aposentados — afirmou.

Ainda que de “orientação interna” (ISIDRO, 2018, p. 46), pois geraram valor para o contexto interno da organização, e por isso limitada em escopo, a iniciativa teve os seguintes resultados:

- Dezenas de matérias foram publicadas nestes dois anos nos sites das instituições, em suas redes sociais e relatórios.
- Dezenas de recadastramentos e centenas de exames são realizados a cada edição.
- Pesquisa de avaliação confirmou a importância do Programa junto aos participantes.
- Depoimentos tanto das autoridades, quanto dos participantes, atestam o bom acolhimento da iniciativa, tal como no seguinte excerto:

Valmir Marques, 61 anos, que trabalhou no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), participou do encontro pela primeira vez. Segundo ele, esses encontros são importantes por possibilitarem uma aproximação do Senado com os servidores inativos e o reencontro de amigos.

Francisco José Cavalcante, 74 anos e que se aposentou cerca de 30 anos atrás, contou que também é a primeira vez que participa. Para ele, reuniões como essa aproxima os aposentados dos trabalhos do Senado e também do sindicato.

Zuleica de Farias, 59 anos, aposentada desde 2013, disse que sempre marca presença nos encontros:

— Gosto bastante e acho que tem tudo a ver com nossa realidade. Essas confraternizações servem para unir o pessoal que já está em casa, muitas vezes, sem a perspectiva de rever os amigos — afirmou.

Os objetivos Indutores – ou motivadores, tais como em Isidro (2018, p. 40) – dizem respeito aos “fatores individuais, organizacionais e contextuais que motivam o engajamento de pessoas e organizações” na consecução da inovação. Os **motivadores** foram:

- Patrocínio da alta direção: a Dir<sup>a</sup> Ilana Trombka pessoalmente liderou a aproximação institucional entre as entidades, e exortou a valorização dos aposentados e pensionistas.
- Queixa dos usuários: as entidades trouxeram a voz dos servidores aposentados e pensionistas que estavam com problemas logísticos para realizar seu recadastramento e outros serviços.
- Equipe disponível: o hoje assessor e antes Diretor da área foi indicado para organizar o projeto, e assim o fez, com apoio de diferentes áreas e patrocínio da Diretoria-Geral.

Como análise dos facilitadores e das barreiras da inovação, dividiremos nas dimensões

organizacional, gerencial e individual, tais como encontramos em Isidro (2018, p. 45):

*Facilitadores organizacionais:*

- A vontade, ou “*bona fide*” das quatro instituições em se aproximar.
- A equipe de Comunicação Interna – Intranet – é muito “parceira” e atuante, o que fez a comunicação reverberar tanto internamente, quanto nos sites, redes sociais e correspondências das três entidades externas.
- Igualmente, a equipe de Comunicação da Diretoria-Geral reverberou os eventos em diversas formas e relatórios.

*Facilitadores gerenciais:*

- A crença das lideranças envolvidas de que a ação tinha mérito, e somaram forças com suas equipes colocadas à disposição do Programa

*Facilitadores individuais:*

- O bom relacionamento interpessoal, e competência dos indivíduos em cada uma das frentes colaborou com a consecução do Programa.

*Barreiras organizacionais:*

- Inicialmente, a sede do Sindilegis não tinha acessibilidade.

Tivemos de subir e descer um cadeirante com ajuda de várias pessoas. Havia dificuldade também para idosos com bengala. O problema já está resolvido, com instalação de um elevador.

- A sede da Assefe, apesar de muito bonita (em épocas de seca), tem um longo trecho de caminhada, em aclave/declive, até o local do Reencontro. Isso dificulta um pouco a alguns idosos e cadeirantes, e o problema persiste.
- Como o Senado funciona em dias úteis, limitamos o evento às quintas ou sextas-feiras de cada bimestre.

*Barreiras gerenciais:*

- Não foram identificadas barreiras gerenciais.

*Barreiras individuais:*

- Não foram identificadas barreiras pessoais, exceto quando, uma vez na sede da Assefe, uma estagiária foi assediada por sócios adolescentes que por lá

circulavam. Foi apenas uma vez, e no ambiente controlado do Sindilegis nunca ocorreu.

### **Aplicabilidade**

Entendemos que o formato do Programa Reencontro é adaptável para outras instituições públicas, que podem transformar o mandatório recadastramento anual em uma atividade agradável e humanizada.

### **Sustentabilidade**

O evento não apresenta uma pegada ambiental que possa ter impacto em relação ao meio ambiente. O único problema de “ser sustentável”, em um sentido mais lato, é que a pandemia que se instalou internacionalmente com a Covid-19 não o permitiu ser realizado ao longo de 2020, que era a intenção ao final de 2019, pelo fato de o Programa ter se institucionalizado no Senado Federal.

### **Conclusão**

As organizações públicas são demandadas a refletir e reavaliar sistematicamente seus processos de produção de serviços (BERGUE, 2020, p. 208). Em sintonia com essa assertiva, descreveu-se aqui a idealização e implementação do Programa Reencontro de Aposentados e Pensionistas do Senado Federal. Buscou-se tratar de um problema apresentado com uso de criatividade organizacional, embora lembre Cavalcante (2019, p. 12) que, para haver inovação de fato, não basta a criatividade, é necessário que a ideia seja implementada, e que seu valor seja percebido pela organização e pelo usuário final. Esses pontos foram igualmente abordados no presente *case* que, cremos, pode servir de inspiração para problemas similares enfrentados por outras instituições públicas.

### **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**. 1997.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 396 p. ISBN 978-85-450-0714-2

BRASIL. Senado Federal. **Antigos colegas poderão se reunir para recadastramento anual e encontros mensais**. Intranet do Senado Federal, 26 mar. 2018. Disponível em:

<https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/antigos-colegas-poderao-se-reunir-para-recadastramento-anual-e-encontros-mensais> Acesso em: 03 março 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Dger publica o Relatório Administrativo de 2019 produzido pelo Egov**. Intranet do Senado Federal, 03 mar. 2020. Disponível em:

<https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/dger-publica-o-relatorio-administrativo-de-2019-produzido-pelo-egov> Acesso em: 03 março 2020.

CAVALCANTE, Pedro. **Inovação e políticas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. 427 p. ISBN: 978-85-7811-352-0

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É Preciso Inovar no Governo, Mas Por Quê? In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (Org). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília : Enap : Ipea, 2017, 266 p. ISBN: 978-85-7811-313-1

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira ; SILVA FILHO, Antonio Isidro da; SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, p. 99-118, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521> Acesso em: 28 fev. 2020.

ISIDRO, Antonio. **Gestão pública inovadora**: um guia para a inovação no setor público. Curitiba: CRV, 2018.

ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovação no Setor Público Federal: Relações Entre Capacidades, Modelos, Tipos e Resultados de Inovação. **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/318859377\\_INOVACAO\\_NO\\_SETOR\\_PUBLICO\\_FEDERAL\\_RELACOES\\_ENTRE\\_CAPACIDADES\\_MODELOS\\_TIPOS\\_E\\_RESULTADOS\\_DE\\_INOVACAO](https://www.researchgate.net/publication/318859377_INOVACAO_NO_SETOR_PUBLICO_FEDERAL_RELACOES_ENTRE_CAPACIDADES_MODELOS_TIPOS_E_RESULTADOS_DE_INOVACAO) Acesso em: 05 mar. 2020

Artigo recebido em: 2020-11-11

Artigo reapresentado em: 2020-12-09

Artigo aceito para publicação em: 2020-12-10



## DISSERTAÇÕES DE MESTRADO DEFENDIDAS EM 2020 NO MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Fernandes, Lília Ribeiro. **A descentralização administrativa no Poder legislativo** [manuscrito] / Lília Ribeiro Fernandes. 2020. 91f.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

**Resumo:** Ao longo das últimas décadas, a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados (CD) cresceu e se diversificou significativamente, mas sua gestão permaneceu centralizada, exigindo maior esforço de planejamento e alocação de recursos para atividades bem distintas – indo das atribuições propriamente legiferantes a atividades-meio como a gestão de tecnologia da informação e a gestão hospitalar. O emprego do instituto da descentralização administrativa poderia ser um caminho para redução desse esforço e melhoria da eficiência. Este trabalho se propôs, portanto, ao exame das possibilidades de aplicação do instituto da descentralização no âmbito das atividades administrativas da CD e, por não haver experiência prévia de utilização do instituto no âmbito do Poder Legislativo, escolheu-se analisar a experiência mais próxima que se teve disso, qual seja a autonomização de órgãos no âmbito do Senado Federal (SF), optando-se por um estudo qualitativo e descritivo da experiência prévia havida na Secretaria de Tecnologia da Informação do SF, o Prodasen, haja vista seu pioneirismo na aplicação da tecnologia da informação no Poder Legislativo ser comumente atribuído à autonomia que lhe era conferida. Como referencial teórico, analisou-se a descentralização administrativa no Brasil, sob a ótica da esfera federal, sustentando-se a constitucionalidade da sua adoção no âmbito do Poder Legislativo e delineando-se as atividades administrativas no âmbito da CD que seriam passíveis de descentralização. Abordou-se o histórico da reforma gerencial no Brasil, destacando-se o uso do contrato de gestão para controle de desempenho de atividades descentralizadas, e, para a compreensão do componente político inerente a qualquer processo decisório no âmbito administrativo de uma casa legislativa, acolheu-se a ótica da teoria da escolha racional. Ao fim da pesquisa, foi possível concluir que a concessão de autonomia para o desempenho de determinadas atividades contribui, de fato, para uma maior eficiência, sendo recomendável, todavia, que, em uma eventual descentralização, haja uma definição prévia, via contrato de gestão, de metas e objetivos a serem cumpridos pelo ente descentralizado, garantindo-se uma coerência com a missão institucional do ente central.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Descentralização administrativa. Contrato de gestão. Teoria da Escolha Racional. Prodasen.

---

Rezende, Karluce Santos. **Implantação da gestão da saúde e segurança do trabalho na Câmara dos Deputados: uma análise sob a ótica da mudança organizacional**, 2020. 101 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

**Resumo:** O bem-estar no trabalho passa pela promoção da saúde e proteção da integridade física dos trabalhadores e requer da organização um esforço para desenvolver um sistema que promova a gestão estruturada dos assuntos relacionados à saúde e segurança do trabalho (SST). Para as organizações públicas essa temática ainda é novidade atualmente. Dada a ausência de uma legislação específica no assunto que abranja toda a administração pública em seus diferentes Poderes e esferas – federal, estadual, distrital e municipal – o que se observa é um vácuo normativo que impacta no dia a dia dos servidores públicos estatutários. Há instituições que têm buscado implementar uma gestão da SST, sendo este o caso da Câmara dos Deputados que estabeleceu um sistema precursor em 2005 que, em 2010, passou por mudanças, culminando em 2016 com o sistema vigente nos dias atuais. Este trabalho objetiva investigar esse processo de implantação da gestão da SST na Câmara dos Deputados. Trata-se de um estudo de caráter qualitativo e descritivo que, a partir dos achados na pesquisa documental e nas entrevistas semiestruturadas, procede-se à análise do processo de implantação da gestão atual da SST. Para tanto, toma-se como base a mudança organizacional ocorrida no período de 2010 e 2015, que culminou na implantação do novo sistema de gestão da SST em 2016. A teoria norteadora da análise é a abordagem de Kurt Lewin aplicada no contexto de mudanças organizacionais que dita que, para se obter mudanças efetivas nas organizações, deve-se seguir



três passos: descongelar o status quo; mover ou agir; “recongelar” no novo estado. Durante o processo deve-se considerar as forças envolvidas para então se planejar e executar as ações para a mudança, sendo um processo cíclico e colaborativo. A análise é realizada mediante a identificação: das forças atuantes no primeiro momento, que se estende de 2005 a 2009; das ações tomadas no período de transição, 2010 e 2015; e por fim, das forças vigentes no atual estágio e das ações tomadas para a estabilização nesse estágio, que vigora desde 2016 até 2019. Espera-se, a partir da compreensão do processo de implantação da gestão da SST na Câmara dos Deputados, colaborar com demais órgãos e instituições públicas no seu processo de estruturação da SST ou pelo menos despertar o interesse pelo tema.

**Palavras-chave:** Saúde e Segurança do Trabalho. Mudança Organizacional. Servidor Público. Gestão Pública. Câmara dos Deputados. Poder Legislativo.

---

Pomagorski Junior, Carlos Antônio. **Análise comparativa entre as legislações adotadas nos Estados Unidos e Brasil referentes à defesa cibernética**, 2020. 98 f.

Prof. Dr. Cristiano Ferri Soares de Faria

**Resumo:** Foi realizado o estudo das legislações referentes à Defesa Cibernética nos Estados Unidos, juntamente com bibliografia sobre o tema, traçando-se um paralelo com o panorama legislativo Brasileiro. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão da literatura, sobre legislações relacionadas a defesa cibernética nos EUA e no Brasil, englobando livros, artigos, documentos oficiais, e corpo legislativo. O recorte legislativo se deu no normativo legal cogente, *latu sensu*, referentes às leis de defesa cibernética. Nos Estados Unidos foi utilizado o recorte para abranger apenas as leis federais que são determinações gerais a todo país. Dessa forma, como o pretendido, o presente trabalho após pesquisar bibliografia e legislações fez um estudo comparado com as legislações de cogência federal brasileiras. Incluindo também as estruturas criadas por essas legislações. Traçou-se possíveis lacunas nos sistemas e com a comparação de ambos tentou-se sugerir possíveis melhoras, assim como mostrar que uma cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos seria benéfica a ambos países.

**Palavras-chave:** Defesa cibernética. Marco Civil da Internet. Poder legislativo.

---

Ceolin, Adriano Wilson. **A transformação do PMDB dentro da liderança do partido na Constituinte: a perspectiva da história oral**, 2020. 309f.

**Orientador:** Prof. Dr. Rildo José Cosson Mota

**Resumo:** O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) liderou o processo de aprovação da Constituição de 1988, e ao mesmo tempo sofreu efeitos colaterais que, sem dúvida, impactam na existência da sigla até os dias atuais. Quando se iniciaram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a bancada do PMDB contava com 303 congressistas (deputados e senadores), o que lhe permitia exercer hegemonia política no processo de elaboração da nova Carta Magna. Não obstante, ao longo da votação do texto constitucional, divergências dentro da bancada do PMDB geraram embates e discussões que fragmentaram a sigla e atrasaram – quase inviabilizando – a aprovação da nova Constituição. O ápice desse processo aconteceu quando, em junho de 1988, antes do fim da promulgação do texto constitucional, dissidentes do PMDB fundaram o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A ação foi protagonizada pelo então líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas (São Paulo), que foi acompanhado por seu primeiro vice-líder, deputado Euclides Scalco (Paraná). O objetivo geral deste trabalho é apresentar como se deu a transformação do PMDB dentro da Liderança do Partido na Constituinte. Para tanto, utilizar-se-á a metodologia de História Oral temática, que se baseia em entrevistas de participantes do período que se busca analisar. A elaboração das perguntas das entrevistas foi subsidiada pela construção de contextos com base em documentos oficiais, reportagens e pesquisas bibliográficas relacionadas ao PMDB e à ANC. Neste trabalho, foram entrevistadas oito pessoas que atuaram na Liderança: cinco vice-líderes, duas funcionárias públicas e um assessor político. São eles: Euclides Scalco, Antônio Britto, Nelson Jobim, Cássio Cunha Lima e Rose de Freitas (vice-líderes); Susana Pereira e Julia Bulgarelli (funcionárias); e Marco Vinício Petrelluzzi (assessor político). Esta pesquisa concluiu que as ações da Liderança do PMDB na ANC impactaram nos rumos da sigla, cujo maior exemplo é seu desmembramento. Tais ações se deram por conta das próprias características da sigla criada como frente, mas sobretudo por conta do choque entre grupos políticos que atuavam no PMDB até então.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Constituinte 1988. PMDB. Liderança do PMDB. História Oral

temática. Partido político.

---

Cerqueira, Wanessa Gabrielle Maia. **A política de drogas na Câmara dos Deputados: análise do discurso parlamentar**, 2020. 92f.

**Orientador:** Dr. Antonio Teixeira de Barros.

**Resumo:** Análise dos discursos parlamentares no debate sobre a nova Política Nacional de Drogas (Lei nº 13.840/19), que tramitou na Câmara dos Deputados, em relação à produção, comercialização e consumo de substâncias psicoativas. O objetivo da pesquisa foi identificar as formações discursivas nas quais se baseiam tais discursos, para analisar as forças de poder que fundamentaram as discussões e compreender as crenças ideológicas que permeiam os posicionamentos dos deputados. Assim, investigamos como os parlamentares se posicionam acerca da temática drogas, em situações comunicativas que envolvem o debate parlamentar na Câmara dos Deputados, bem como as estratégias discursivas que são utilizadas para comunicar determinadas visões em relação ao tema. Para tanto, analisamos as notas taquigráficas dos debates ocorridos na Comissão Especial destinada a deliberar sobre a proposição, bem como na discussão e votação da matéria no Plenário da Câmara dos Deputados. Foram identificadas, em ordem decrescente de intensidade, a existência de uma formação discursiva sanitarista, segundo a qual ao Estado cabe zelar e cuidar da saúde do indivíduo, ainda que contra sua própria vontade; de uma formação discursiva punitivista, que defende a necessidade de uma lei penal rígida para conter o consumo individual e o comércio de substâncias psicoativas; e uma formação discursiva libertária, identificada em poucos pronunciamentos, que se baseia no respeito ao livre-arbítrio e na não interferência na vida íntima e privada do indivíduo.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Discurso Político. Análise de Discurso. Política de Drogas.

---

Bijos, Paulo Roberto Simão. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo**, 2020. 306f.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

**Resumo:** Esta dissertação trata da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional. O objetivo proposto foi o de identificar e avaliar, com abordagem descritiva e exploratória, os espaços para o uso de informações de desempenho no processo legislativo orçamentário federal. Com amparo na teoria neoinstitucionalista, a pesquisa realizada valeu-se do método de estudo de caso, centrado na investigação sobre o uso de informações de desempenho pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no período de 2014 a 2020, com base em dois eixos estruturais de análise: o institucional, orientado a identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso dessas informações; e o comportamental, que buscou identificar e avaliar o próprio uso de informações de desempenho pelos parlamentares. É da teoria neoinstitucionalista, afinal, a máxima de que as “instituições importam” para a compreensão do comportamento social. Como resultado, concluiu-se que, embora a CMO seja cercada de incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, as ocorrências práticas de utilização dessas informações são muito escassas. Em face disso, foram apresentadas, ao final desta dissertação, algumas recomendações destinadas ao fortalecimento da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional, seguidas de reflexões doutrinárias pertinentes ao tema em estudo.

**Palavras-chave:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Congresso Nacional. Neoinstitucionalismo. Orçamentação por Desempenho. Orçamento Público. Poder Legislativo.

---

Almeida, Natalia Gonçalves Beling de. **O processo de gestão de riscos no Senado Federal: uma análise sobre o processo de implantação**, 2020. 165 f.

**Orientador:** Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

**Resumo:** O debate sobre governança corporativa e gestão de riscos alcançou grande importância na esfera governamental em razão da presença de relações de agência: o principal (a sociedade) delega ao agente (o Estado) a responsabilidade de gerir os recursos provenientes dos contribuintes. Nesse cenário, o desafio da governança e definir o quanto de incertezas deve ser aceito na gestão dos recursos públicos. A gestão de riscos e o instrumento apropriado para lidar com isso, uma vez que amplia a capacidade das organizações de tratar o efeito das incertezas sobre os objetivos organizacionais. Consequentemente, esse mecanismo permite as organizações gerar valor e entregar serviços de modo mais efetivo, eficiente e econômico. Assim,

gerenciar a aplicação de recursos da sociedade com base em riscos e primordial, sendo também uma recomendação de entidades como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse contexto, a presente pesquisa buscou descrever o processo de implantação da gestão de riscos no Senado Federal à luz de duas bases teóricas que constituem o modelo de análise do estudo: o modelo de avaliação de maturidade em gestão de riscos do TCU e a teoria institucional em sua vertente sociológica. O trabalho baseou-se em: levantamentos bibliográficos e documentais; questionários; entrevistas e análise de conteúdo. Tais ferramentas possibilitaram o exame e a apresentação do grau de maturidade (TCU) e do estágio de institucionalização (teoria institucional) do processo de gestão de riscos na Câmara Alta, trazendo luz sobre a aproximação teórica sugerida no modelo de análise. Os resultados indicam que o processo de gerenciamento de riscos no Senado Federal encontra-se no início da fase de objetificação, conforme preceitos da teoria institucional, e adentrando o grau de maturidade Intermediário, de acordo com critérios do TCU. Quanto ao modelo de análise, os dados empíricos não permitiram extrair conclusões sobre sua validade, mas parecem sugerir que a associação entre as duas teorias é possível, uma vez que apontaram, em um mesmo contexto, para graus semelhantes de maturidade e de institucionalização do processo de gestão de riscos do Senado. Assim, o estudo apresenta indícios de que um maior grau de maturidade em gestão de riscos segundo os critérios do TCU equivaleria a uma maior institucionalização dessa prática em uma organização, conforme teoria institucional, suscitando uma reflexão para os estudos sobre o tema.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Gestão de riscos. Modelo de Maturidade. Institucionalização. Senado Federal

---

Nunez, Sarah Albertina Cerqueira. **Doze anos de multimídia [manuscrito] : convergência e engajamento público no Portal Senado Notícias**, 2020. 131 f.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristiane Brum Bernardes

**Resumo:** O objeto deste trabalho é a transformação do site da Agência Senado em um portal de notícias multimídia, nos últimos 12 anos. A relevância de investigar o tema é colocar luz sobre a escolha majoritária pelo modelo jornalístico de comunicação nas instituições públicas e sobre as limitações desse caminho para a promoção do relacionamento entre o Legislativo e o cidadão. Neste estudo de caso etnográfico, por meio de entrevistas e de observação participante, principalmente, busca-se mapear que argumentos os profissionais da Secretaria de Comunicação do Senado (Secom) mobilizam sobre a convergência de mídias legislativas – TV, Rádio e Agência Senado – e de formatos de informação no Portal Senado Notícias. Teorias sobre o funcionamento da democracia justificam e, ao mesmo tempo, iluminam o estudo do papel da comunicação de caráter público para a realização dos valores democráticos. E é desse ecossistema de comunicação que fazem parte as mídias legislativas, como o Portal. À luz de teoria sobre engajamento público, que inclui os aspectos da informação, entendimento, identificação, participação e intervenção como formas de contato entre cidadão e Legislativo, outro objetivo é entender se e em que medida esse grupo profissional associa a transformação do Portal ao incremento do relacionamento do público com o Senado. Dentre as justificativas identificadas e utilizadas pelos profissionais para o início do processo de convergência de mídias no Portal estão o acompanhamento de tendências do mercado de notícias privado e a integração de informações produzidas pela Secom. Os produtores entendem a convergência como algo necessário e desejável e não a associam apenas com multimedialidade, mas também com gestão da informação, atualização tecnológica e adequação ao consumidor de notícias, estabelecendo relações de diversos níveis entre a produção e a distribuição de conteúdo multimídia e a jornada do engajamento, principalmente nos aspectos da informação, do entendimento e da identificação. Ainda que não consensual, a autoimagem desses atores como produtores de notícias, entretanto, limita a comunicação pública no tange aos fatores da participação e da intervenção.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Mídias legislativas. Comunicação pública. Internet. Convergência. Engajamento público.

---

Silva, Ronaldo Quintanilha da. **Accountability horizontal: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura**, 2020. 183 f.

**Orientador:** Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

**Resumo:** Examina como se desenvolveu a fiscalização parlamentar (accountability horizontal) pela Câmara dos Deputados (CD) sobre os atos do Poder Executivo durante a 55ª Legislatura (de 2 de fevereiro

de 2015 a 31 de janeiro de 2019), quando o cargo de presidente da República foi ocupado por dois incumbentes. Neste estudo de caso, o objetivo é verificar o sujeito, o objeto e a amplitude do controle parlamentar, a partir de seis tipos de proposições, denominadas, neste trabalho, de Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC), são eles o requerimento de audiência pública (REQ), o requerimento de convocação de autoridade (RCA), o requerimento de informação (RIC), a proposta de fiscalização e controle (PFC), o projeto de decreto legislativo (PDC) e a solicitação de informação ao TCU (SIT). A explicação dos fenômenos fundamenta-se na teoria da escolha racional e no novo institucionalismo, em suas vertentes distributivista, informacional e partidária. As hipóteses delineadas verificaram se a atividade de controle não é relevante, em comparação às iniciativas legislativas; se a atividade de controle cabe apenas aos deputados de Oposição; se o volume é influenciado pelo ciclo eleitoral e altera-se a partir de eventos externos e, por fim, se as áreas temáticas fiscalizadas são as que reúnem maiores investimentos e se o controle é de abrangência local. A metodologia baseou-se em análises quantitativas e qualitativas, a partir da base de dados, contendo os instrumentos de fiscalização. Também se adaptaram os modelos utilizados por Lemos (2005), Amorim Neto e Santos (2003) e Raposo (2015). Conclui-se pela existência da fiscalização e controle, porém em patamares abaixo de dez por cento quando comparado à função legisladora. Além disso, verificou-se que ela surge tanto da Base quanto da Oposição, mas que a dependência da posição do partido no arranjo institucional ela intensifica ou diminui. Na sequência, encontrou-se influência do ciclo eleitoral na atividade de fiscalização e controle, bem como indícios de que os eventos externos selecionados impulsionaram alguns instrumentos fiscalizatórios e outros não. Ao comparar as duas gestões presidenciais, evidenciou-se que os atos e as escolhas da gestão da presidente Dilma Rousseff foram submetidos a mais controle parlamentar do que os do presidente Temer, em função da gestão da coalizão e do ciclo eleitoral. Por fim, não há evidências de que os deputados são norteados pelo critério de alocação de recursos financeiros para moverações de controle. Nesse contexto, a Administração Pública concentra mais de vinte por cento do esforço fiscalizatório e a fiscalização tem cunho nacional e setorial na maioria dos casos. O Instrumento de Fiscalização e Controle preferido dos deputados é o requerimento de informação, seguido pelos requerimentos de audiências, sendo as comissões permanentes as protagonistas das ações.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Processo legislativo. Função de fiscalização. Controle. Accountability.

---

Sousa, Sandra Amaral de. **Participação política nas mídias sociais: uma análise dos comentários sobre a reforma da previdência nas páginas dos deputados mais influentes do Facebook**, 2020. 99f.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Cristiane Brum Bernardes

**Resumo:** A pesquisa analisa qualitativamente como ocorre o engajamento público nas páginas do Facebook dos 10 deputados federais mais influentes nas redes. Para isso, o estudo apresenta uma análise de conteúdo de postagens e dos comentários recebidos no Facebook por esses parlamentares referentes à discussão e à votação da Proposta de Emenda à Constituição da Reforma da Previdência, realizada em 2019 na Câmara dos Deputados. Como estudo de caso, são analisadas, adicionalmente, as respostas aos comentários de dois dos dez deputados elencados. A pesquisa classifica tanto os tipos de postagens dos deputados, quanto os comentários dessas postagens, fazendo um cotejamento deles e identificando as diferentes experiências de engajamento público presentes nesse diálogo, conforme as etapas propostas por Leston-Bandeira (2014). Conclui-se que o engajamento de usuários do Facebook no debate sobre a Reforma da Previdência ocorreu, prioritariamente, sob a forma de opinião, com a cobrança eleitoral dos parlamentares e prestação de contas deles para os cidadãos.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Mídias sociais. Participação política. Facebook. Accountability discursivo.

---

Vitolo, Nivea Flausino. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas públicas: especificidades das políticas de saúde apresentadas durante os mandatos Lula II e Dilma I**, 2020. 139 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes

**Resumo:** Esta dissertação buscou caracterizar a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo durante o segundo mandato do presidente Lula (2007 a 2010) e o primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014),

por meio do cálculo das taxas de sucesso e de dominância do Executivo, nas três vias hierárquicas (constitucional, complementar e ordinária), tanto para as políticas em geral como para as políticas de saúde, e, no caso específico destas, por meio de um estudo qualitativo de uma amostra das proposições apresentadas no período e da totalidade das proposições convertidas em norma. Para o cálculo das taxas, utilizou-se o método de Gomes (2011), que permitiu a comparabilidade dos dados obtidos nesta pesquisa com os achados desse autor. Para a análise qualitativa, as proposições de saúde foram classificadas, segundo as tipologias: de Wilson (1973) adaptada, com base na distribuição dos custos e benefícios; do GPE Saúde (CARVALHO et al., 2011), que distingue as políticas de saúde em temas funcionais; e a baseada em Mello (2017), que diferencia as políticas distributivas, de acordo com o nível de discricionariedade e com os beneficiários. As taxas de sucesso do Executivo mantiveram-se elevadas na via ordinária, tanto para as políticas em geral como para as políticas de saúde, tendo sido verificadas grandes variações nas demais vias, com indicativos de maior dificuldade do Executivo a partir de Lula II. Já as taxas de dominância relativa às políticas em geral seguiram o padrão de variação inversamente proporcional à via (GOMES, 2011), com tendência de queda no pós-2003 (ALMEIDA, 2018). No caso das políticas de saúde, tais padrões não foram reproduzidos; todavia, foi constatada participação parlamentar expressiva nas vias ordinária não orçamentária, complementar e constitucional em todo o período analisado, em especial no pós-2003. O aprofundamento da análise qualitativa das características das políticas apresentadas nos mandatos Lula II e Dilma I e das que obtiveram aprovação, indicou uma preferência de ambos os poderes políticos por proposições distributivas. O caráter mais programático das políticas dessa natureza de iniciativa do Executivo e o maior alcance em termos de beneficiários confirmaram uma atuação mais ampla desse poder, concentrada predominantemente no plenário da Câmara dos Deputados, na direção da concessão de benefícios de interesse nacional. A grande produção de leis simbólicas e de políticas distributivas de alta discricionariedade pelo Legislativo indicaram uma atuação mais restrita e particularista por parte desse poder, com locus de aprovação concentrado nas comissões. Tais achados não permitem refutar a ocorrência do fenômeno do segredo ineficiente no Brasil, marcado pela divisão de tarefas entre os poderes políticos. A predominância das proposições dos temas da “Gestão” e de “Direitos”, nas vias constitucional e complementar, e do tema da “Prevenção”, na via ordinária, revelou que a saúde se encontrava, no período estudado, em uma fase contextual de expansão da abrangência do seu arcabouço jurídico, porém com a retomada recorrente da questão estruturante do financiamento.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Políticas de Saúde. Sucesso. Dominância. Conteúdo da Produção Legislativa. Funcionamento dos Poderes Políticos.

---

Rosa, Tairone Messias. **Partidos políticos contra emendas constitucionais [manuscrito] : panorama da mobilização do STF no período de 1988-2017** / Tairone Messias Rosa. -- 2020. 142 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Ricardo de João Braga

**Resumo:** Esta pesquisa analisa a contestação judicial, por partidos políticos, de emendas à Constituição de 1988. Para avaliar como se configura o fenômeno da impugnação de emendas pelos partidos políticos, a dissertação examina 27 ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), número que corresponde ao universo de acionamentos do STF durante o período de 1988 a 2017. A pesquisa propicia um panorama empírico inédito sobre a mobilização de legendas contra mudanças constitucionais, contribuindo, assim, para o debate teórico sobre o acionamento das Cortes por atores políticos e o uso da via judicial como estratégia política. Entre os principais resultados, está a identificação precisa da quantidade e da frequência das impugnações, além do perfil das 13 legendas diferentes que atacaram reformas constitucionais (v.g. espectro ideológico, experiência na competição eleitoral, posição em relação ao governo, grau de representatividade no Legislativo). Os dados obtidos também oferecem um ponto de observação ainda pouco explorado na literatura, que é, precisamente, o mapeamento das emendas constitucionais mais atacadas pelos partidos brasileiros ao longo de um período de quase trinta anos. Nesse ponto, a pesquisa revelou que apenas 14% do total de emendas editadas pelo Congresso Nacional sofreu ataques. Outro aspecto abordado e igualmente relevante diz respeito ao conhecimento sobre quais os temas modificados na Constituição de 1988 que mais incitaram os atores partidários a recorrer à jurisdição do STF.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Partidos Políticos. Judicialização da Política. Impugnação de emendas constitucionais. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

---

Ferreira, Vinícius Augusto Sacramento. **Geografia política do voto: uma análise dos padrões de votação nas eleições para deputado federal de 2014 à 2018**, 2020. 95 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

**Resumo:** Os estudos de geografia eleitoral, por meio da análise do perfil de votação dos candidatos em distritos eleitorais, formais e informais, são importantes instrumentos para a compreensão do sistema político, possibilitando, inclusive, entendimento mais completo sobre o comportamento dos agentes e partidos políticos, especialmente na arena parlamentar. O presente trabalho analisou os padrões de votação nas eleições para Deputado Federal de 2014 e 2018 e comparou os resultados com aqueles encontrados nos estudos de Carvalho (2003) para os pleitos de 1994 e 1998. A pesquisa adotou predominantemente a análise quantitativa. A partir dos dados das eleições disponibilizados pelo TSE, combinados com dados geográficos e de IDH, foram geradas informações no mesmo formato do estudo de Carvalho (2003). Os resultados mostraram que ocorreram mudanças em relação a vinte anos atrás e que as diferenças entre dois pleitos consecutivos ficaram mais acentuadas. Os municípios, notadamente os maiores, se mostraram mais competitivos. Quanto ao perfil dos deputados eleitos, o perfil concentrado seguiu tendência de diminuição e a dominância passou a variar muito mais entre dois pleitos seguidos. Usando-se a tipologia que combina essas duas dimensões, notou-se que o perfil concentrado e dominante se tornou a inda mais raro, enquanto o perfil fragmentado e não dominante consolidou-se como o mais comum entre os deputados eleitos. As predições da fragmentação e da dominância feitas através das variáveis tradicionais tornaram-se menos explicativas. Quando se estudou o perfil dos deputados por meio da dicotomia capital/interior, os resultados não alteraram a tendência de vinte anos atrás, com partidos mais ideológicos se destacando mais nas capitais e grandes cidades. Ainda que os resultados obtidos não possam ser extrapolados para inferir resultados futuros, o trabalho se mostra relevante por disponibilizar dados mais recentes sobre a geografia política do voto, podendo contribuir para a compreensão de mudanças no cenário político brasileiro, como também para subsidiar decisões em diversas áreas relacionadas, como o sistema eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:** Votos. Deputados Federais. Concentração. Dispersão. Dominância. Distributivismo. Poder Legislativo.

---

Freitas, Daniela Gomes de. **O cidadão tutelado: a interferência do Poder judiciário na corrida eleitoral brasileira : uma análise empírica da aplicação do artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/90, alterado pela “Lei da Ficha Limpa”**, 2020. 109f.

**Orientador:** Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

**Resumo:** Embora a busca pela “moralidade pública” seja fundamental, também o debate sobre o aspecto prático da sua transformação em bandeira política precisa ser travado. Com efeito, a proposta desta pesquisa é investigar o terreno a que foi relegada a matéria de inelegibilidades no Brasil, comparando-o com experiências internacionais. De forma mais analítica, pretende-se decompor o artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, com nova redação dada pela Lei Complementar 135/2010, conhecida como a “Lei da Ficha Limpa”, apenas um entre os diversos mecanismos de inelegibilidade trazidos pela legislação, e questioná-lo frente à atuação dos Tribunais. Ademais, busca-se observar o Poder Judiciário brasileiro, evidenciando a existência de contradições no tratamento da matéria, questionando a Lei Complementar 135/2010 por meio da análise da jurisprudência e de casos concretos selecionados. O presente trabalho volta-se, ainda, a investigar se o eleitor tem sido chamado a justificar suas preferências junto à Justiça Eleitoral à revelia da Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Poder Judiciário. Inelegibilidade. LC 135/2010. Moralidade. Cidadania.

---

Carvalho Neto, Hernani. **A liberdade dos subterrâneos: a bancada comunista e os direitos individuais na Constituinte de 1946**, 2020. 154 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

**Resumo:** O trabalho faz uma análise acerca da produção de efeitos das medidas provisórias que são rejeitadas, tácita ou expressamente, pelo Congresso Nacional, considerando a ausência da edição de decreto legislativo posterior que regule as relações jurídicas constituídas durante o tempo de sua vigência. Para isso é feito um levantamento de todas as medidas provisórias que foram rejeitadas a partir de 2001, quando a Emenda Constitucional n.º 32 estabeleceu que, não editado o decreto legislativo os atos praticados durante

a vigência das medidas provisórias se conservariam mantidos. Na sequência busca-se verificar casos em que há eficácia prospectiva da medida provisória rejeitada, permitindo intuir que o instrumento que permite ao Poder Executivo legislar possui ultratividade.

**Palavras-chave:** Assembleia Constituinte .Partidos Políticos. Comunismo. História do Direito. História do Brasil. Poder Legislativo.

---

Teixeira Filho, Sócrates Arantes. **Emenda constitucional nº 86/2015: impactos das emendas orçamentárias de execução impositiva nas relações entre poder executivo e legislativo da União**, 2020. 173 f.

**Orientador:** Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães

**Resumo:** A Emenda Constitucional – EC – nº 86/2015 tornou impositiva a execução das emendas parlamentares individuais à Lei de Orçamento Anual – LOA - evitando o uso recorrente do mecanismo de contingenciamento e de liberação de recursos orçamentários pelo Presidente da República como meio de submeter os parlamentares aos seus interesses, além de garantir maior eficácia na execução dessas emendas. O presente trabalho tem como objetivo analisar os efeitos da referida emenda, comparando a execução no período de 2010 a 2014 com o período de 2015 a 2019, buscando identificar em qual medida houve aumento do percentual de execução das despesas com emendas parlamentares individuais, após a EC. Para tanto, trabalhou-se com as diferenças na evolução da execução das emendas individuais às Leis Orçamentárias de acordo com o tipo de parlamentar (deputado ou senador), com a situação dos partidos em relação ao governo (situação, neutro, ou oposição), com o tamanho do partido no Congresso Nacional, com a situação do autor da emenda (com ou sem mandato) no ano da sua vigência, com a região de origem do autor, com a classificação funcional, com a classificação do tipo de ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial), e com a abrangência espacial da despesa. A justificativa para a pesquisa é o fato de o controle sobre a execução das emendas orçamentárias ser apontado como uma das principais ferramentas disponíveis ao Presidente da República para controlar a agenda legislativa, no âmbito do que se configurou como o presidencialismo de coalizão no Brasil. A pesquisa realizou uma análise qualitativa e quantitativa da execução das emendas parlamentares individuais à LOA, no sistema Siga Brasil do Senado Federal e nos bancos de dados sobre emendas da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, e concluiu que a EC 86/2015 reduziu a margem de discricionariedade do Poder Executivo em relação à execução das emendas parlamentares individuais, sem eliminá-la por completo, de modo que a decisão sobre o momento da execução das emendas ainda é um instrumento de controle da pauta do Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Orçamento Público. Emendas. Presidencialismo. Coalizão.

---

Hofmann, Rose Mirian. **Avaliação do impacto legislativo do projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: uma análise do potencial de otimização dos procedimentos com a aplicação das novas regras**, 2020. 93 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Maurício Schneider

**Resumo:** O licenciamento ambiental brasileiro tem sido alvo de constantes críticas sobre a imprevisibilidade em termos de prazo e escopo, especialmente na primeira fase da avaliação, o licenciamento prévio. Nesse cenário, o Poder Legislativo tem debatido uma série de proposições com o objetivo de desburocratizar o procedimento, tornando-o mais célere, com a promessa de que tal aprimoramento não resultará em fragilização do mérito das análises técnicas. Na Câmara dos Deputados, até o final da 55ª legislatura (2015-2019), tramitavam vinte e três proposições sobre o tema, sendo o Projeto de Lei (PL) nº 3.729, de 2004, o principal. Este trabalho teve como objetivo promover uma avaliação do potencial de otimização dos procedimentos com a aplicação das novas regras, em debate no âmbito dos projetos em trâmite no legislativo. A metodologia adotada consiste no cotejo das normas atuais com as propostas de abordagem legislativa no âmbito do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, verificando-se em cada etapa do processo qual é o nível de aprimoramento. A análise restringiu-se aos normativos aplicáveis aos processos conduzidos na esfera federal, licenciados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Os resultados contribuíram para melhor delimitar o problema a ser resolvido pelo projeto de lei em relação ao consumo de tempo por cada etapa do processo, indicando a necessidade de maior atenção àquelas que antecedem o aceite dos estudos pelo órgão

ambiental para análise de mérito. A pesquisa também mapeou dispositivos estruturantes do projeto de lei que podem aprimorar o instrumento em relação à eficiência e efetividade. Por fim verificou-se que o Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental inova pouco, mas consolida uma série de procedimentos esparsos em um único ato, favorecendo o entendimento do tema e a formação de jurisprudência no decorrer do tempo. A ideia de otimização, embora presente em todos os debates, tem sido deixada preponderantemente a cargo de futura regulamentação da lei, em caso de aprovação do projeto. Nessa situação estão as etapas de enquadramento e triagem, nas quais são definidas quais atividades e empreendimentos serão submetidos ao licenciamento e com qual nível de rigor. Por fim, destaca-se a relevância da aprovação de uma lei sobre a matéria, principalmente para esclarecer e consolidar conceitos e papéis que, embora presentes há muito tempo no ordenamento jurídico, se mostram bastante controversos no debate legislativo.

**Palavras-chave:** Avaliação do impacto legislativo. Licenciamento ambiental. Desburocratização. Gestão pública.

---

Castro, Tarciane Silva de Araújo. **A atenção domiciliar (home care) no âmbito do plano de saúde do Senado Federal: isomorfismo e institucionalização**, 2020. 145f.

**Orientador:** Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros

**Resumo:** A pesquisa consiste em uma análise da assistência domiciliar (AD) oferecida pela rede credenciada do plano de saúde do Senado Federal, denominado Sistema Integrado de Saúde (SIS). Discute-se o grau de institucionalização dessa assistência à luz do neoinstitucionalismo e a existência de isomorfismo institucional, a partir de duas questões de pesquisa: 1) Em qual estágio está o processo de institucionalização da assistência domiciliar – home care do Senado Federal?; e 2) Há evidências de isomorfismo institucional nesse processo? A monografia é qualitativa e compreende um estudo de caso com característica exploratória e descritiva. Para identificar a ocorrência e o grau de institucionalização da AD do Senado Federal adota-se, a partir da perspectiva do institucionalismo sociológico, a modelagem de Tolbert e Zucker (1998). Para tanto, são realizadas entrevistas com os gestores do SIS com a finalidade de investigar os estágios de institucionalização (habitualização, objetificação e sedimentação), compostos por forças causais e características com poder de explicação para o processo de institucionalização das estruturas organizacionais. Relacionam, durante a análise dos documentos e das entrevistas, as forças causais e características evidenciadas em cada fase do processo de institucionalização. Os resultados obtidos apontam que a AD do Senado Federal possui forças causais e características das três fases da institucionalização, demonstrando que, mesmo com a inexistência de obrigação, por parte do gestor do SIS, de oferecê-la, essa assistência se encontra em uma condição mais aproximada ao estágio da institucionalização total ou sedimentação, que é marcada pelo apoio na continuidade da estrutura e pela consolidação da AD dentro do Senado Federal. Adicionalmente, percebeu-se que há a presença de variáveis semelhantes, cotejando-se os modos de oferta de AD do SIS e do SUS, caracterizando predominantemente a presença do isomorfismo coercitivo.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Home Care. Assistência Domiciliar. Institucionalismo Sociológico.

---

Cavalheiro, Myriam Violeta. **A casa das 13 mulheres: o discurso das senadoras sobre o impedimento de Dilma Rousseff**, 2020. 134 f.

**Orientador:** Prof. Antonio Teixeira De Barros

**Resumo:** Este estudo objetivou analisar como se comportaram discursivamente, durante o julgamento do impeachment de Dilma Rousseff, as mulheres que compunham o Senado Federal, instância responsável por julgar o impedimento dos presidentes da República. Para isso, buscou-se identificar, nas manifestações orais no ambiente do plenário, naquele período, indícios que permitissem encontrar a condução dos sentidos para reforçar a existência da desigualdade entre homens e mulheres, sobretudo na política. Outra premissa era que os pronunciamentos dessas mulheres poderiam ser capazes de convencer, até o ponto de influenciar, para alterar a decisão dos outros senadores no resultado do processo. Para tanto, utilizou-se a metodologia das escolas de Análise de Discurso (AD), de linha francesa e da Análise Crítica do Discurso (ACD). As 13 mulheres que julgaram Dilma Rousseff foram distribuídas em espectros ideológicos com vistas a observar se os discursos proferidos estavam coerentes com o posicionamento político. Também se investigou o lugar de fala, as estratégias retóricas e as estruturas dos pronunciamentos dessas parlamentares que, dadas as



condições de acesso à arena política, por si só já podem ser consideradas exceção num ambiente tradicionalmente masculino. A escassez de estudos dos discursos construídos durante o processo de impeachment, sobretudo das mulheres detentoras de mandato, justifica a presente pesquisa. Outro mérito de investigações desta natureza é que, ao derramar luz sobre como elas retratavam, por meio de suas manifestações orais, a maneira como viam a si mesmas, as outras mulheres e, principalmente, a única mulher a chegar ao cargo de presidente da República, é possível contribuir na compreensão de como se construíram identidades discursivas femininas na prática específica do impeachment. Além de observar a existência de discursos inerentes aos espectros ideológicos e aos lugares de fala, encontrou-se que a repetição, como estratégia retórica, não surtiu efeitos e que era possível uma disputa discursiva pela presunção da verdade. Conclui-se, pelas análises, que o posicionamento político e discursivo nem sempre coincidiu com o espectro ideológico e que, a depender desse espectro, o discurso da desigualdade entre homens e mulheres, principalmente na arena política, foi valorizado ou ignorado pelas senadoras.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Análise de Discurso. Impeachment. Política e gênero. Desigualdade política.

---

Teles, Fausto Barros de Sá. **A reforma do marco legal do petróleo sob duas visões de política energética**, 2020. 113f.

**Orientador:** Prof. Dr. Mauricio Schneider

**Resumo:** Entre 2016 e 2018, o governo Temer realizou uma reforma no marco legal brasileiro de exploração e produção de petróleo e gás natural, que foi objeto de intensos debates no Congresso Nacional. Este trabalho analisa essas modificações e sua relação com os resultados dos leilões de áreas do pré-sal sob o regime de partilha de produção, tendo em conta os argumentos de defensores e opositores da reforma, com vistas a contribuir com evidências para futuras deliberações. As modificações e argumentos apresentados foram obtidos diretamente na legislação e em documentos produzidos pelas comissões das duas Casas do Congresso Nacional, e examinados a partir de referencial teórico sobre ideologias políticas, política industrial e política energética. Dessa análise, resultam critérios para a avaliação do desempenho da reforma, o que é feito utilizando dados dos resultados dos leilões e contribuições de outros estudos sobre o tema. Embora a legislação não seja o único fator influenciando o mercado de óleo e gás, o que limita as possibilidades de análise sobre o impacto da reforma, as evidências reunidas sugerem que essa política pública contribuiu para o alcance de resultados superiores nos leilões, com efeitos adversos pouco relevantes. Ao final, explora-se propostas de alterações futuras no marco legal em um cenário de transição energética acelerada e de preços baixos de petróleo.

**Palavras-chave:** Política pública. Energia. Óleo e gás. Pré-sal. Partilha de produção. Poder Legislativo.

---

Carvalho, Ginny Carla Morais de. **Plenários a o vivo nos parlamentos americanos: transparência, publicidade e estímulo à accountability**, 2020. 219 f.

**Orientadores:** Prof. Dr. Antônio Teixeira de Barros e Profa. Dra. Cláudia Regina Fonseca Lemos

**Resumo:** O estudo tem o objetivo investigar em que medida os parlamentos nacionais dos países do continente americano utilizam as transmissões ao vivo por vídeo das sessões plenárias como forma de transparência, publicidade e estímulo à accountability. Trata-se de uma pesquisa inédita, que propõe suprir uma lacuna comparativa e analítica nos estudos da área, considerando o continente americano como um todo, com seus 35 países independentes e respectivas 55 casas legislativas. O panorama foi traçado sob a ótica dos estudos sobre transparência, publicidade e accountability e levou em consideração informações coletadas por meio de observação sistemática direta das sessões plenárias e de questionários eletrônicos respondidos pelos próprios legislativos. Os resultados mostram que não foi verificada transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias em apenas dois países do continente: Haiti e Belize. Nos demais, o público tem ao menos uma forma de assistir em tempo real as discussões e decisões da arena mais importante do Poder Legislativo. O meio predominante de transmissão ao vivo em vídeo é a internet, mas os parlamentos ainda não aproveitam o potencial interativo da tecnologia. Há multiplicidade quanto ao formato e conteúdo oferecidos nas transmissões. Foram feitas classificações e análises de variáveis técnicas e informativas, sempre tendo como foco o que é colocado à disposição do cidadão. Por isso, foi dado destaque aos países que utilizam a mediação jornalística para permitir maior inteligibilidade: 24 casas parlamentares incluem

jornalistas nas transmissões ao vivo, a maioria antes e/ou depois do período regimental da sessão; oito delas inserem explicações orais também durante o evento, nos intervalos entre os discursos parlamentares, permitindo que o público seja informado sobre o ponto em questão e possíveis consequências. A investigação ainda identificou que a decisão do Legislativo de oferecer mais explicações em tempo real na transmissão em vídeo vem acompanhada de outras ações de divulgação da sessão plenária em diferentes formatos e meios. Conforme se ampliam as explicações na transmissão ao vivo, foi constatada uma alteração no perfil dos países no que diz respeito a variáveis políticas e estruturais, verificando-se, por exemplo, maior incidência em países presidencialistas, com democracia falha e representantes eleitos por meio de sistema proporcional. Conclui-se que a transmissão ao vivo traz transparência e publicidade aos atos parlamentares, mas em graus diferenciados. A maior visibilidade proporcionada pela transmissão ao vivo em vídeo das sessões plenárias incentiva a accountability parlamentar e atua para o fortalecimento da representação e da democracia, embora também seja verificada em países considerados autoritários, onde o procedimento pode ser instrumento para travestir de democracia um processo político que, na verdade, é controlado. Por fim, aponta-se o desafio de qualificar as informações das transmissões ao vivo das sessões plenárias para ampliar o entendimento, promover maior interatividade e aumentar o grau de engajamento público.

**Palavras-chave:** Transmissão ao vivo. Televisão legislativa. Mídias legislativas. Plenário.

---

Mazzola Junior, Osvaldo. **Identificando o capital humano no setor público: uma análise sistemática e comparada com as práticas de avaliação educacional na Câmara dos Deputados**, 2020. 178 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda

**Resumo:** Esta pesquisa foi elaborada com o objetivo geral de identificar indicadores de capital humano em organizações públicas brasileiras, conceituados pela produção acadêmica no período de 2015 a 2019, passíveis de análise a partir das práticas de avaliação educacional corporativa da Câmara dos Deputados. O estudo realça a importância do significado estratégico do capital humano para as organizações no mundo contemporâneo, o qual, desde o final do século passado, experimenta a era da informação ou da sociedade do conhecimento. Tempos em que informações e conhecimentos são produzidos em escalas nunca vistas, gerando impactos significativos no ambiente privado e público de negócios. Razões pelas quais conhecer as atuais competências dos servidores e desenvolver as novas necessárias é fator crítico para fazer mais eficiente e moderna a administração pública. No trabalho adotou-se metodologia analítico-qualitativa, para explorar e descrever o objeto de pesquisa, mediante o uso de revisão sistemática de literatura e estudo comparado. Realizou-se uma revisão de escopo sobre modelos de capital humano e uma análise documental nos registros das avaliações educacionais conduzidas pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, de maneira a proporcionar uma comparação de elementos dessas práticas avaliativas com indicadores daquele capital aplicáveis a organizações públicas no Brasil. Na revisão de escopo, foram identificados 268 artigos acadêmicos nas bases de dados dos sistemas de busca de bibliografia da Câmara dos Deputados, do ProQuest Central e da Elsevier ScienceDirect. Após triagem e seleção, com fundamento em critérios de elegibilidade protocolados, 32 desses estudos tiveram mapeados os conceitos, as características, os indicadores e os métodos de mensuração de capital humano. A análise documental dos modelos de avaliação educacional do Cefor descobriu 23 elementos relacionáveis a indicadores de capital humano consoante a academia. O cotejo de ambos os conjuntos de dados (indicadores e elementos de avaliação) revelou que as atuais formas de avaliação de ações educativas na Câmara possibilitam, embora incompletamente, analisar nove instâncias de indicadores de capital humano, nas dimensões cultura e clima organizacionais, compartilhamento e comunicação, e competências. Verificou-se que esses processos avaliativos não foram elaborados para especificamente medir o capital humano, assim como em parte considerável carecem de documentação. Os resultados mostraram ser viável utilizar avaliações educacionais como uma ferramenta para monitorar e avaliar o capital humano em organizações públicas brasileiras, neste caso utilizando os parâmetros dos modelos avaliativos da Câmara dos Deputados. Para organizações do conhecimento, feito a Câmara, (re)conhecer o valor das pessoas que aplicam seu capital humano no trabalho é extremamente relevante e crítico para o sucesso da Instituição. Sobretudo quando atualmente se avizinha uma reforma, no âmbito dessa Casa Parlamentar, que busca novos paradigmas para o serviço público, baseados em avaliação de desempenho de servidores, eficiência administrativa, economicidade e transparência.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Gestão estratégica. Educação legislativa. Capital humano. Avaliação educacional. Revisão de escopo.

Correa, Roberto Rondon. **FIRE ALARM OU POLICE PATROL? Análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no período da 55ª Legislatura (2015-2019) à luz de uma abordagem teórica sobre fiscalização congressional**, 2020. 99 f.

**Orientador:** Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

**Resumo:** A fiscalização e controle das estruturas e atos governamentais é papel essencial do Poder Legislativo, sendo que, nas últimas décadas, em que o Brasil retornou à normalidade democrática, tornou-se, novamente, ferramenta fundamental ao pleno exercício da democracia. Em 2003 foi criada a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), justamente com o objetivo de estruturar essa fiscalização por parte da Câmara dos Deputados (CD). A crescente participação da sociedade, por meio de organizações não governamentais, na fiscalização da coisa pública, tem tornado a necessidade de pronta resposta pelo Poder Legislativo ainda maior. Ao longo dos últimos anos o volume de fiscalização cresceu e se diversificou. O presente estudo buscou analisar, no período da 55ª Legislatura, o principal instrumento de fiscalização da CFFC e da Câmara dos Deputados, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), na visão comparativa de dois modelos de fiscalização congressional: fire alarm, que se consubstancia num processo reativo de fiscalização, e police patrol, que está ligado a um processo planejado e constante de fiscalizar a administração pública. O quadro teórico para análise dos dois modelos envolveu as teorias da accountability, da Agência e distributiva, ligada ao princípio da Conexão Eleitoral, em que se pode compreender melhor os comportamentos e motivações de quem delega a fiscalização (principal) e quem a executa (agente) no âmbito da arena legislativa. A metodologia compreendeu, ainda, análise quantitativa das PFCs no período de foco. Como resultado, observou-se um maior enquadramento das PFCs no modelo fire alarm. Identificou-se, também, que as características das vertentes fire alarm e police patrol não são estanques, e se interrelacionam entre os modelos. Os dados apontam para uma possível insuficiência do modelo de McCubbins e Schwartz (1984) para explicar o enquadramento da fiscalização parlamentar, sendo que esses dados sinalizam para a possibilidade de se desenvolver um modelo explicativo baseado nas teorias de organização do comportamento parlamentar (distributiva, informacional e partidária).

**Palavras-chave:** Fire alarm. Police patrol. Accountability. Conexão eleitoral. Teoria da agência. Poder Legislativo.

---

Moor, Francine. **Mulheres e lobby no Brasil [manuscrito]: como elas jogam o jogo dos homens no Congresso Nacional**, 2020. 83f.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Giovana Dal Bianco Perlin

**Resumo:** O contexto de atuação profissional do lobby, a política, é um espaço caracterizado pela sub-representação feminina. Assim sendo, a forma como as decisões são tomadas e as negociações são realizadas reproduz padrões de comportamento e de cultura tradicionalmente masculinos. Analisar a atuação das mulheres em atividade de lobby no Congresso Nacional, descrevendo essa atividade e identificando os impactos de gênero na atuação profissional configura o principal objetivo deste estudo. Para alcançar esse objetivo esta pesquisa coletou dados quantitativos e qualitativos de diferentes fontes sobre os profissionais de lobby no Brasil e buscou identificar, por meio da análise da percepção de mulheres e homens profissionais da área, como gênero repercute na sua prática profissional e na sua carreira. O estudo mostra que as principais barreiras experimentadas pelas mulheres na atividade de lobby são: persistência de dilemas relativos à interação família-trabalho; o sexo como variável explicativa para as diferenças remuneratórias; a old boy's network, ou "o clube de homens" representando uma barreira para a ascensão de mulheres na carreira e para o sucesso profissional; o assédio sexual explícito e velado como barreira importante e transversal, impactando negativamente em vários processos da atividade laboral e também no desenvolvimento profissional; e um maior engajamento das mulheres em atividades técnicas do que em atividades de articulação política como estratégia para lidar com as barreiras citadas.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Lobby. Características de gênero. Estereótipos. Equidade de gênero. Sub-representação da mulher.

---

Silva, Dhyego Marcus Cruz e. **Mudança institucional no Congresso Nacional: uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo**, 2020. 204f.

**Orientador:** Prof. Dr. Ricardo de João Braga

**Resumo:** O ambiente político é estruturado por uma dinâmica institucional caracterizada por constantes tensões e conflitos decorrentes da relação entre atores e instituições. Esses atores exploram ativamente as “regras do jogo”, como as atinentes ao processo legislativo. No Congresso Nacional (CN) há uma multiplicidade dessas regras, constitucionais e regimentais, que regem os trabalhos e estruturam comportamentos. Embora majoritariamente formais e escritas, elas geram disputas em torno de seu significado, interpretação e forma de aplicação na prática, durante a tramitação de proposições legislativas. Parte desses conflitos não encontra solução na arena política e acaba migrando para o Poder Judiciário, por meio da judicialização do processo legislativo, fenômeno cada vez mais crescente. Um dos instrumentos utilizados é o mandado de segurança (MS), pelo qual os parlamentares, como autênticos participantes desse processo legiferante, ingressam no Supremo Tribunal Federal (STF), arguindo, em muitos casos, questionamentos em torno dessas regras. Nesse contexto, o objetivo do estudo foi verificar como decisões do STF, nessas ações, provocam ou contribuem com mudanças institucionais no CN, transformando-o. Para tanto, valeu-se do método de estudo de caso, cuja unidade de análise foi o MS nº 31.816, relativo ao veto presidencial apostado ao Projeto de Lei de redistribuição dos royalties do petróleo. A abordagem da pesquisa não foi analisar a fundamentação jurídica ou doutrinária das decisões judiciais, tampouco traçar limites da atuação do STF no Poder Legislativo. A pesquisa utilizou-se de um olhar institucionalista, focado na mudança institucional, relacionando de forma inovadora esse complexo fenômeno com o da judicialização do processo legislativo. Esse MS, que teve grande repercussão política e importantes desdobramentos no CN, revelou um quadro institucional de contestação das regras formais de deliberação dos vetos presidenciais. Verificou-se que o conflito quanto a essas regras não se iniciou com a judicialização, que teve um papel relevante no processo de mudança, porém secundário. Concluiu-se que a mudança institucional no CN no caso em análise não se realizou de forma abrupta, decorrente de fatores externos, como sustenta grande parte das tradicionais abordagens neoinstitucionalistas. Ela foi gradual e transformadora, identificada a partir de modelo teórico específico. Além disso, se processou de forma endógena, ao longo dos anos, pelo acúmulo de inúmeros conflitos protagonizados pelos próprios parlamentares, que desafiavam as instituições em questão. E resultou em uma alteração da práxis decisória adotada há décadas e uma reconfiguração do poder atribuído à Mesa do CN.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Mudança Institucional. Judicialização. Processo Legislativo. MS nº 31.816. Royalties do Petróleo.

---

Correia, Fernando Tavares. **O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na Câmara dos Deputados na 55ª legislatura: uma abordagem informacional**, 2020. 158 f.

**Orientador:** Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

**Resumo:** Esta dissertação trata do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados. O objetivo proposto foi entender como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca desse tema durante a 55ª legislatura, com abordagem descritiva e exploratória e amparo no modelo informacional. Verificou-se que o despacho inicial do Presidente da Câmara dos Deputados (PCD), que define os colegiados a que cada proposição é submetida, é uma decisão técnica. Embora a escolha dos presidentes das comissões permanentes seja partidária, a escolha dos relatores e presidência nos colegiados temporários tem motivação informacional e partidária. Identificou-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e nas comissões mistas que analisam as medidas provisórias (MPV) a figura da consultoria de orçamento como um ator informacional. Também se encontrou evidência de que há delegação legislativa nas proposições de autonomia externa que tramitaram na CFT e nas MPV analisadas pelas comissões mistas, evidência não observada em Plenário. Os colegiados com poder terminativo sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira (CFT e comissões especiais) tiveram suas opiniões mantidas pelo Plenário, o que evidencia que a decisão desses colegiados representa a vontade do legislador mediano do Plenário. Ao final, foram apresentadas sugestões de melhoria para o processo informacional sobre a adequação orçamentária e financeira e sugestões de estudos futuros.

**Palavras-chave:** Adequação e Compatibilidade Orçamentária e Financeira. Modelo Informacional. Comissão de Finanças e Tributação. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Poder Legislativo.

Mesquita, Rômulo de Sousa. **Parcerias público-privadas em casas legislativas: possibilidades e desafios**, 2020. 153 f.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

**Resumo:** Este trabalho tem o objetivo de verificar quais são as possibilidades e os desafios para a realização de Parceria Público-Privada (PPP) em uma Casa Legislativa. A pesquisa não tem precedente e pode auxiliar em futuras modelagens de PPPs nesse âmbito de Poder. Foi desenvolvida como estudo de caso múltiplo, considerando as experiências inacabadas da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal da cidade do Recife. Na Câmara dos Deputados, a experiência percorreu quase toda a etapa pré-contratual de estruturação de uma PPP. A Lei nº 13.137/2015, incluiu as Casas do Poder Legislativo no rol dos autorizados a estruturarem PPP, o que impulsionou a elaboração de normativos internos e regulamentação do processo de estruturação do projeto na CD. A instituição ofereceu capacitação inicial em gestão de PPP para o corpo técnico e constituiu a Comissão Especial para a elaboração e a publicação do edital do PMI, com o projeto arquitetônico e a metodologia para o cálculo do preço público comparado (PPC), e a avaliação das propostas, que seriam recebidas. O projeto avançou até o recebimento de proposta de uma das cinco empresas autorizadas para desenvolverem os estudos. No caso da Câmara Municipal do Recife, a experiência foi mais incipiente. Seu principal legado foi a constituição do Fundo Gestor Especial, com o objetivo específico para a construção da sede da Casa Legislativa. Apesar de não terem avançado nas fases da etapa pré-contratual de PPP, a Instituição tem se preparado financeiramente com a capitalização do fundo, o que possibilita a utilização desse instituto no futuro. Mesmo sem a conclusão dos projetos, há espaço para aplicação desse instituto nos diversos níveis do Poder Legislativo brasileiro.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada. Concessões administrativas. Modelagem de PPP no Poder Legislativo.