

26.1

Teoria & Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de
Antropologia e Arqueologia,
Ciência Política e
Sociologia

U F M G

Teoria & Sociedade

Teoria & Sociedade, Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, é uma publicação periódica semestral destinada a veicular trabalhos teóricos e empíricos sobre temas de interesse das áreas das

ciências sociais em suas múltiplas vertentes intelectuais. Tendo uma abrangência ampla e plural, *Teoria & Sociedade* publica artigos inéditos e ensaios bibliográficos que tenham passado pelo crivo de pareceristas anônimos designados pela Comissão Editorial, assim como resenhas e traduções inéditas no Brasil.

EDITORES

Manoel Leonardo Santos (Dep. de Ciência Política-UFMG)

Renan Springer de Freitas (Dep. de Sociologia-UFMG)

EQUIPE TÉCNICA

Cristiano Araújo (Secretário Editorial)

Lucas Veloso - (Editoração Eletrônica)

COMISSÃO EDITORIAL

Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Carlos Ranulfo Félix de Melo

Daniel Schroeter Simão

Eduardo Viana Vargas

Renarde Ferreira Nobre

Vera Alice Cardoso Silva

CONSELHO EDITORIAL

Acir Almeida - IPEA

Antonio Augusto Pereira Prates- UFMG

Antonio Barros - CEFOR-Câmara dos Deputados

Antonio Fernando Mitre- UFMG

Archibald Haller- UW-Madison

Asbel Bohigues - Universidad de Salamanca-ES

Benício Viero Schmidt- PUC-RS

Bernardo Sorj- UFRJ

Bila Sorj-UFRJ

Bill Smith- Stanford University e Miami University

Carlos Aurélio P. de Faria- PUC MINAS

Celina Souza- UFBA

Daniel Pécaut- EHESS, Paris

Elisa Reis- UFRJ

Fábio Wanderley Reis- UFMG

Fátima Anastasia- UFMG

Felipe Lima Eduardo - IBOPE/UFMG

Flavio da Cunha Rezende - UFPE

Gustavo Lins Ribeiro- UnB

Jean-Michel Blanquer- DGESCO- Paris

João Guedes Neto - University of Pittsburgh-USA

José Eisenberg- UFRJ

Juarez Rocha Guimarães- UFMG

Leonardo Avritzer- UFMG

Leonardo Fígoli- UFMG

Maroli Pompermayer- UFMG

Marco Cepik- UFRGS

Mariana Batista da Silva - UFPE

Maria D'Alva Gil Kinzo- USP

Maria das Mercês G. Somarriba- FJP Maria Lígia

Oliveira Barbosa- UFRJ Marta Araújo- CES-

Coimbra

Martin Bauer- LSE- Londres

Mirian Goldenberg- Museu Nacional/ UFRJ

Mônica Mata Machado de Castro- UFMG Natalia

Guimarães Sático - UFMG

Nelson do Valle Silva- IUPERJ

Neuma Aguiar- UFMG

Peter Fry- UFRJ

Pierre Sanchis- UFMG

Renan Springer de Freitas- UFMG

Renato Bosghi- IUPERJ

Roberto Grün- UFSCar

Rodrigo Duarte- UFMG

Sérgio Azevedo- UENF

Silvia Maezo- CES- Coimbra

Tânia Quintaneiro- UFMG

Wagner Pralon Mancuso - USP

REDAÇÃO

Teoria & Sociedade

Departamento de Antropologia e Arqueologia

Departamento de Ciência Política

Departamento de Sociologia

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha

31270-901 - Belo Horizonte, MG - Brasil

<http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/>

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

© 2019 , DAA-DCP-DSO/UFMG

Número publicado com recursos do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

ATENDIMENTO

teoriaesociedade@gmail.com

TEORIA & SOCIEDADE

Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia - UFMG

Belo Horizonte, 26.1, janeiro - julho de 2018. Circulação maio de 2020. Semestral.1

ISSN: 1518-4471~

1) Teoria Social - Periódicos. 2) Política - Periódicos. 3) Sociologia - Periódicos.

4) Antropologia e Arqueologia - Periódicos. 4) Universidade Federal de Minas Gerais

26.1

Teoria *E* Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de
Antropologia e Arqueologia,
Ciência Política e
Sociologia

U F M G

SUMÁRIO

SUMMARY

INFLUÊNCIA PARLAMENTAR: ASPECTOS INDIVIDUAIS E INSTITUCIONAIS 11
QUE CONTRIBUEM PARA A EFICÁCIA LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS
FEDERAIS EM PROJETOS DE LEI EM SAÚDE

*PARLIAMENTARY INFLUENCE: INDIVIDUAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS
THAT CONTRIBUTE TO THE LEGISLATIVE EFFECTIVENESS OF FEDERAL
DEPUTIES IN HEALTH BILLS*

LILIAN CARVALHO
MARIANA BATISTA .

O NOVO SEMPRE VEM? REPRESENTAÇÃO E RENOVAÇÃO PARLAMENTAR NA 33
CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998-2015)

*DOES THE NEW ALWAYS COME? REPRESENTATION AND LEGISLATIVE
TURNOVER IN THE CHAMBER OF DEPUTIES (1998-2015)*

IANA ALVES DE LIMA
VINÍCIUS SILVA ALVES
ANNE KAROLINE RODRIGUES VIERA

MAIS MULHERES, MAIS DIREITOS? A AGENDA E ATUAÇÃO DAS 59
SENADORAS BRASILEIRAS (2003-2016)

*MORE WOMEN, MORE RIGHTS? THE AGENDA AND PERFORMANCE OF
THE BRAZILIAN WOMEN SENATORS (2003-2016)*

NOËLLE SILVA
VIVIANE GONÇALVES FREITAS
JAQUELINE DA SILVA BORGES
PAULO MAGALHÃES ARAÚJO

DELIBERAÇÃO, CONFLITO E TEORIA DEMOCRÁTICA: 85
UMA REVISÃO NECESSÁRIA

*DELIBERATION, CONFLICT AND DEMOCRATIC THEORY:
A NECESSARY REVISION*

FILIPPE MENDES MOTTA

UM WELFARE STATE NO BRASIL? SOBRE A CENTRALIDADE 111
HISTÓRICA DA POLÍTICA BRASILEIRA DE TRABALHO E EMPREGO

*THERE IS A BRAZILIAN WELFARE STATE? ABOUT HISTORIC
CENTRALITY OF THE BRAZILIAN LABOR AND EMPLOYMENT POLICY*

JOSÉ GERALDO LEANDRO
RONALDO TEODORO DOS SANTOS

LIMITES E DESAFIOS DA DEMOCRACIA NO BRASIL: ENSAIO SOBRE O PAPEL DO SISTEMA JUDICIAL 129

LIMITS AND CHALLENGES OF DEMOCRACY IN BRAZIL: ESSAY ON THE ROLE OF THE JUDICIAL SYSTEM

JOÃO PAULO OCKE DE FREITAS

A FORÇA DA LEI VS. A FORÇA DO LOBBY: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL 153

THE FORCE OF THE LAW VS. THE FORCE OF THE LOBBY: AN ANALYSIS OF THE PROPOSALS FOR REGULATING LOBBY IN BRAZIL

ANDRÉ SATHLER
MIGUEL GERÔNIMO NETTO



INFLUÊNCIA PARLAMENTAR: ASPECTOS INDIVIDUAIS E INSTITUCIONAIS QUE CONTRIBUEM PARA A EFICÁCIA LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS FEDERAIS EM PROJETOS DE LEI EM SAÚDE

LILIAN CARVALHO
MARIANA BATISTA

RESUMO

Quais fatores explicam a eficácia legislativa dos parlamentares na área temática da saúde? Eficácia significa a habilidade que um parlamentar possui em avançar com um projeto de lei oriundo de sua agenda política através do processo legislativo transformando-o em lei. A expectativa é que o parlamentar disponha de características individuais e institucionais que possam favorecer a sua atividade enquanto legislador. Dentre as características individuais estão: o gênero do parlamentar, a profissão correlata à área da saúde, bem como as doações de campanha que recebe de grupos que podem se beneficiar de projetos legislativos na área. As características institucionais, por sua vez, relacionam-se com a ocupação de cargos de destaque dentro da instituição como presidência de comissões, lideranças e até mesmo a participação do partido do parlamentar como membro da

coalizão do Executivo, além da atuação do mesmo como membro de comissões legislativas. Foram analisadas 1649 iniciativas legislativas relacionados à área temática da saúde no período de 1995 a 2014. A variável dependente, score de eficácia legislativa, foi criado com base nos estágios de tramitação das matérias relacionados aos pesos dos tipos de projetos. Os testes realizados através de regressões lineares, demonstraram que os parlamentares que atuaram como presidente e membro da Comissão de Seguridade Social e Família e os que são líderes do governo na Câmara apresentaram maior score de eficácia, ou seja, apresentam maior habilidade sentido de impulsionar, através do processo legislativo, projetos de sua autoria relacionados à área da saúde.

PALAVRAS-CHAVE

Eficácia Legislativa; Deputados Federais; Projetos de Lei em Saúde.

PARLIAMENTARY INFLUENCE: INDIVIDUAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS THAT CONTRIBUTE TO THE LEGISLATIVE EFFECTIVENESS OF FEDERAL DEPUTIES IN HEALTH BILLS

ABSTRACT

Which factors explain the legislative effectiveness of parliamentarians in the thematic area of health? Effectiveness means the ability of a parliamentarian to advance a bill from his political agenda through the legislative process, transforming it into law. The expectation is that the parliamentarian has individual and institutional characteristics that may favor his activity as a legislator. Among the individual characteristics are: the gender of the parliamentarian, the profession correlate to the health area, as well as the campaign donations he receives from groups that can benefit from legislative projects in the area. The institutional characteristics, in turn, relate to the occupation of prominent positions within the institution as chairmanship of committees, leadership and even the participation of

the party of the parliamentarian as a member of the Executive coalition, in addition to acting as a member of legislative committees. A total of 1649 legislative initiatives related to the thematic area of health were analyzed from 1995 to 2014. The dependent variable, legislative effectiveness score, was created based on the stages of processing of the subjects related to the weights of the types of projects. The tests performed through linear regressions, demonstrated how the parliamentarians act as chair and member of the Social Security and Family Commission and those who are Executive leaders in the House have a higher effectiveness score, that is, present greater impulse performance, through of the legislative process, his projects related to the health area.

KEYWORDS

Legislative Effectiveness; Federal Deputies; Health Bills.

SOBRE OS AUTORES

LILIAN CARVALHO

Doutoranda em Ciência Política (UFPE).
Contato: lilianbcarvalho21@gmail.com.

MARIANA BATISTA

Doutora em Ciência Política (UFPE) e Professora na Universidade Federal de Pernambuco(UFPE).
Contato: mariana.bsilva@gmail.com.

SUBMETIDO EM
05/2018

APROVADO EM
07/2018

1. Introdução

Legislar é função, por excelência, de um parlamentar. A observação da capacidade de um parlamentar fazer avançar sua agenda de políticas nos estágios do processo legislativo tem sido objeto de vários estudos, sendo chamada de eficácia legislativa (Frantzich 1979; Meyer 1980; Thomas e Moore 1991; Anderson et al, 2003; Hasecke e Mycoff 2007; Cox e Terry 2008; Cronsson 2014; Volden e Wiseman 2014). Eficácia, portanto, é o grau de sucesso com que um parlamentar consegue avançar com iniciativas legislativas de sua autoria através do processo legislativo no sentido de torná-las normas jurídicas (Volden e Wiseman 2014; Johnston 2018).

A atuação para o impulsionamento de proposições legislativas é realizada pelo parlamentar de forma individual, contudo, pode se beneficiar do apoio de um conjunto de parlamentares no momento em que precise enfrentar barreiras, sejam elas interpostas pelo próprio processo decisório (como regras e procedimentos que precisam ser realizados para que a matéria avance pelos estágios do processo legislativo), sejam bloqueios realizados pelos próprios atores políticos contrários a aprovação do projeto iniciado por outro parlamentar.

Desse modo, considerando a perspectiva mencionada por Almeida (2017) do novo protagonismo do Congresso Brasileiro, esse artigo tem como objetivo analisar quais fatores impulsionam a tramitação das iniciativas legislativas propostas por parlamentares brasileiros no que concerne a matérias na área temática da saúde. O foco, portanto, está no esforço do parlamentar em fazer sua agenda avançar.

No contexto onde pesquisas de opinião pública, realizadas pelo IBOPE¹ e pelo Latino-barômetro², mencionam que a saúde aparece como um dos problemas mais importantes para os brasileiros ao longo dos anos, e sendo apontada pelo primeiro como um “problema crônico” no país, faz-se necessária a observação não somente da implementação dessas políticas como também dos fatores relacionados às matérias legislativas e aos seus proponentes que possam influenciar na tramitação desses projetos por entre as etapas do processo legislativo brasileiro. Por essa razão focamos na produção legislativa na área de saúde.

A eficácia dos parlamentares é mensurada a partir das iniciativas legislativas impulsionadas pelos mesmos, considerando os estágios legislativos bem como os tipos de projetos (Adler e Wilkerson 2005; Volden e Wiseman 2014). Considerando esses dois aspectos é proposto um score de eficácia. Para explicar a eficácia legislativa, alguns fatores como a profissão, o gênero, as doações de campanha que o mesmo arrecada no período eleitoral, além das posições institucionais que ocupa ao chegar à casa legislativa como: lideranças, presidência e atuação como membro de comissões legislativas, além da atuação como membro da coalizão do Executivo, aparecem como os principais elementos que podem contribuir para uma maior eficácia dos parlamentares.

1 <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/26/saude-e-o-problema-mais-citado-pelos-eleitores-nos-estados-do-pais-apontam-pesquisas-ibope.ghtml> (acesso em 12/11/2018).

2 Latino Barómetro: Análises Online / Tema: Problemas pessoais, sociais e do país / problemas mais importantes no país / Problemas de Saúde / Análise temporal entre 2004-2017, através da análise online a saúde aparece com uma média de 18,33% dentre os principais problemas mencionados pelos brasileiros. A saúde aparece em conjunto com problemas como: baixos salários, transporte, terrorismo, inflação, educação, habitação, desemprego, dentre outros mensurado pelo survey. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Para analisar o efeito desses fatores sobre a eficácia dos parlamentares no que concerne a iniciativas legislativas da área temática da saúde, foram realizadas regressões lineares múltiplas, uma vez que a variável dependente é do tipo contínua. Encontramos resultados que demonstram que ser presidente e membro da Comissão de Seguridade Social e Família, bem como o fato do parlamentar ser líder do governo na Câmara são fatores positivos e que apresentam significância estatística no que se refere a eficácia dos parlamentares que iniciaram matérias de saúde entre 1995 à 2014.

O artigo contribui para a literatura sobre estudos legislativos no Brasil ao propor um score original de eficácia que busca captar as nuances e evolução nos diferentes estágios do processo legislativo como alternativa a medidas que consideram somente a proposição de projetos ou a sua aprovação em estágio final. O artigo contribui também ao explorar aspectos individuais e institucionais que influenciam a eficácia legislativa na área temática de saúde, apontando quais fatores importam para a capacidade de impulsionar uma agenda legislativa no Congresso.

O artigo se divide em quatro partes: a primeira discute a eficácia legislativa e seus fatores explicativos. Em seguida a apresentação dos dados, variáveis e a técnica utilizados nos modelos seguido pelos resultados e a conclusão do artigo.

2. EFICÁCIA LEGISLATIVA E SEUS FATORES EXPLICATIVOS

Para analisar a produção legislativa dos parlamentares é preciso ter em mente a ampla miríade de atividades na qual estão imersos. Dentre as atribuições que são aptos a realizar estão: a atuação em campanhas políticas, direcionamento de atenção às demandas do seu eleitorado e da opinião pública, a relação com os poderes Executivo e o Judiciário, atuação enquanto fiscal das atividades do Executivo; além do relacionamento com a mídia e do gerenciamento de pessoas, recursos e estrutura onde está inserido com vistas ao exercício do cargo. A atividade precípua dos parlamentares é, contudo, a de legislar.

O desenvolvimento das atribuições do legislador direcionam o parlamentar à atividades como: escrita de iniciativas legislativas, perpassando por emendamento de projetos, além do acompanhamento e impulsionamento de propostas legislativas, iniciadas pelos próprios parlamentares, através das etapas que envolvem o processo legislativo. Desse modo, a atuação dos parlamentares está imersa numa rede de tradeoffs que irão direcionar os recursos que dispõem no desenvolvimento das atribuições que decidem enfatizar (Mayhew 2004; Cronsson 2014).

Por muitos anos uma corrente da Ciência Política brasileira direcionou os estudos legislativos considerando que os parlamentares se encontravam em posição de desvantagem em relação ao Executivo e aos próprios líderes partidários que compunham o Congresso. Isso porque tanto o Presidente da República quanto os líderes possuíam mecanismos institucionais que promoviam uma atuação mais cooperativa por parte dos parlamentares no que concerne às demandas legislativas iniciadas pelo Poder Executivo (Figueiredo e Limongi 2001). Dentre os mecanismos utilizados pelo Presidente estão a edição de medidas provisórias (MPV) que tem a capacidade de trancamento de pauta do Congresso e a iniciativa exclusiva em matérias relacionadas ao orçamento e administração. Além disso os líderes têm o poder de pedidos de urgência que podem retirar uma matéria em discussão em uma comissão para a deliberação no plenário da casa (Figueiredo e Limongi 2001). Esses são alguns dos mecanismos que demonstrariam

um poderio institucional desses atores de coordenação do processo legislativo e que teria como resultado a predominância da agenda do Executivo.

Contudo uma nova perspectiva de análise da atuação legislativa dos parlamentares surge a partir dos trabalhos de Freitas (2016) e Almeida (2017) que demonstram de forma mais geral um novo protagonismo do Congresso. Seguindo essa perspectiva, mesmo os parlamentares, os líderes e o próprio poder Executivo continuarem sendo regidos pelas mesmas regras institucionais, ao longo do tempo foi observada uma mudança no comportamento dos parlamentares.

Freitas (2016), por exemplo, menciona que os parlamentares têm inserido cada vez mais emendas às medidas provisórias editadas pelo Executivo ao passo que Figueiredo e Limongi (2001) mencionaram que isso impunha um alto custo de atuação individual ao parlamentar corroborado por uma possível interpelação realizadas pelos líderes. Nesse sentido, Almeida (2017) também demonstra mudança de comportamento através do exercício da representação. A representação, que tinha sua ocorrência majoritária em plenário com ampla atuação dos líderes através dos pedidos de urgência (Figueiredo e Limongi 2001), passa a se realizar de forma mais habitual através da defesa de interesses temáticos nas comissões legislativas. Esse achado contraria as menções realizadas por Figueiredo e Limongi (2001) no sentido de que as comissões seriam esvaziadas pela atuação das lideranças partidárias e que o Executivo seria o ator que comandaria a produção legislativa do país.

Assim, ambos os autores que mencionam a mudança no padrão de comportamento dos parlamentares apesar da manutenção das regras que regem o sistema político, mostram que a performance parlamentar está ocorrendo de forma proativa, crítica e interessada em propor soluções e representar os interesses daqueles aos quais foram eleitos através do processo legislativo. Nesse sentido, a literatura vem se dedicando a observância da produção legislativa sob a ótica do protagonismo dos parlamentares no que concerne a sua capacidade de iniciar, tramitar, emendar e aprovar iniciativas legislativas através do processo legislativo.

As análises que observam a produção legislativa dos parlamentares ficaram conhecidas como estudos de eficácia legislativa. O foco se concentra na capacidade dos parlamentares em iniciar, tramitar e aprovar projetos de lei de sua autoria através do processo legislativo (Matthews 1960; Frantzich 1979; Cox e Terry 2008; Amorim Neto e Santos 2003). Assim o termo eficácia foi primeiramente empregado por Matthews (1960) que o discutia como a habilidade do parlamentar em obter sucesso legislativo.

De forma mais consistente, Adler e Wilkerson (2005) realizam uma grata diferenciação entre eficácia e sucesso legislativo. Ao passo que a eficácia refere-se à capacidade de tramitação dos projetos através dos processos legislativos, sejam eles intermediários – comissões e plenário - (Adler e Wilkerson 2005; Anderson, Box-Steffensmeier, e Sinclair-Chapman 2003; Cox e Terry 2008; Crosson 2014; Hasecke e Mycoff 2007; Moore e Thomas 1990) ou finais (Volden e Wiseman 2014), sucesso, por sua vez, relaciona-se às diferenças entre projetos propostos por um parlamentar e aqueles que se tornaram lei, comumente mensurados através da contagem, proporção, ou até a temporalidade de deslocamento da proposição até transformar-se em lei (Anderson, Box-Steffensmeier, e Sinclair-Chapman 2003; Cox e Terry 2008; Crosson 2014; Frantzich 1979; Garand e Burke 2006; Hasecke e Mycoff 2007; Jeydel e Taylor 2003; Wawro 2000).

Desse modo, apesar da consistência de estudos na área, ainda há imprecisão no que concerne aos conceitos e mensurações utilizadas pelos autores.

Apesar da pulverização de formas de análise da eficácia legislativa dos parlamentares, um estudo realizou contribuição consistente ao mensurar a eficácia do parlamentar considerando os estágios legislativos, considerando o peso substancial da matéria relacionado ao seu conteúdo (Volden e Wiseman 2014). Para além da mensuração, Volden e Wiseman (2014) propõem avanços em termos conceituais ao afirmarem que um parlamentar eficaz seria aquele que com “a comprovada habilidade de avançar com um projeto de lei de sua agenda política através do processo legislativo no sentido de torná-lo lei” (Volden e Wiseman 2014: 6).

Nessa direção, as análises de eficácia possuem a intenção de acessar a eficácia do legislador e não da política, ou seja, é a eficácia do parlamentar em introduzi-la, tramitá-la e aprová-la por entre os estágios do processo legislativo e não a implementação eficaz da política (Frantzich 1979; Volden e Wiseman 2014). Assim como já havia sido mencionado por Frantzich (1979), a passagem de uma legislação através do processo decisório depende das ferramentas e recursos disponíveis ao uso do parlamentar, relacionando-se com sua perseverança individual em acompanhar e impulsionar um projeto através de sua tramitação servindo aos interesses e objetivos desse representante.

Além de ser considerada como uma capacidade individual, a eficácia legislativa do parlamentar assume um caráter gradativo e que se relaciona com a processualidade da matéria, ou seja, quanto mais um parlamentar consegue avançar com seu projeto através do processo decisório mais eficaz ele vai se tornando (Gruenbaum 2015). Nesse sentido, apesar da literatura considerar que outros fatores que não estão sob a égide individual dos parlamentares como o contexto político ou a demanda social pela política podem influenciar na tramitação e aprovação de iniciativas legislativas, Anderson et al. (2003) afirmam que os membros do legislativo podem impulsionar a sua eficácia através de ações individuais como a iniciação de uma agenda de políticas ampla, realizando discursos no plenário e enfatizando o trabalho através de políticas locais. Além disso, ainda conclui que “os legisladores não precisam se curvar ao peso de suas realidades legislativas. Em vez disso, são capazes de influenciar o destino de sua legislação comportando-se de maneira a encorajar sua passagem” (Anderson et al: 378).

Diante dos argumentos de mudança no padrão de comportamento dos parlamentares brasileiros, buscamos analisar a eficácia dos mesmos no que concerne a habilidade individual de iniciação, tramitação e aprovação de iniciativas de sua autoria através do processo legislativo brasileiro. Adicionado a isso o exame de iniciativas que versem sobre a área temática de políticas que mais gera preocupação da população questiona-se: quais fatores explicam a eficácia legislativa dos parlamentares brasileiros quanto às iniciativas legislativas na área temática da saúde?

A literatura que analisa os fatores que contribuem para eficácia legislativa dos parlamentares têm se encarregado de inserir elementos contextuais e institucionais observáveis para testar o efeito sobre a capacidade dos parlamentares em tramitar projetos de lei pelo processo legislativo (Matthews 1960; Frantzich 1979; Meyer 1980; Whistler e Ellickson 1988; Figueiredo e Limongi 2001; Haynie 2001; Jeydel e Taylor 2003; Amorim Neto e Santos 2003; Miquel e Snyder 2006; Hasecke e Mycoff 2007; Cox e Terry 2008; Volden Wiseman e Wittmer 2010; Volden e Wiseman 2011; 2014; 2017; Osnes 2014; Gruenbaum 2015; Johnston 2018).

Dentre as principais características consideradas como propulsoras da eficácia estão as que se relacionam com a individualidade do parlamentar como gênero, profissão e os recursos financeiros e grupos financiadores de suas campanhas eleitorais. Esses estudos também consideram a alocação dos parlamentares em cargos que lhes garantam maior poder de influência dentro da instituição legislativa como: presidência e atuação como membro de comissões, cargos de liderança e membro do partido majoritário. Nesse sentido, os parlamentares que desfrutaram dessas posições possuem recursos e tendem a influenciar positivamente a tramitação de matérias iniciadas por eles (Matthews 1960; Frantzich 1979; Meyer 1980; Whistler e Ellickson 1988; Haynie 2001; Jeydel e Taylor 2003; Amorim Neto e Santos 2003; Miquel e Snyder 2006; Hasecke e Mycoff 2007; Cox e Terry 2008; Volden, Wiseman e Wittmer 2010; Volden e Wiseman 2011; 2014; 2017; Osnes 2014; Gruenbaum 2015). Discorreremos sobre as características individuais e institucionais de interesse adiante.

2.1 Características Individuais

No que concerne às características individuais, exógenas e anteriores a atuação dentro das casas legislativas estão: o gênero do parlamentar, a sua área de formação e as doações de campanha que consegue arrecadar com vistas a sua eleição.

O gênero do representante aparece na literatura como um propulsor de matérias com temáticas específicas. Desse modo, os estudos afirmam que parlamentares mulheres tendem a ser mais eficazes em tramitar materiais conhecidas como *women issues* ou seja áreas de políticas relacionadas aos direitos humanos como direitos de gênero, discriminação ou igualdade, além de temas relacionados à família, saúde, educação e direitos sociais (Volden, Wiseman e Wittmer 2010). Apesar dessa característica não encontrar consenso na literatura (Jeydel e Taylor 2003; Volden, Wiseman e Wittmer 2010; Volden e Wiseman 2011; 2014; 2017) pelo fato do Legislativo ser um ambiente promotor de “qualidades masculinas” (Rosenthal 1988), alguns estudos demonstram que as representantes eleitas do sexo feminino e brancas tenderiam a apresentar melhores resultados em termos de eficácia, principalmente quando as mesmas ocupam posições semelhantes aos homens dentro do Congresso (Bratton e Haynie 1999; Volden et al. 2010; Volden; Wiseman 2011). Desse modo espera-se que:

H1: Parlamentares mulheres apresentam maior eficácia em tramitar iniciativas legislativas de saúde do que parlamentares homens.

Outro elemento que também consta em alguns modelos que analisam a eficácia legislativa dos parlamentares relaciona-se com a área de formação do parlamentar, ou seja, a sua profissão (Haynie 2001; Miquel e Snyder 2006; Osnes 2014). Como menciona Miquel e Snyder (2006), os parlamentares formados na área do direito, ou seja, advogados, tendem a ser mais eficazes do ponto de vista legislativo por possuírem anos de treinamento e especialização na teoria e aplicação da lei. Apesar da mensuração ocorrer em relação a uma profissão específica (Haynie 2001; Miquel e Snyder 2006), a literatura indica que a profissão pode favorecer a tramitação dos projetos de lei dos parlamentares em duas frentes: a primeira refere-se a própria escrita das matérias, relacionando-se com a capacidade técnica e informacional que o parlamentar dispõe frente a área específica de políticas públicas ao qual se insere; a segunda ocorre quando os demais parlamentares creditam ao parlamentar expertise técnica e passam a contar com sua capacidade

informativa e de diálogo no que concerne à discussão política na área que o mesmo domina, seja no plenário ou nas comissões legislativas (Krehbiel 1992; Adler et al. 2005; Adler e Wilkerson 2005; Miquel e Snyder 2006). No contexto da análise de políticas de saúde o fato da profissão do parlamentar estar ligada à área da saúde pode lhe fornecer melhores condições e expertise tanto para formular projetos como para promover debates e argumentos mais sólidos no que concerne à formação de coalizão de apoio, garantindo maior poder de influência em relação aos demais parlamentares. Assim a expectativa é de que:

H2: parlamentares com formação profissional na área da saúde apresentam maior eficácia em iniciativas legislativas da área temática da saúde do que parlamentares com formação em outras áreas.

Ainda no que concerne às características individuais e anteriores ao processo legislativo, as doações de campanha recebidas pelos candidatos também aparecem como elemento propulsor da eficácia na medida em que o parlamentar é motivado a trabalhar em prol dos grupos financiadores da campanha. Nesse sentido, não seria qualquer doação que poderia exercer influência, mas aquelas direcionadas por grupos que podem se beneficiar das políticas públicas iniciadas pelos parlamentares (Frantzych 1979). A importância das doações pode aparecer inclusive no período eleitoral pois na medida em que o parlamentar dedica seu tempo de campanha para arrecadação de recursos ele está demonstrando disponibilidade em aceitar e até atuar em prol de demandas específicas requeridas pelos grupos que o financiaram (Ansolabehere et al 2003; Powell 2014). No caso de áreas específicas de políticas públicas como é o caso da saúde, faz-se ainda mais pertinente a análise de uma possível influência das doações de campanha realizadas por grupos que podem vir a se beneficiar de políticas na área. Desse modo, as doações poderiam impulsionar a eficácia porque a dedicação e esforço do parlamentar em iniciar e tramitar projetos que possam beneficiar seus financiadores seria uma forma de retribuir o investimento, como também promover um refinanciamento futuro pelo grupo de interesse à campanha do parlamentar através da retrospectividade das ações legislativas favoráveis aos interesses dos financiadores (Osnes 2014). Diante disso a hipótese conjecturada é de que:

H3: quanto maior o financiamento por grupos que possuem atuação econômica relacionada à área de saúde maior a eficácia do parlamentar.

2.2 Características Institucionais

Quanto aos fatores endógenos à instituição legislativa que podem influenciar na capacidade do parlamentar em tramitar iniciativas de sua autoria através do processo legislativo estão a atuação enquanto membros e presidente de comissões legislativas, enquanto líderes e a participação do mesmo como membro do partido majoritário aparecem como os principais elementos institucionais que podem promover a eficácia legislativa dos representantes eleitos.

No que concerne a atuação dentro das comissões legislativas, uma vez que as comissões são ambientes de discussão que requerem e incentivam a especialização técnica do parlamentar, a literatura tem mencionado que os membros e os parlamentares que ocupam os cargos de presidência das comissões tendem ser mais eficazes por conta das

garantias institucionais que possuem. Essas garantias podem ser o poder de agenda (no caso dos presidentes) e poder de influência sobre os pares (no caso dos membros).

Com vistas às comissões terem passado a atuar como lócus das decisões legislativas (Almeida 2017), faz-se pertinente a observação da participação dos parlamentares nas posições mencionadas que propõem legislação em saúde. Isso tanto nas comissões com poder terminativo, ou seja, aquelas que tem o poder de encerrar a tramitação de qualquer projeto legislativo caso o mesmo promova lesões à constitucionalidade (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania - CCJC) e aos recursos públicos (Comissão de Finanças e Tributação - CFT), quanto a atuação enquanto membro e presidente da comissão que resguarda jurisdição temática sobre iniciativas área da saúde –(Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF).

Além dos presidentes de comissões que possuem garantias formais - poder de agenda e uso de recursos associados ao cargo em busca de apoio à matérias específicas - e mecanismos informais que possam favorecer a sua eficácia (Frantzich 1979; Amorim Neto e Santos 2003), são importantes também os membros das comissões que podem atuar frente aos demais membros das comissões se utilizando de suas habilidades técnicas e pessoais - expertise na área temática além de capacidade de negociação e construção de apoio em volta de matéria específicas - com vistas à promoção da sua eficácia. Por essas razões outras duas hipóteses são creditadas nesse modelo:

H4: os parlamentares que ocupam o cargo de presidência das comissões com poder terminativo (CCJC e CFT) e da comissão que possui jurisdição sobre as políticas de saúde (CSSF) apresentam maior eficácia.

H5: os parlamentares alocados como membros das comissões legislativas com poder terminativo (CCJC e CFT) e da comissão que possui jurisdição sobre as políticas de saúde (CSSF) apresentam maior eficácia.

Ainda no sentido das vantagens que a ocupação dos cargos pode gerar em termos de eficácia, a literatura tem considerado de forma ampla como a atuação dos representantes pode influenciar na capacidade dos mesmos de tramitarem iniciativas de sua autoria (Frantzich 1979; Figueiredo e Limongi 2001; Haseche e Mycoff 2007). Nesse sentido, os líderes além de estarem de posse de garantias institucionais - poder de fala no plenário, requerimento de urgência das matérias, alocação de membros nas comissões, ponte de conexão entre as demandas do grupo que representa e o Executivo - que os colocam em superioridade em relação aos demais parlamentares (Frantzich 1979), ainda tendem a desfrutar de capacidades individuais de negociação e barganha. Essas capacidades individuais que podem fomentar a disciplina dos parlamentares também podem ser usadas no sentido de angariar apoio para políticas específicas (Figueiredo e Limongi 2001; Osnes 2014). Além desses poderes, o líder faz parte de uma elite dentro da casa representativa (Frantzich 1979) e atua como responsável pelo gerenciamento das demandas das bancadas que representam, podendo se utilizar dos recursos e mecanismos ao qual estão de posse para impulsionar projetos individuais, como matérias de sua autoria. Assim espera-se que:

H6: parlamentares que ocupam posição de liderança dentro do Congresso apresentam maior eficácia.

Outro atributo indispensável nos modelos que observam os fatores que podem influenciar na capacidade dos parlamentares em tramitar projetos de sua autoria é a condição de membro do partido majoritário (Frantzich 1979; Thomas e Moore 1991; Haynie 2001; Anderson et al 2003; Cox e Terry 2008; Volden e Wiseman 2014). Diante da perspectiva de que o partido majoritário através do quantitativo de cadeiras que dispõe no Legislativo conseguiria controlar os principais cargos e recursos disponíveis na instituição isso poderia beneficiar seus integrantes e a atuação dos mesmos individualmente seja através apoio direto dos pares seja através da dissolução de possíveis entraves impostos por membros da oposição (Frantzich 1979; Hasecke e Mycoff 2007; Gruenbaum 2015).

Contudo, ao analisarmos o processo legislativo brasileiro percebemos que o multipartidarismo nos leva a condição onde nenhum partido consegue ocupar majoritariamente as cadeiras do legislativo. Por essa razão, os modelos utilizam a composição partidária da coalizão do Executivo como forma de mensurar o efeito de ser membro de uma maioria governativa e os benefícios que compor essa base pode trazer à tramitação dos projetos iniciados pelos parlamentares (Amorim Santos e Neto 2003). Dentre os benefícios que ser membro da coalizão podem proporcionar aos seus membros estão: o apoio dos demais integrantes da coalizão (Thomas e Moore 1991; Anderson et al 2003), além dos cargos e recursos que os partidos e seus membros dispõem e que podem ser utilizados como moeda de troca no momento da negociação e construção de apoio com os demais parlamentares no intuito de garantir uma tramitação facilitada das iniciativas legislativas dos membros da coalizão. Diante disso a hipótese conjecturada é de que:

H7: parlamentares que integram a coalizão do Executivo na Câmara são mais eficazes do que os que não a compõem.

Desse modo, seguindo as perspectivas orientadas pela literatura sobre os efeitos que os fatores mencionados exercem sobre a eficácia dos parlamentares, esse trabalho analisa as iniciativas legislativa promovidas pelos deputados federais brasileiros. Desse modo, espera-se encontrar que os parlamentares que estiverem de posse das características individuais e institucionais mencionadas como: serem mulheres, possuírem formação profissional na área da saúde, receberem doações de campanha de grupos que podem se beneficiar de políticas na área temática ,bem como os parlamentares que estejam de posse de cargos de relevância dentro da casa legislativa apresentam maior eficácia legislativa.

3. MENSURANDO A EFICÁCIA E AS CARACTERÍSTICAS DOS PARLAMENTARES

A eficácia legislativa dos parlamentares brasileiros foi analisada com base no modelo apresentado por Volden e Wiseman (2014). Os autores mensuram eficácia com base em duas dimensões: localização dos projetos nos estágios legislativos e substancialidade (conteúdo) da matéria. A primeira dimensão se divide em cinco etapas legislativas: projetos iniciados; recebidos em comissões; recebidos além das comissões; passaram a Câmara e os que se tornaram lei. A segunda dimensão, conteúdo da matéria, divide-se em: projetos de caráter comemorativo, substantivo e significativo-substantivo, onde os produtos dessas dimensões compõem um índice contendo 15 associações entre os estágios legislativos e a classificação do conteúdo da matéria promovendo, portanto o score de eficácia legislativa.

Assim, a eficácia legislativa dos parlamentares brasileiros, mais especificamente dos deputados federais, foi criada a partir da produção legislativa dos parlamentares.

Os dados relacionados aos projetos de lei analisados foram disponibilizados pelo Sistema de Informação da Câmara dos Deputados (Sileg). Dentre todos os projetos de lei disponibilizados pelo Sileg foram capturadas todas as iniciativas legislativas classificadas como pertencentes à área temática da saúde pelo próprio sistema da Câmara entre 1995 e 2014, contabilizando um total de 1649 iniciativas legislativas na área da saúde.

A partir disso o score de eficácia foi elaborado considerando duas dimensões analíticas: a primeira com base na localização do projeto no processo decisório e a segunda correspondente ao tipo de matéria. Dessa maneira a primeira dimensão também considerou os cinco estágios legislativos ao qual tendem a transitar majoritariamente os projetos de lei brasileiros, compreendendo os estágios e respectivos valores: projetos iniciados (0,2), projetos localizados nas comissões (0,4), projetos em plenário (0,6), no senado (0,8) e que se tornaram lei (1). Por outro lado, foram direcionados pesos aos projetos de acordo com o grau de dificuldade de tramitação relacionada ao tipo de projeto iniciado pelos parlamentares. Assim foram considerados quatro tipos de iniciativas legislativas, bem como seus respectivos pesos: projetos de emenda à constituição (5); projetos de lei complementar (3); projeto de lei ordinária (2) e projeto de lei de conversão (1).

Em seguida foram realizadas as somas dos produtos dos estágios legislativos e do tipo de projeto e esses valores foram divididos pelo total de projetos nessa condição durante o período analisado através do modelo mencionado abaixo:

Figura 1: Fórmula do Score de Eficácia Legislativa

$$\begin{aligned}
 \text{Score de Eficácia Legislativa} = & \left[\left(\frac{(n.intro.pec+n.intro.plp+n.intro.pl+n.intro.plv)i}{(\sum n.intro.pec+\sum n.intro.plp+\sum n.intro.pl+\sum n.intro.plv)} \right) + \right. \\
 & \left(\frac{(n.com.pec+n.com.plp+n.com.pl+n.com.plv)i}{(\sum n.com.pec+\sum n.com.plp+\sum n.com.pl+\sum n.com.plv)} \right) + \\
 & \left(\frac{(n.plen.pec+n.plen.plp+n.plen.pl+n.plen.plv)i}{(\sum n.plen.pec+\sum n.plen.plp+\sum n.plen.pl+\sum n.plen.plv)} \right) + \\
 & \left(\frac{(n.sen.pec+n.sen.plp+n.sen.pl+n.sen.plv)i}{(\sum n.sen.pec+\sum n.sen.plp+\sum n.sen.pl+\sum n.sen.plv)} \right) + \\
 & \left. \left(\frac{(n.lei.pec+n.lei.plp+n.lei.pl+n.lei.plv)i}{(\sum n.lei.pec+\sum n.lei.plp+\sum n.lei.pl+\sum n.lei.plv)} \right) \right] \left[\frac{N}{5} \right]
 \end{aligned}$$

Fonte: Autores

Tal qual o score de eficácia desenvolvido por Volden e Wiseman (2014), a fórmula possui se desenvolve através do somatório do produto da relação entre o número de projetos em cada estágio legislativo (introdução = 0,2; comissão = 0,4; plenário = 0,6; senado = 0,8 e lei = 1,0) e os tipos de iniciativas (pec=5; plp=3; pl=2 e plv=1), por parlamentar(i) e entre as legislaturas (j) e esse valor foi multiplicado por N/5³. nas legislaturas que compõem o recorte temporal que compreende as legislaturas entre 1995 à 2014 (50^a à 54^a).

3 A divisão tem como foco normalizar os score em torno da média 1, por essa razão, o N corresponde ao número de parlamentares (513) e o denominador (5) ao número de estágios legislativos considerados na análise, essa divisão resulta no valor 102,6 ao qual serão proporcionados os valores iniciais do score, tal qual realizaram Volden e Wiseman (2014).

A partir dessa mensuração, o score de eficácia se enquadra no modelo como a variável dependente que assume valores contínuos onde serão analisados os efeitos das características individuais e institucionais dos parlamentares sobre a capacidade dos parlamentares de tramitarem projetos de lei de sua autoria. No que concerne à mensuração dos fatores que podem influenciar na tramitação dos projetos de lei de saúde, a tabela abaixo demonstra tanto a descrição quanto a forma de mensuração das variáveis independentes que foram inseridas do modelo e que serão testadas através de um modelo de regressão linear múltipla.

Tabela 01: Dados Variáveis e Método de Análise

Variáveis	Fonte dos Dados	Descrição	Mensuração
Score de eficácia (VD)	Sileg	Compreende o produto entre o número de iniciativas alocadas através dos estágios legislativos e tipos de projeto fracionado pelo total dos produtos de iniciativas ao longo das legislaturas.	Estágios legislativos: introdução:0,2; comissão: 0,4; plenário: 0,6; senado: 0,8; lei: 1,0. Tipos de projetos: PEC: 5; PLP: 3; PL: 2; PLV: 1
Gênero	Câmara dos deputados	Parlamentares do sexo feminino	1 - Parlamentar mulher 0 - Parlamentar homem
Profissão	Câmara dos deputados	Parlamentares com formação profissional em áreas correlatas da saúde (médicos, enfermeiros, biólogos, biomédicos, odontólogos, médicos veterinários, dentre outros).	1 - Parlamentares com formação na área da saúde 0 - Parlamentares que não possuem formação profissional na área da saúde
Doações de campanha	Tribunal Superior Eleitoral	Doações de campanha realizadas por grupos econômicos que podem se beneficiar de políticas na área da saúde (planos e seguros de saúde, clínicas, indústria farmacêutica, hospitais, fornecedores de serviços de saúde, clínicas de diagnóstico, dentre outros).	Proporção das doações recebidas: doações recebidas de grupos que podem se beneficiar de políticas de saúde dividido pelo total recebido pelo parlamentar.
Presidência de comissão	Sileg	Parlamentar que atuou durante a legislatura como presidente ou vice-presidente das comissões legislativas com poder terminativo (CCJC e CFT) e com jurisdição sobre a área temática da saúde(CSSF).	1 - Presidente e vice-presidente das comissões legislativas (CCJC, CFT e CSSF) 0 - Não atuou como presidente ou vice-presidente das comissões legislativas (CCJC, CFT e CSSF)

Variáveis	Fonte dos Dados	Descrição	Mensuração
Membro de comissão	Sileg	Parlamentar que atuou durante a legislatura como membro das comissões legislativas: com poder terminativo (CCJC e CFT) e com jurisdição sobre a área temática da saúde (CSSF). iniciativas alocadas através dos estágios legislativos e tipos de projeto fracionado pelo total dos produtos de iniciativas ao longo das legislaturas.	1 - Membro das comissões legislativas (CCJC, CFT e CSSF). 0 - Não atuou como membro das comissões legislativas (CCJC, CFT e CSSF).
Líder Partidário	Sileg	Parlamentar que atuou como líder partidário durante o período analisado.	1 - Líder e vice-líder partidário. 0 - Não líder ou vice-líder partidário.
Líder de Bloco Parlamentar	Sileg	Parlamentar que atuou como líder do bloco partidário durante o período analisado.	1 - Líder e vice-líder do bloco partidário. 0 - Não líder ou vice-líder do bloco partidário.
Líder do Governo	Sileg	Parlamentar que atuou como líder do governo na Câmara durante o período analisado	1 - Líder e vice-líder do governo na Câmara 0 - Não líder ou vice-líder do governo na Câmara
Coalizão do Executivo	Cebrap	Compreende o produto entre o número de iniciativas alocadas através dos estágios legislativos e tipos de projeto fracionado pelo total dos produtos de iniciativas ao longo das legislaturas.	1 - Parlamentar é membro de partido que compõe a coalizão do Executivo 0 - Parlamentar não é membro de partido que compõe a coalizão do Executivo
Recorte Temporal		Matérias legislativas propostas entre 1995 e 2014.	
Objeto de Análise		1649 iniciativas legislativas na área temática da saúde – 772 parlamentares.	
Técnica Estatística		Estatística Descritiva e Regressão Linear Múltipla (OLS).	
URL (Dados Disponibilizados)		https://osf.io/jkvtw/ .	

Fonte: Autores

Diante da necessidade de avanço no conhecimento, bem como para garantir a replicabilidade dos resultados, os dados foram disponibilizados publicamente no Dataverse⁴. Além da disponibilização do banco que foi utilizado para a realização dos testes, foi também disponibilizado um banco que contém as informações de forma bruta com relação aos parlamentares e as iniciativas legislativas analisadas.

4. Resultados

Com base nos primeiros resultados encontrados podemos perceber que há uma redução entre o número de parlamentares que atuaram entre as 50^a e 54^a legislaturas e aqueles que iniciaram matérias relacionadas à saúde, ou seja, 3210 parlamentares atuaram no período, porém apenas 772 propuseram matérias relacionadas à saúde. Desse modo, apenas 24% dos deputados federais iniciaram matérias relacionadas à saúde entre 1995-

4 Link para acesso aos bancos de dados: <https://osf.io/jkvtw/>.

2014. No que concerne ao score de eficácia, que é produto da relação entre o número da matérias e seus respectivos estágios legislativos e tipos de iniciativas, esse assume valores que variam entre 0,37 e 102,6, sendo a média do score entre as legislaturas é de 3,34. Isso porque a informação relevante é a ampla variação do score de eficácia legislativa entre os parlamentares.

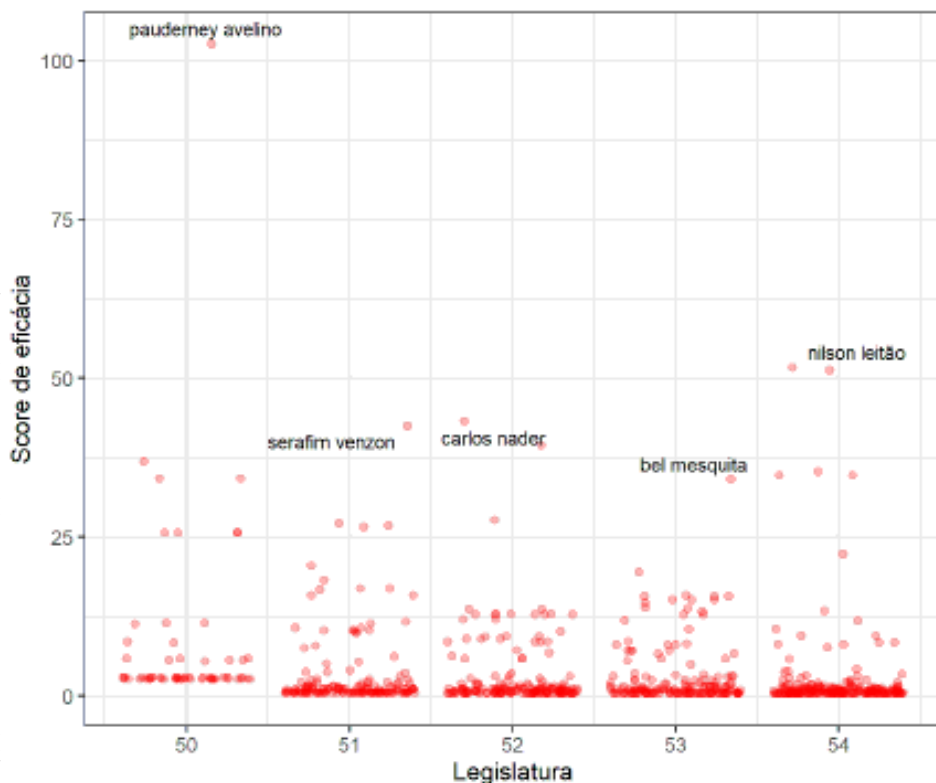
No que concerne às doações de campanha estas possuem um numero de observações reduzidos por conta do período disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral ser apenas à partir de 2002 e também porque nem todos os parlamentares receberam doações oriundas de setores que atuam no ramo da saúde.

Tabela 2: Estatística Descritiva das Variáveis

Statistic	N	Média	Desvio-Padrão	Min	Max
Score de eficácia	772	3.34	7.26	0.37	102.6
Doações saúde (em reais)	552	17.649.43	92.768.96	0	1.675.730
Proporção das doações saúde	552	0.023	0.0857	0	0.75
Total de doações (em reais)	552	590.800.1	682.667.3	100	4.866.458

Fonte: Autores

Figura 2: Distribuição dos Parlamentares através do Score de Eficácia pelas Legislaturas

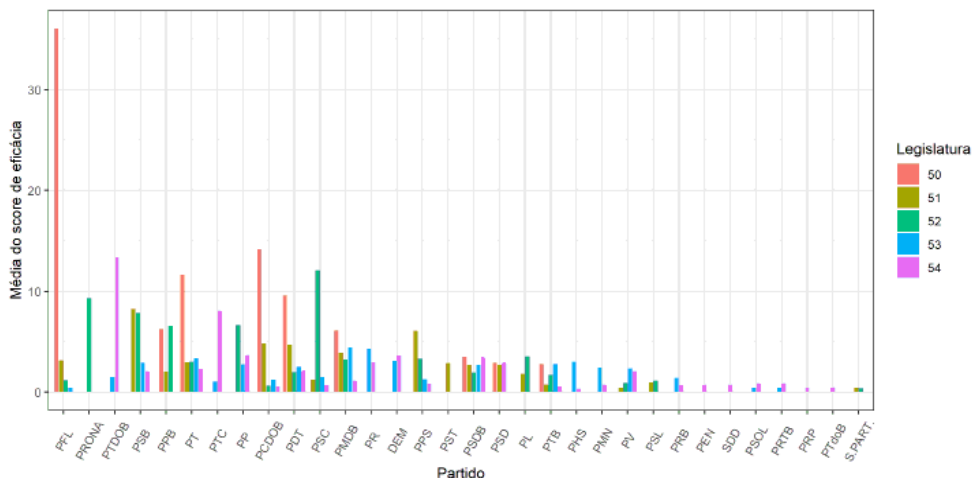


Fonte: Autores

Podemos observar na figura abaixo a distribuição dos parlamentares com base no score de eficácia. A distribuição dos parlamentares nas diferentes legislaturas mostra que a grande maioria apresenta baixa eficácia. Isto é, possuem baixa capacidade de fazer as proposições legislativas avançarem no processo legislativo. Isso faz com que a grande maioria do que é proposto pelos parlamentares no tema de saúde fique somente no estágio da proposição, sem maiores discussões no âmbito do Parlamento. A distribuição também mostra que alguns parlamentares se sobressaem em termos de tramitação de iniciativas legislativas na área da saúde, tendo como os casos que possuem os maiores scores de eficácia os deputados Pauderney Avelino (PFL/AM) que atuou na 50ª legislatura, seguido por Nilson Leitão (PSDB/MT) da 54ª legislatura, onde o primeiro possui o score de 102,6 e o segundo, 51,67.

Quando analisamos o score de eficácia percebemos que os partidos variam ao longo dos anos na capacidade dos seus membros em avançarem com projetos de lei através do processo legislativo, como mostra a figura a seguir.

Figura 3: Média do Score de Eficácia por Partido entre as Legislaturas



Fonte: Autores

Com base nas informações da figura 3 podemos perceber que na legislatura 50ª o PFL, PCDoB e PT apresentam os maiores scores médios de eficácia enquanto na legislatura 52ª o PSC, o Prona e PSB apresentam os melhores resultados médios. Por outro lado, partidos como o PMDB, PSDB e PSD aparecem com uma média do score mais estável ao longo das legislaturas.

Em seguida passamos a analisar o efeito das variáveis independentes relacionadas às características individuais e institucionais dos deputados federais brasileiros sobre o score de eficácia. Ao observarmos os modelos abaixo percebemos que as variáveis relacionadas ao fato do parlamentar atuar como líder do governo na Câmara ($\beta = 6.038$ e $p\text{-valor} < 0.01$, modelo 3), a posição institucional enquanto presidente ($\beta = 3.077$ e $p\text{-valor} < 0.05$, modelo 2) e membro ($\beta = 1.473$ e $p\text{-valor} < 0.05$, modelo 3) da Comissão de Seguridade Social e Família apresentam significância estatística e associação positiva em relação ao score de eficácia legislativa.

Outros fatores ainda podem impulsionar a eficácia legislativa dos parlamentares por apresentarem associação positiva como: o gênero do parlamentar, ou seja, mulheres podem ser mais eficazes em matérias relacionadas à saúde ($\beta = 0.0477$, modelo 4); a proporção de doações oriundas do setor da saúde ($\beta = 0.10$, modelo 1) pode vir a impulsionar a eficácia e atuar profissionalmente em área correlata à saúde também demonstra relação positiva ($\beta = 0.62$ e 0.217 , modelos 1 e 4, respectivamente) Contudo, por não apresentarem significância estatística, não é possível que as respectivas hipóteses nulas sejam descartadas.

Por outro lado, ser membro da CCJC apresenta associação negativa e estatisticamente significativa com o score de eficácia ($\beta = -1.327$ e p-valor < 0.1) ao passo que líder de bloco partidário e membro da coalizão do Poder Executivo, apresentam associação negativa e não significativa estatisticamente (entre os modelos 2 e 5 das respectivas variáveis). Isso pode indicar uma redução da eficácia dos parlamentares que ocupam essas posições, contudo as hipóteses nulas não podem ser descartadas.

Alguns resultados positivos e significativos são encontrados em análises do contexto brasileiros. Nesse sentido, Amorim Neto e Santos (2003) encontram parlamentares que ocupam cargos dentro da instituição legislativa tendem a um maior poder de aprovação de matérias, nessa direção estão nossos achados relacionados aos cargos de liderança do governo, presidência e condição de membro da CSSF.

Por outro lado, outras variáveis como ser presidente das comissões com poder conclusivo (CFT e CCJC) e ser membro da coalizão do Executivo, ambas apresentaram associação negativa com a capacidade de tramitar matérias legislativas. Desse modo, ser membro da coalizão e sua possível relação negativa (uma vez que não apresenta significância estatística e por isso não é possível descartar a hipótese nula) com a tramitação e aprovação de iniciativas está em consonância com os achados de Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003).

Tabela 3: Coeficientes e Significância Estatística dos Modelos de Eficácia Legislativa.

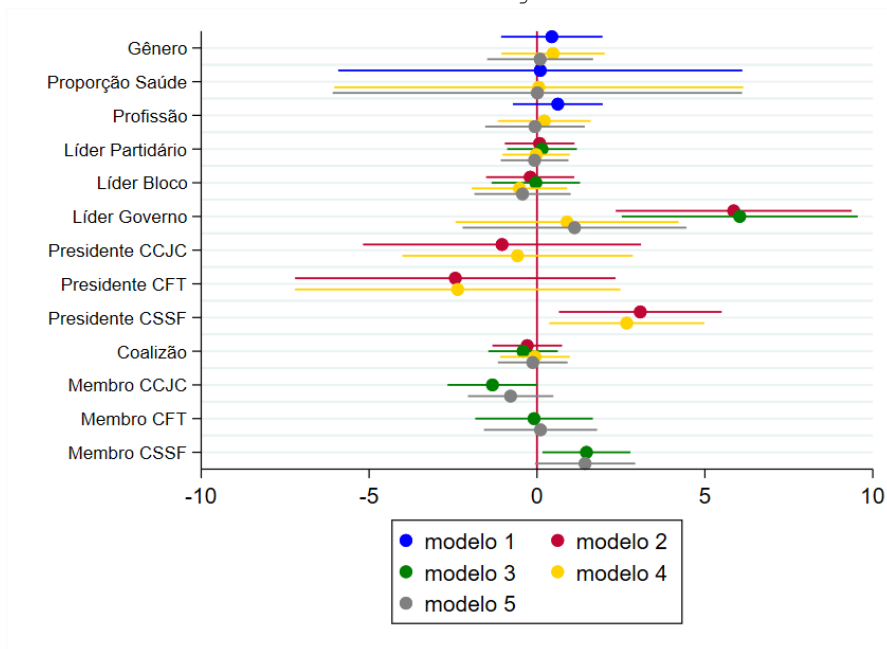
Resultados					
Variável Dependente: Score de Eficácia Legislativa					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Líder Partidário		0.0791	0.149	-0.0249	-0.0719
		(0.529)	(0.529)	(0.510)	(0.513)
Líder Bloco		-0.202	-0.0356	-0.521	-0.431
		(0.669)	(0.671)	(0.724)	(0.730)
Líder Governo		5.857***	6.038***	0.895	1.118
		(1.790)	(1.790)	(1.691)	(1.698)
Presidente CCJC		-1.041		-0.579	
		(2.109)		(1.747)	

Presidente da CFT		-2.433		-2.362	
		(2.431)		(2.467)	
Presidente CSSF		3.077**		2.672**	
		(1.235)		(1.175)	
Coalizão		-0.291	-0.414	-0.0617	-0.127
		(0.529)	(0.527)	(0.528)	(0.528)
Gênero	0.44			0.477	0.0933
	(0.77)			(0.783)	(0.802)
Proporção Doações Saúde	0.10			0.0530	0.0115
	(3.06)			(3.100)	(3.103)
Profissão	0.62			0.217	-0.0603
	(0.68)			(0.702)	(0.755)
Membro CCJC			-1.327*		-0.786
			(0.681)		(0.648)
Membro CFT			-0.0872		0.104
			(0.892)		(0.859)
Membro CSSF			1.473**		1.432*
			(0.667)		(0.760)
Constant	2.62***	3.242***	3.297***	2.693***	2.825***
	(0.30)	(0.448)	(0.479)	(0.465)	(0.490)
Observations	552	772	772	552	552
R2	0.0022	0.0233	0.0269	0.0150	0.0142
Adjusted R2	-0.0032	0.0144	0.0179	-0.0032	-0.0040
Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Fonte: Autores.

Nesse sentido, o gráfico de coeficientes apresentado abaixo ilustra o comportamento das variáveis que indicam as características individuais e institucionais dos parlamentares, facilitando a visualização da significância estatística das variáveis inseridas nos modelos propostos. A análise gráfica reafirma as informações da tabela de regressão quanto à significância estatísticas das variáveis relacionadas à condição de líder do governo, presidente e membro da CSSF que apresentam associações positivas com a capacidade de tramitar iniciativas legislativas, como também à relação negativa existente entre ser membro da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e o score de eficácia legislativa.

Figura 4: Coeficientes das Variáveis relacionadas ao efeito das características individuais e institucionais sobre a eficácia legislativa



Fonte: Autores.

Em suma, os resultados aqui apresentados indicam que a eficácia legislativa dos deputados brasileiros na área de saúde varia expressivamente. A maioria apresenta baixa eficácia, mas alguns parlamentares se destacam na capacidade de avançar sua agenda de políticas. Buscando identificar os fatores explicativos dessa variação, identificamos que ser líder do governo na Câmara e a ocupação de cargos de presidência ou membro da comissão de interesse para a área de saúde são relevantes para compreendermos por que alguns parlamentares são mais eficazes que outros. Mostramos ainda que fatores tidos como extremamente relevantes na literatura não apresentaram relação significativa, como o financiamento de campanha, o gênero ou ser membro da coalizão do Executivo. Com esses resultados buscamos contribuir para a literatura sobre estudos legislativos no Brasil, principalmente na diferenciação dos parlamentares quanto a sua atuação no processo legislativo e na capacidade de decisão acerca de políticas públicas relevantes para a população.

5. Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo a análise dos fatores relacionados às características individuais e institucionais dos parlamentares e a influência desses elementos sobre a capacidade dos representantes de tramitarem projetos de lei de sua autoria por entre os estágios do processo legislativo brasileiro. Nesse sentido, a análise da eficácia legislativa através de projetos de lei na área temática da saúde se fez necessária pois é a área de políticas públicas que mais gera preocupação na população. Desse modo, a análise que compreende a capacidade dos parlamentares de tramitarem projetos de

lei sobre uma temática de alta demanda social se fez imprescindível, inclusive quando passamos a considerar os fatores que podem influenciar a habilidade dos parlamentares de prosseguirem com seus projetos pelos estágios do processo legislativo.

Diante dessa perspectiva, o estudo demonstra que o fato do parlamentar ao ser eleito atuar dentro da casa legislativa como membro ou presidente da Comissão de Seguridade Social e Família como também assumir a liderança do governo na Câmara pode exercer forte influência positiva sobre a sua capacidade individual de tramitar iniciativas legislativas de sua autoria na área temática da saúde através do processo legislativo brasileiro.

Apesar dos outros elementos analisados como o gênero do parlamentar, algumas posições de liderança, bem como a atuação do parlamentar enquanto presidente das comissões que resguardam poder conclusivo sobre as matérias não apresentarem os resultados esperados pela literatura, esse estudo foi capaz de fomentar o avanço em termos de conhecimento dos estudos de eficácia, principalmente no que concerne a diferentes contextos políticos.

Além disso, esse trabalho ainda foi capaz de promover avanços na medida em que propõe a criação de um score que considera com maior amplitude o processo legislativo diferente das análises que consideram a produção legislativa de forma binária além de incorporar um amplo espectro temporal compreendendo quase 20 anos (1995-2014) da produção de iniciativas legislativas em saúde.

Diante da proposta desenvolvida por esse estudo o grande objetivo aqui é chamar atenção para a produção legislativa dos parlamentares brasileiros corroborando a perspectiva mencionada por Almeida (2017) de que há um novo protagonismo no Congresso principalmente no que concerne a produção de políticas públicas apesar da manutenção das regras que orientam o comportamento legislativo não terem sofrido alterações. Assim apesar da consistência dos resultados aqui apresentados este estudo tem como principal objetivo o direcionamento de uma agenda de pesquisa sobre a eficácia dos legisladores brasileiros.

No que concerne a eficácia, a observação do conteúdo das matérias as diversas áreas temáticas de políticas públicas bem como a saliência dos temas do projeto para a opinião públicas podem contribuir de forma consistente com os estudos de eficácia. Além disso, a inclusão de novos elementos explicativos da eficácia como a tempo de atuação legislativa do parlamentar (senioridade); a ideologia; bem como se a eficácia é capaz de trazer retorno eleitoral positivo aos legisladores são fatores que podem auxiliar nas explicações relacionadas à capacidade dos parlamentares em avançar com projetos de lei inclusive que podem incentivar a eficácia.

Desse modo definir conceitualmente e metodologicamente um legislador eficaz é um desafio. Por isso é preciso avançar em novas formas de conceitos de mensuração e análise além da inserção de novos contextos e tipos de casa legislativas com vistas a uma construção mais ampla da contribuição acadêmica sobre o tema. Isso porque apenas através da inserção de novos elementos explicativos é que seremos capazes de diferenciar os legisladores mais eficazes dos que são menos eficazes.

6. Referências

- ADLER, E. Scott; BERRY, Michael; MAESTAS, Cherie; WILKERSON, John . The Politics of Legislative Specialization: Issues and Considerations in Measurement, 96TH-105TH Congresses. ANNUAL MEETINGS OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005. Chicago.
- ADLER, E. Scott e WILKERSON, John. 2005. The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives. ANNUAL MEETINGS OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Washington D.C. 1-27.
- ALMEIDA, Acir. 2017. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. 41º Encontro Anual da ANPOCS – Caxambu, MG, 2017.
- AMORIM NETO, Otávio e SANTOS, Fabiano. 2003. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.46, nº 4, pp. 661 -698 < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400002&script=sci_abstract&tlng=es>.
- ANDERSON, William D., BOX-STEFFENSMEIER, Janet, M, e CHAPMAN, Valeria Sinclair. 2003. The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives. Legislative Studies Quarterly v.28, nº.3: 357-86.
- ANSOLABEHERE, Stephen; DE FIGUEIREDO, John. M. e SNYDER, James. M. Jr. 2003. Are Campaign Contributions Investment in the Political Marketplace or Individual Consumption? Or “Why Is There So Little Money in Politics?. Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- BRATTON, Kathleen.A e HAYNIE. Kerry. L.1999. Agenda Setting and Legislative Success in State Legislatures: The Effects of Gender and Race. Journal of Politics, v.61, nº 3: 658-679.
- CARVALHO, L. 2017. Financiamento de campanha e atuação parlamentar: o efeito do patrocínio de campanha dos planos de saúde sobre as proposições do legislativo. 41º Encontro Anual da ANPOCS, pp.1- 24.
- CASAS, Andreu; DENNY, Matthew e WILKERSON, John. 2018. More Effective Than We Thought: Accounting for Legislative Hitchhikers Reveals a More Inclusive and Productive Lawmaking Process. This version: July 22, pp.1-40. < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3098325>
- COX, Gary W. e TERRY, William C. Legislative Productivity in the 93d-105th Congress. Legislative Studies Quarterly, v. 33, nº 4: 603-618. < <https://www.jstor.org/stable/40263477>>
- CRONSSON, J.M. 2014. Production and the Legislative Enterprise Lobbying, Congressional Staff, and Bill Sponsorship in the U.S. House. APSA 2014 Annual Meeting Paper. < <https://ssrn.com/abstract=2451376>>
- ELLICKSON, Mark .C e WHISTLER, Donald .E.1988. Measuring Legislative Effectiveness in the Missouri General Assembly: a longitudinal study. pp.17-42. (<https://journals.sharek.org/arp/article/view/831/784>) acesso em 17/05/2018
- FIGUEIREDO, Argelina .C e LIMONGI, Fernando. 2001. Executivo e Legislativo na nova ordem

- constitucional. 2ª edição, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, pp. 7-232.
- FRANTZICH, Stephen. Who Makes Our Laws?. 1979. The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 4, nº 3, 1979, pp. 409-428.
- FREITAS, Andréa Marcondes. 2016. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. v.10, nº 2, 2016. pp.1-34.
- GARAND, James. C. e BURKE, Kelly. M. 2006. Legislative Activity and the 1994 Republican Takeover: Exploring Changing Patterns of Sponsorship and Cosponsorship in the U.S. House. *American Politics Research* v.34, nº 2 : 159-188.
- GRUENBAUM, Ben. 2015. How Elections and Parties Influence Legislative Effectiveness. Assessing Causes and Institutional Implications in the U.S. Senate. Harvard's American Politics Research Workshop. < https://home.gwu.edu/~dwh/gruenbaum_workshop_june2015.pdf >
- HASECKE, Edward. B. e MYCOFF, Jason, D. 2007. Party Loyalty and Legislative Success. Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives? *Political Research Quarterly*, v.60, nº. 40, pp. 607-617.
- HAYNIE, Kerry.L. 2001. African American Legislators in the American States. Columbia University Press. New York. 148 p.
- JEYDEL, Alana e TAYLOR, Andrew. J. 2003. Are Women Legislators Less Effective? Evidence from the U.S House in the 103rd-105th Congress. *Political Research Quarterly*, v. 56. nº.1, pp. 19-27.
- JOHNSTON, Travis. 2018. Negotiating around Obstruction: Legislative Effectiveness in the US Senate. *PS: Political Science & Politics*, v.51, nº 1: 111-114. <doi:10.1017/S1049096517001962>
- KREHBIEL, Keith. 1992. Information and Legislative Organization. University of Michigan Press.
- MATTHEWS, R. Donald. 1960. U.S. Senators in Their World. New York: Random House.
- MAYER, Katherine. 1980 . Legislative Influence: Toward Theory Development through Causal Analysis. *Legislative Studies Quarterly*, v. 5, nº. 4: 563- 585. < doi:10.2307/439574>
- MAYHEW, David. 1974. Congress: The Electoral Connection. New Haven, Yale University Press. Second Edition. 193p.
- MIQUEL, Gerard.Padró.I . e SNYDER, James. M.Jr. 2006. Legislative Effectiveness and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*, v.31, nº3: 347-381. <<https://doi.org/10.3162/036298006X201841> >
- MOORE, Michael, K e THOMAS, Sue. 1991. Explaining legislative success in the U.S. Senate: the role of the majority and minority parties. *The Western Political Quarterly*, v.44, nº4:959-970.
- OSNES, Peter. 2014. Electoral Results and Legislative Effectiveness among Freshman Representatives. Undergraduate Honors Teses. University of Colorado Boulder. 28p.

- POWELL, Lynda. 2014. The Influence of Campaign Contributions on the Legislative Process. *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy* v.9, n.1: 75-101.
- HIROI, Taeko e RENNO, Lucio . 2014. Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. *Legislative Studies Quarterly*, v. 39, n° 3: 357-386.
- ROSENTHAL, Cindy. Simon. 1998. *When Women Lead: Integrative Leadership in State Legislatures*. New York: Oxford University Press. 239p.
- VOLDEN, Craig, WISEMAN, Alan.E, WITTMER, Dana .E. 2010. The Legislative Effectiveness of Women in Congress. Center for the Study of Democratic Institutions. Vanderbilt University. Working Paper. pp. 1-45.
- VOLDEN, Craig, WISEMAN, Alan E. 2011. Breaking Gridlock: The Determinants of health policy change in Congress. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, v.36, n°2: 227-264.<doi: 10.1215/03616878-1222712>
- VOLDEN, Craig, WISEMAN, Alan E. 2014. *Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers*. Cambridge University Press. New York. 245p.
- VOLDEN, Craig, WISEMAN, Alan E. 2017. *Legislative Effectiveness in the United States Senate*. Prepared for presentation at the 2017 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association. pp.1-44.
- WAWRO, Gregory. 2000. *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

O NOVO SEMPRE VEM? REPRESENTAÇÃO E RENOVAÇÃO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998-2015)

IANA ALVES DE LIMA
VINÍCIUS SILVA ALVES
ANNE KAROLINE RODRIGUES VIEIRA

RESUMO

Em que medida os legisladores novatos se diferenciam dos políticos veteranos? Mesmo as altas taxas de renovação observadas em cada eleição não foram capazes de mitigar a insatisfação do eleitor com a composição do parlamento no Brasil. Com o intuito de compreender a renovação da Câmara dos Deputados no período democrático recente, realizamos uma comparação de grupos entre novatos e veteranos com relação à composição social, às vias de recrutamento político, às características partidárias e à experiência política prévia dos indivíduos eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006 e 2010.

Para as análises empíricas foram apresentadas estatísticas descritivas e realizados testes de associação não paramétricos. Dentre os principais achados, observamos, de acordo com os mencionados testes, que as eleições de 2002 foram as mais favoráveis à renovação parlamentar e que os novatos eleitos nos últimos pleitos se diferenciam, em grande medida, por serem eleitos por pequenos partidos. No entanto, de forma geral, observamos que a renovação da Câmara baixa foi tímida com relação aos critérios analisados.

PALAVRAS-CHAVE

Renovação parlamentar; Representação; Carreiras políticas; Partidos políticos; Eleições.

DOES THE NEW ALWAYS COME? REPRESENTATION AND LEGISLATIVE TURNOVER IN THE CHAMBER OF DEPUTIES (1998-2015)

IANA ALVES DE LIMA
VINÍCIUS SILVA ALVES
ANNE KAROLINE RODRIGUES VIEIRA

ABSTRACT

To what extent do outsiders differ from incumbent legislators? Even the high turnover rates observed in each election were not able to mitigate the voter dissatisfaction towards the composition of parliament in Brazil. In order to understand how the renovation of the Chamber of Deputies occurred in the recent democratic period, we compared groups of newcomers and incumbents regarding political recruitment, social composition, previous experience in the public service and partisan characteristics of individuals elected for the 1998, 2002, 2006 and 2010 elections.

For the empirical analysis, we present descriptive statistics and non-parametric association tests. The main findings are that the 2002 elections were the most favorable to renewal in most of the tests and that the newcomers elected in recent elections are largely differentiated by their party affiliation, most of them elected by small parties. However, in general, we observed that the renovation of the Lower Chamber was timid in relation to the criteria analyzed.

KEYWORDS

Legislative Turnover; Representation; Political Careers; Political Parties; Elections.

SOBRE OS AUTORES

IANA ALVES DE LIMA
Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP). Contato: iana.lima@fgv.br.

VINÍCIUS SILVA ALVES
Doutor em Ciência Política (UnB). Pesquisador de pós-doutorado na UFSCar (bolsista FAPESP processo nº 2020/14153-7). Contato: vinicius.silvalves@gmail.com .

ANNE KAROLINE RODRIGUES VIEIRA
Doutoranda em Ciência Política pela UnB. Contato: annervieira@gmail.com.

SUBMETIDO EM
05/2018

APROVADO EM
07/2018

1. Introdução

Em que medida os legisladores novatos se diferenciam dos políticos veteranos? Que tipo de indivíduo tem sido recrutado para a Câmara dos Deputados e em que medida parlamentares em primeiro mandato possuem trajetórias e características sociais distintas dos políticos veteranos? Ao olharmos estritamente para as taxas de renovação parlamentar¹, poderíamos ingenuamente concluir que a Câmara dos Deputados teria uma alta capacidade de absorver a “novidade”. Isso porque quando analisada em perspectiva comparada, nota-se que a Câmara apresenta taxas relativamente altas de renovação parlamentar, variando em torno de 40% (Lima 2017; Oliveira 2009; Rodrigues 2009).

Esses dados, no entanto, parecem divergir da percepção dos eleitores quando observamos o surgimento de novos grupos que clamam por renovação (Tatagiba 2014), o que aponta para uma desconexão entre a classe política eleita e os anseios de renovação daqueles que os elegeram. Hibbing (1999) já levantava essa preocupação, sugerindo que, a depender dos processos de recrutamento e socialização, a eleição de novos membros pode representar pouca ou nenhuma mudança interna na instituição (Hibbing 1999:157).

Nessa ordem de ideias, este trabalho motiva-se a partir da seguinte discussão: se a mencionada instituição é capaz de absorver novatos a cada eleição, por que tal renovação não é percebida pelo eleitorado? Os parlamentares eleitos em primeiro mandato são, de fato, diferentes dos seus pares veteranos?

A abordagem a essa problemática pode variar substancialmente na literatura. Em trabalho recente, por exemplo, Guedes-Neto e Santos (2019) exploram em que medida os outsiders possuem preferências políticas distintas dos políticos tradicionais. Sob outra ótica, em esforço para abordar a representação substantiva em nível subnacional, Vieira (2017) investiga se, e de que forma, parlamentares atuam em favor de grupos ditos como minoritários, observando se o perfil importa para a representação. Nosso objetivo aqui é explorar outra dimensão de análise: a da trajetória política.

Para tanto, o presente artigo busca contribuir na análise de carreiras dos deputados federais eleitos em 1998, 2002, 2006 e 2010, de modo a comparar dois grupos distintos: os legisladores de primeiro mandato e os veteranos em cada legislatura. Com relação aos critérios para estabelecer tal comparação, pretende-se explorar variáveis referentes a quatro eixos: composição social, vias de recrutamento, características partidárias e experiência política prévia.

A partir da análise das variáveis apresentadas, pretendemos contribuir com os recentes esforços de análise de carreiras no contexto da renovação política (Guedes-Neto and Santos 2019; Rodrigues 2009; Simoni, Dardaque, and Mingardi 2016), investigando novas dimensões no estudo de trajetórias e inovando ao trazer dados sobre a interação das carreiras com a burocracia, bem como sobre o posicionamento dos partidos em relação ao governo.

Para além da discussão de resultados empíricos, o artigo apresenta duas seções teóricas que debatem questões relativas à representação e trajetórias políticas no Brasil. Na primeira delas, discutimos a importância de os representantes refletirem, em alguma medida, a estrutura social do eleitorado e como a literatura da Ciência Política sobre

1 Renovação aqui entendida como a eleição de parlamentares em primeiro mandato.

representação tem enfrentado a questão das características sociais dos eleitos. Na segunda, fizemos apontamentos sobre as principais instituições do sistema político brasileiro que impactam o recrutamento e a construção das carreiras políticas, bem como discutimos os principais achados das pesquisas sobre popularização e profissionalização legislativa. Seguimos com a apresentação da nossa abordagem metodológica, avançamos com as discussões dos nossos principais resultados e encerramos o artigo com as principais conclusões e apontamentos relevantes para a agenda sobre carreiras e renovação política.

2. Representação: elite parlamentar e distanciamento dos representados

O método de seleção e a técnica de decisão sobre quem serão mandatários – respectivamente, a eleição e o voto – passaram a possuir um papel decisivo na representação política moderna, relacionando-se diretamente com a legitimidade democrática (Almeida 2015). Essa seção dialoga com a literatura que sugere que, a partir do momento em que a representação passou a ser associada à ideia de centralização do poder político, limitando a soberania dos representados em relação aos representantes, ofuscou-se a pluralidade de vozes unificadas na figura do representante, que passou a ser considerado distinto dos cidadãos que representa. Sob esta perspectiva, a representação se vê vinculada, quase que exclusivamente, com o ato de agir no lugar de outro, sendo deixada de lado a ideia de que os representantes devem ser um espelho da sociedade (Ibid).

Também será discutida a separação entre esses atores, tendo como base uma perspectiva mais social da representação. Revela-se importante, neste sentido, examinar até que ponto os parlamentos refletem a sociedade que representam, uma vez que um parlamento que exclui uma proporção dos cidadãos pode ser considerado, segundo Norris (2007), como falho de legitimidade democrática.

2.1 A diferenciação entre representantes e representado

Ao explicar sobre a crise da representação, Manin (2002) argumenta que essa não passa de uma reconfiguração da própria representação. Com isso, o autor apresenta a democracia de audiência como novo fenômeno proveniente dessa reformulação. Por meio desta, a eleição passa a ser um mecanismo de seleção de pessoas ao invés das plataformas partidárias, garantindo maior autonomia aos representantes. Os candidatos se veem motivados a investirem na apresentação direta de seus atributos, qualidades e aptidões aos seus eleitores, aumentando a importância de enaltecer sua própria imagem (Almeida 2015).

Um dos efeitos dessa democracia de audiência é que essa elite política passa a ser mais distante dos seus representados – algo que recebe pouca atenção de Manin (2002) – reforçando o sentimento de crise, devido à separação entre representantes e eleitores. Não são levadas em conta as ações a serem realizadas pelos candidatos eleitos, não há informações claras sobre as suas propostas, ao elegê-los com base na imagem transmitida pelos canais de comunicação política. A responsividade e a prestação de contas também ficam afetadas quando o foco é a imagem do candidato, o que confere às eleições um caráter cada vez mais aristocrático.

Essa característica aristocrática das eleições é focada na ideia de que, naturalmente, as eleições não oferecem oportunidades equânimes de competição a todos os cidadãos ao concorrer para cargos públicos (Almeida 2015; Manin 2002). Isso se deve, segundo Manin

(2002), ao fato de que as eleições exigem que os candidatos sejam distintos e superiores, porque esse mecanismo já favorece essa distinção e, finalmente, porque classes com maior poder econômico podem ser favorecidas, devido ao custo na disseminação de informações (Almeida 2015). Ao considerar que o governo representativo se institui tendo como base a condição de que os representantes sejam superiores aos seus representados, Manin (2010) cunha o termo “princípio de distinção” para tratar desse governo.

Assim, para o autor, a eleição implica uma dimensão de mérito, a percepção de uma capacidade, de uma habilidade que os candidatos almejam possuir. O eleitorado perceberia as características tidas como relevantes para aquele cargo e haveria uma avaliação sobre a condição de o interessado na disputa possuir alguma dessas características. Esse processo sofre uma intervenção direta de uma dinâmica de reconhecimento social quanto as habilidades necessárias para ação na política.

Sob esta perspectiva, a percepção do eleitorado sobre a capacidade e condições de ação de um candidato é o principal aspecto que define o porquê de se votar naquele indivíduo. Quem não tem acesso a essa diferenciação enfrentaria mais dificuldade para ser selecionado. Com isso, o princípio de distinção estaria presente em qualquer governo representativo, porque a distinção implica, em alguma medida, o fato de que haverá um setor privilegiado no âmbito eleitoral.

Duverger (1980) também percebe essa diferenciação entre representantes e representados e argumenta que o governo democrático representativo não é o governo do povo, uma vez que não é o povo quem governa. Segundo o autor, o que temos é um governo conduzido por poucos indivíduos que pertencem a uma elite, a qual tem a capacidade de se diferenciar em relação aos demais, mas esses poucos são selecionados pelo povo.

Os Federalistas também apontam para a superioridade dos representantes sábios – ao identificar a eleição como o elemento capaz de selecionar aqueles mais preparados para governar – e, conseqüentemente, diferentes dos representados, em relação à capacidade de escolher o melhor para a nação. Ao produzir um corpo de representantes superiores, a representação seria a melhor forma de governo. Percebe-se que as eleições passaram a ser a solução para os teóricos do liberalismo – após as suas ressalvas com a ampliação do sufrágio –, conciliando a ideia de soberania nacional com a soberania do indivíduo, tornando-se o mecanismo central na definição daqueles que representam (Almeida 2015).

Assim, a representação é considerada uma tarefa a ser realizada por um corpo de profissionais, com habilidades específicas, que não são compartilhadas com os cidadãos e com aqueles que também competiram pelo voto. Com isso, o acesso ao Legislativo, entendido como instituição própria para a representação dos diversos segmentos da sociedade, seria restrito àqueles que, em sua maioria, possuem habilidades e capital profissional, familiar ou financeiro capaz de os diferenciar dos demais. Miriade e Perissinotto (2009:320–21), retomando as observações feitas por Mosca no século XIX, argumentam que,

“O campo político, sob o impacto da crescente complexidade social e do sufrágio universal, tende a ser, cada vez mais, um espaço reservado aos indivíduos oriundos das classes médias que, para se elegerem seguidamente, têm de fazer da política uma atividade profissional de tempo integral.”

A responsividade ocorreria apenas, segundo Manin (1997), devido a eleições frequentes e na possibilidade de reeleição, pois, de acordo com o autor, os cidadãos poderiam

retirar os governantes que não estivessem correspondendo aos seus interesses, não sendo necessária uma representação descritiva. Com isso, a representação justa na democracia liberal dependeria da habilidade em exercer a sanção por meio do voto (Williams 2000). Essa separação entre instituições representativas e os cidadãos, influenciou a definição do conceito de representação e também os limites de sua interpretação no âmbito do Estado moderno (Almeida 2015). Dessa maneira, desde o século XVII, a ideia de que aqueles que exercem atividades políticas precisam demonstrar alguma dose de diferenciação foi se vinculando cada vez mais ao conceito de representação.

2.2 A representação social nos espaços legislativos

Considerando, de acordo com Miguel e Biroli (2011), que são necessários três tipos de recursos para participação política – dinheiro, tempo livre e uma rede de contatos – tem-se que diversos membros da sociedade, principalmente os integrantes de grupos minoritários, podem ver a sua participação reduzida, devido à falta ou dificuldade de acesso a um ou mais desses recursos. Certamente, estes elementos podem viabilizar ou condicionar a presença de determinados grupos em espaços de decisão política.

Além disso, os autores consideram que a vontade de participar na política concentra-se, sobretudo, em determinados estratos sociais, principalmente os com alta escolaridade, que exercem profissões liberais, dentre outros. Com isso, os autores percebem que as normas universais e neutras não se traduzem em oportunidades equânimes (Ibid, p. 89).

Por sua vez, Gaxie (2012) observa que quanto mais elevada a posição de um indivíduo na hierarquia social, maior é a probabilidade de que este exerça um poder político de qualquer natureza. Com isso, a competição política acaba sendo atrativa e razoavelmente possível àqueles que estão em camadas mais privilegiadas do estrato social. Seguindo essa linha, o autor estabelece uma correlação entre a representação política de um grupo com a origem social dos seus membros. O livre jogo da concorrência política indicaria, segundo Gaxie (2012), que a representação parlamentar acaba fornecendo, em alguma medida, uma imagem invertida da estrutura social.

Além disso, vale ressaltar que existe um conjunto de normas que definem os requisitos para a candidatura e, muitas vezes, os critérios adotados na definição de candidatos pelos partidos escondem elementos que subtraem consideráveis parcelas da população da competição política.

Estas questões, sem dúvidas, impactam no conceito de representação descritiva, haja vista que características socioeconômicas dos indivíduos podem ter o efeito de oferecer obstáculos à possibilidade de atuação política por parte de uma parcela da sociedade.

Neste sentido, os critérios adotados para uma avaliação prévia dos potenciais candidatos podem refletir dramaticamente sobre o processo de escolha durante a eleição, reduzindo a amplitude e diversidade do perfil daqueles que podem ser eleitos. Por conseguinte, tem-se que a definição do perfil dos candidatos desejáveis não é um processo neutro, pois refletiria os padrões que favorecem aqueles candidatos que compartilham características ou experiências com os que já exercem mandatos, havendo um incentivo para se investir em candidatos interessados na continuidade de seus mandatos ou em pessoas que desfrutaram de trajetórias socioeconômicas semelhantes.

Norris (2004) aponta que, para minimizar os riscos eleitorais, os recrutadores, muitas vezes, selecionam aqueles que já passaram pelo escrutínio do voto e foram

bem-sucedidos. Esses contam, ainda, com um histórico e experiência legislativa, com reconhecimento e recursos organizacionais. Quando não é possível selecionar esses indivíduos mais experientes, escolhem-se candidatos que possuem as mesmas características sociais e políticas dos parlamentares anteriores. Segundo a autora, isso acabaria dificultando que outros grupos sociais acessem a disputa, devido às vantagens decorrentes do exercício de um mandato anterior, da potencial garantia dos votos, do reconhecimento, da atenção da mídia e da maior estrutura financeira.

Os eleitores, então, vislumbram um cenário estreito de representação quando vão às urnas, tendo que selecionar, muito frequentemente, entre candidatos pouco diversos, o que sugere que diferença entre o perfil da população e a composição do parlamento pode estar vinculada ao modo como ocorre o recrutamento partidário. Este cenário favorece a persistência da desigualdade de oportunidades no exercício de atividades políticas. Parece, dessa forma, existir um perfil de candidatos desejado pelas legendas, cuja construção passa, necessariamente, pelo acesso que os indivíduos possuem a uma distribuição desigual de diversos recursos, privilegiando determinados grupos e excluindo outros. Considerando as expectativas da literatura com relação ao perfil dos potenciais eleitos, definimos nossa primeira hipótese:

H1: Os deputados federais novatos na Câmara dos Deputados apresentam, de forma geral, as mesmas características sociais e políticas dos veteranos da Casa.

O recrutamento determina a seleção dos candidatos e, conseqüentemente, a composição das Casas Legislativas, condicionando a participação expressiva das elites políticas e a relação entre representantes e representados. Elitistas clássicos, como Mosca (1966), Pareto (1966) e Michels (1982), já apontavam a dificuldades de alguns cidadãos – dentre eles os trabalhadores – de se tornarem parte da elite governante.

Norris (2007), ao discorrer sobre o tema, aponta que o acesso a cargos públicos é restrito a determinados grupos, o que pode resultar em instabilidades na democracia representativa. Dessa forma, ao não se debater como se dá o recrutamento e a seleção dos candidatos, não é possível pensar a entrada de novos atores no sistema político. A partir desses apontamentos da literatura, toma forma nossa segunda hipótese, acerca dos caminhos de recrutamento e diferenças das vias de acesso ao mandato legislativo:

H2: Os deputados federais novatos ingressam na vida política, em geral, pelas mesmas vias de recrutamento que os parlamentares veteranos².

Para além das questões de entrada na vida política e composição social do corpo legislativo, cabe discutir outros aspectos igualmente relevantes do sistema político brasileiro, como a sua estrutura, as estratégias partidárias e a profissionalização dos legisladores. A próxima seção é dedicada a isso.

3. Quem representa? Uma discussão sobre instituições, carreiras e recrutamento político

Quando falamos em recrutamento e na representatividade dos eleitos para a Câmara dos Deputados, parte-se da premissa de que os partidos políticos organizam a oferta política. Nesse sentido, os partidos apresentam-se como importantes atores no

2 As definições de vias de ingresso na vida política estão detalhadas na seção de metodologia.

processo de renovação política, já que são os responsáveis pela formação das listas de candidatos que concorrerão nas eleições.

Nessa ordem de ideias, grande parte da literatura sobre recrutamento político converge para o entendimento de que partidos de esquerda, direita e centro apresentam padrões distintos de recrutamento de candidatos (Costa and Codato 2013; Marengo and Serna 2007; Rodrigues 2009). Nesse sentido, explorar e examinar o impacto de variáveis partidárias na caracterização dos eleitos é de extrema relevância para uma compreensão mais detalhada da competição política no Brasil.

Estudos recentes apontam, por exemplo, que partidos mais conservadores tendem a ter um recrutamento mais elitista – buscando membros em grupos empresariais e de formação universitária de maior prestígio social –, enquanto partidos de esquerda apresentam maior proporção de profissões de classe média e integrantes de camadas sociais mais populares (Marengo and Serna 2007).

Além disso, outros achados apontam para uma mais acentuada sub-representação de mulheres em partidos de direita (Perissinotto and Bolognesi 2010), apesar de ser um fenômeno que atinge as legendas de forma generalizada (Moreira and Barberia 2015; Perissinotto and Bolognesi 2010). O fator ideologia, portanto, aparece na literatura como uma proxy relevante para explicar a permeabilidade do legislativo a grupos mais marginalizados na política brasileira. Considerando que não há expectativas da literatura com relação a pontos de inflexão nos padrões de recrutamento, definimos nossa terceira hipótese:

H3: Em cada legislatura, os deputados federais novatos apresentam, em média, a mesma distribuição ideológica que os deputados veteranos.

Como apontado acima, clivagens ideológicas ajudam a explicar aspectos relevantes dos processos de recrutamento, mas não se resumem a isso. Identificar características estruturais como tamanho do partido e estratégias eleitorais de coligação e coalizão podem trazer reflexões importantes na explicação do sucesso de alguns indivíduos em detrimento de outros. A fragmentação partidária é agenda notável da Ciência Política, especialmente com o aumento flagrante de partidos no sistema político brasileiro com representação legislativa. Sobre o tema, Paiva, Alves e Benedito (2016) observam o avanço dos pequenos partidos no legislativo federal e as diversas estratégias que lhes tem garantido sucesso eleitoral. Considerando que esses pequenos partidos têm se posicionado como importante porta de entrada de parlamentares na Câmara dos Deputados, temos como quarta hipótese que:

H4: Partidos pequenos elegem mais deputados federais novatos do que partidos grandes e médios.

Outras institucionalidades que impactam de forma relevante a competição política no país são a estrutura federativa – e as relações políticas dela decorrentes – e a centralidade do Executivo na distribuição de recursos e atribuições entre os Poderes (Figueiredo and Limongi 1999; Melo and Pereira 2013; Pereira and Mueller 2002). No caso brasileiro, podemos observar um modelo de federalismo robusto, no qual as lideranças subnacionais posicionam-se como atores centrais no jogo político (Lodola 2009). Ademais, o peso do Executivo federal na gestão do orçamento e de outros recursos do Estado posiciona esse Poder como centro de constantes disputas políticas.

Considerando que decisões importantes sobre a definição das listas partidárias são descentralizadas ao nível estadual e que o apoio de lideranças locais, como prefeitos, é um elemento crítico na viabilidade de candidaturas a deputados federais (Bezerra 2001), é razoável pensar que deputados federais realizem a ponte entre a política subnacional e federal no que diz respeito a mobilização de recursos. Sobre isso, em relevante estudo de caso sobre o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual, Bezerra (2001) aponta que muitos prefeitos preferiam apoiar candidatos “governistas”, por considerarem que essa característica facilitava a intermediação de demandas do governo municipal junto ao Executivo federal. Considerando a centralidade do poder Executivo federal, mas também a relevância do nível estadual, derivamos a quinta hipótese:

H5: Deputados federais novatos são eleitos com estratégias de coligação a candidatos vencedores do Executivo federal e estadual similares às estratégias dos deputados veteranos.

Considerando as expectativas dos “patrocinadores” locais, bem como os elementos requeridos à construção de reputação pessoal na tentativa de diferenciar-se eleitoralmente, é difícil conceber o sucesso de amadores no sistema político brasileiro, especialmente em uma eleição disputada como a da Câmara dos Deputados. Sobre o perfil dos ingressantes, parte da literatura aponta que, apesar de ainda manter sua característica oligárquica, a câmara baixa tem experimentado um crescente aumento de outsiders (Marengo dos Santos 1997).

Essa discussão esbarra no debate recente da literatura acerca da popularização ou profissionalização da elite política brasileira. Parte da literatura aponta para uma tímida popularização da elite parlamentar brasileira a partir das eleições de 2002 (Rodrigues 2009; Simoni et al. 2016), enquanto outros trabalhos apontam para um incremento da profissionalização política no país (Costa and Codato 2013; Perissinotto and Bolognesi 2010). Considerando o apontamento de ascensão crescente de outsiders, mas também o aumento da profissionalização e baixa popularização do legislativo, temos como últimas hipóteses:

H6: Em sua maioria, os deputados federais novatos não são amadores ou outsiders, mas profissionalizam-se em outras esferas de governo que não o legislativo federal – executivo eletivo, alto escalão da burocracia e legislativo subnacional.

H7: Os deputados federais novatos não se diferenciam dos veteranos quanto ao tipo de experiência política prévia ao mandato – se no executivo eletivo, alto escalão da burocracia ou legislativo subnacional.

Assim, a análise empírica a seguir apresentada nos permite apontar e identificar possíveis diferenças entre novatos e veteranos com relação aos aspectos discutidos anteriormente – perfil socioeconômico, trajetória, características partidárias e experiência política prévia.

4. Abordagem metodológica

Para enfrentar as perguntas que guiam o presente artigo, optou-se por uma abordagem quantitativa de análise de carreiras políticas que conta com estatísticas descritivas e testes não paramétricos de associação estatística das variáveis selecionadas

(chi-square)³. Dessa forma, temos como unidade de análise o indivíduo, no caso, cada deputado federal eleito nos pleitos de 1998, 2002, 2006 e 2010.

4.1 Definição dos grupos

Para a análise dos dados e teste das hipóteses, separamos os eleitos em dois grupos: novatos e veteranos. Para essa classificação, consideramos todas as passagens do indivíduo pela Câmara dos Deputados, seja pela ocupação de mandatos consecutivos, não consecutivos ou mesmo suplência. Ou seja, para que um parlamentar seja designado para o grupo de “novatos” ele não pode ter nenhuma passagem prévia pela Câmara dos Deputados, seja como mandatário ou suplente, em mandatos consecutivos ou alternados. Essa escolha também justifica a utilização do termo “veteranos” e não “incumbentes” para a classificação do outro grupo, já que não necessariamente todos os incluídos nesse grupo são reeleitos do mandato anterior.

4.2 Operacionalização das hipóteses

Considerando o que foi discutido nas seções anteriores, organizamos as hipóteses em quatro eixos de análise: composição social (para o teste de H₁), vias de recrutamento (H₂), características partidárias (H₃, H₄ e H₅) e experiência política prévia (H₆ e H₇).

Para a operacionalização do primeiro eixo, composição social, optamos pela análise de variáveis referentes a sexo, escolaridade e capital político familiar. Com relação à variável sexo, definimos as categorias binárias “Homem” ou “Mulher”⁴. Para escolaridade, organizamos a variável indicando o grau de escolarização dos eleitos nas faixas “Pós-graduação”, “Superior completo”, “Superior incompleto”, “Médio completo”, “Curso técnico”, “Médio incompleto”, “Fundamental completo”, “Fundamental incompleto” e “Lê e escreve”. Para a realização de testes não paramétricos optamos por agregar as categorias “Pós-graduação” e “Superior completo” frente às demais. Com relação ao histórico de família na política, indicamos se o indivíduo possuía ou não familiares na política no momento de ingresso na Câmara dos Deputados.

Para o eixo de vias de recrutamento, criamos a variável “Início da carreira política”. Na construção das categorias, buscamos expandir os cargos de acesso a vida política, considerando não só cargos eletivos, mas também se o indivíduo ocupou algum cargo de alto escalão na burocracia, no partido ou mesmo a militância em movimentos sociais. Dentro do atributo “militância política”, incluímos tanto aqueles indivíduos que se engajaram em movimentos sociais quanto aqueles que se dedicaram a atividades partidárias.

Para os cargos de alto escalão da burocracia há observações de “Alto escalão da administração federal direta”, no qual registramos cargos de ministro, secretários em nível federal, superintendentes, entre outros; “Alto escalão da administração estadual direta” e “Alto escalão da administração municipal direta”, seguindo a mesma lógica.

Além disso, registramos também a ocupação de cargos na administração indireta, ou seja, diretoria de empresas estatais, bancos e autarquias federais, estaduais e municipais.

3 A opção por testes não paramétricos de associação estatística dá-se pelo fato de estarmos trabalhando com o universo de eleitos em cada legislatura e não com uma amostra de cada uma delas.

4 Informações coletadas das bases de dados do TSE, por meio do pacote electionsBR (Meireles, Silva, and Costa 2016) no programa R.

Ademais, para os casos em que não se observou a entrada por militância ou por cargos de alto escalão, registramos o ingresso na carreira política por meio dos cargos eletivos de vereador, prefeito/vice-prefeito, deputado estadual, governador/vice-governador, deputado federal ou senador.

Considerando a importância dos partidos, já discutida na seção anterior, incluímos em nossa análise variáveis que revelam características partidárias, quais sejam: ideologia, tamanho do partido e estratégias de coligação com candidatos ao Executivo federal e estadual. A variável “ideologia” apresenta as seguintes categorias: “Esquerda”, “Centro” ou “Direita”, construídas a partir da variável “Ideologia simplificada” (ideologia_simplificada) da base do Observatório de Elites Sociais e Políticas da UFPR (Berlatto and Codato 2016). A variável “tamanho do partido” consiste na classificação dos partidos em “Grande” ou “Pequeno” e foi construída a partir da variável de tamanho do partido (partido_grande_pequeno) da mesma base.

Com relação às estratégias de coligação com o candidato do Executivo vencedor – em nível estadual e federal – construímos a variável “Quadrante governo/oposição” como uma proxy de governismo, que registra o posicionamento do partido ao qual são filiados os deputados federais em cada legislatura com relação aos vencedores das eleições para o Executivo nos níveis estadual/federal.

O partido foi classificado no quadrante 1 se fazia parte da coligação do Governador e Presidente vencedores naquela eleição (situação/situação); no quadrante 2 se fazia parte da coligação do Governador vencedor, mas não da coligação do partido do Presidente vencedor (situação/oposição); no quadrante 3 se não fazia parte da coligação vencedora para o cargo de Governador, mas fazia parte da coligação do Presidente vencedor (oposição/situação); e no quadrante 4 se seu partido não fazia parte de nenhuma das coligações vencedoras (oposição/oposição)⁵.

Como discutido em seções anteriores, devido às características da estrutura de oportunidades do sistema político brasileiro, bem como tendo em vista as possibilidades de circulação entre diferentes cargos e instituições, o fato de um deputado federal estar exercendo o primeiro mandato não indica, necessariamente, que ele seja um amador em termos de atividades políticas. Muitas vezes, os candidatos que disputam uma cadeira no Congresso trazem consigo robusta bagagem de experiência no serviço público. Nesse sentido, operacionalizamos o eixo de experiência política prévia com dados relativos à ocupação de cargos eletivos no Executivo e Legislativo subnacional, bem como referentes à ocupação de cargos de alto escalão na burocracia nos três níveis federativos – todos ocupados anteriormente ao primeiro mandato como deputado federal.

4.3 Coleta de dados

Para a coleta dos dados, recorremos a fontes diversas que nos permitiram a triangulação das informações de carreira de cada indivíduo. Para tal, utilizamos como fontes o sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); da Câmara dos Deputados; do Senado Federal; do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC-FGV); registros

5 Compreende-se que nem sempre as coalizões de governo mantêm a disposição das coligações eleitorais. No entanto, optamos por utilizar dados de coligação como uma proxy para a discussão sobre governismo levantada nas seções anteriores, bem como avaliar em que medida novatos e veteranos diferenciam-se em relação a estratégias eleitorais.

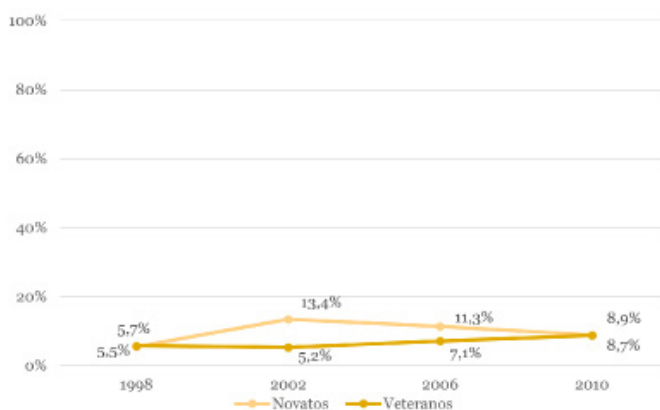
biográficos das Assembleias estaduais, Câmaras municipais, prefeituras e governadorias; páginas oficiais dos parlamentares; portais de notícias e diários oficiais dos municípios, estados e da União, além da base de dados de eleições do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da Universidade Federal do Paraná (Berlatto and Codato 2016).

5. O que os novatos têm de novo?

5.1 Composição social

Grande parte do descompasso discutido sobre o perfil dos eleitos em relação aos eleitores é observado em aspectos sociais. Na tentativa de observar em que medida os novatos poderiam representar uma renovação nessa seara, dedicamo-nos a análise das variáveis sexo, escolaridade e capital político familiar. No gráfico abaixo podemos observar a proporção de mulheres entre novatos e veteranos ao longo das quatro legislaturas em análise.

Gráfico 1: Proporção de mulheres entre novatos e veteranos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE e da Câmara dos Deputados

Podemos observar que a proporção entre os grupos era quase a mesma nas eleições de 1998, mostrando pouca renovação nesse sentido por parte dos novatos. No entanto, observamos grande salto nesse aspecto em 2002, pleito no qual 13,4% dos novatos eram mulheres. O percentual é mais de duas vezes maior quando comparado aos deputados que já tinham exercido pelo menos um mandato na Câmara Baixa.

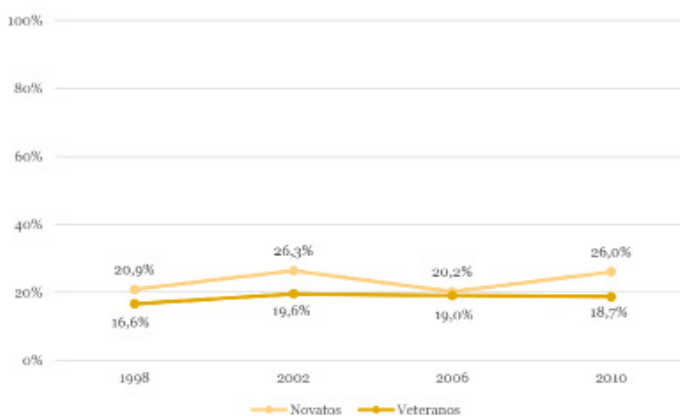
Ao realizarmos o teste de associação estatística com relação a essa variável, nota-se que a diferença observada nesse pleito se mostrou significativa⁶. Neste sentido, o número de candidatas eleitas em 2002 foi responsável por diferenciar, em relação ao gênero, a composição dos grupos de veteranos e novatos na Casa Legislativa. Com relação a essa variável, as eleições de 2002 pareceram oferecer um ambiente mais favorável à renovação da Câmara dos Deputados. Nos demais pleitos, apesar da diferença de proporção entre novatos e veteranos, não foi possível observar correlação estatisticamente significativa a partir dos testes não paramétricos.

6 Ver tabela de resultados dos testes de associação no Anexo 1.

Referente ao nível de escolaridade e considerando que o recrutamento político ocorreria, em grande medida, em faixas de escolaridade mais altas, organizamos os dados de forma a verificar em que medida podemos identificar uma permeabilidade do corpo legislativo àqueles que não possuem ensino superior.

Podemos observar a partir dos resultados do Gráfico 2, abaixo, que as eleições de 2002 e 2010 foram as que apresentaram as maiores diferenças nas proporções entre novatos e veteranos. No entanto, não encontramos, em nenhum dos testes realizados, associação estatisticamente significativa entre ser novato e possuir um nível de escolaridade mais baixo, o que não nos permite concluir que esse foi, de fato, um critério de diferenciação entre os grupos.

Gráfico 2: Percentual de Novatos e Veteranos que não cursaram Ensino Superior completo e/ou Pós-graduação

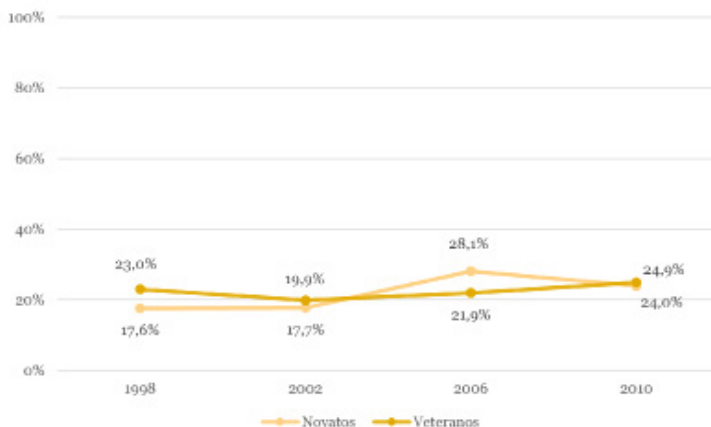


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV

Para a análise de capital político familiar também construímos uma variável binária, que registra se o parlamentar possuía ou não família na vida política anteriormente ao seu ingresso na Câmara dos Deputados. É importante ressaltar que o registro só é positivo para os casos em que o indivíduo tinha familiar contemporâneo ou predecessor do qual ele pudesse herdar o dito capital político. Por exemplo, em grandes linhagens familiares na política, o primeiro indivíduo a ingressar na vida pública será computado como “Não possui”, enquanto seus sucessores terão registro de “Possui”. Nesse sentido, o marco temporal de ingresso na vida pública também é relevante para esse registro. Por exemplo, no caso de casais em que ambos possuem uma carreira política, o cônjuge que primeiro lançou-se na competição política terá o registro de “Não possui”, enquanto o outro registrará “Possui”⁷. No gráfico abaixo podemos observar que, também com relação a essa variável, há pouca variação entre os grupos.

7 Entende-se que a transferência de capital político pode ser mútua em casos de familiares contemporâneos na vida pública, mas como as análises propostas no presente artigo dizem respeito essencialmente à experiência e trajetória anterior à passagem pela Câmara dos Deputados, optamos pela adoção dos critérios descritos para categorização dos indivíduos.

Gráfico 3: Percentual de deputados federais que possuíam família na política



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV

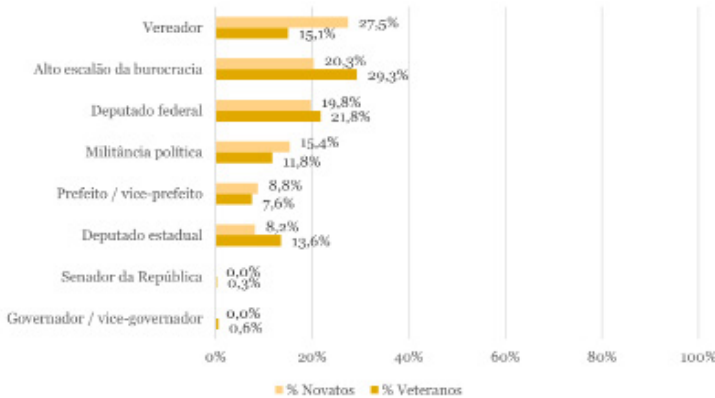
Assim como nos testes da variável de escolaridade, os testes de associação para a variável de capital político familiar também não apresentaram resultados capazes de apontar a existência de dois grupos distintos. Não foi possível, portanto, identificar associação estatística entre ser novato e não possuir família na política para nenhum dos pleitos em análise, revelando mais um aspecto em que os novatos não apresentam grandes diferenças em relação aos demais legisladores.

5.2 Vias de recrutamento

Parte relevante dos estudos sobre carreiras e renovação parlamentar no Brasil analisam a entrada na carreira política a partir do registro dos primeiros cargos eletivos ocupados pelos políticos. No entanto, considerando literatura recente sobre padrões de circulação política no caso brasileiro, faz-se mister ampliar as categorias de análise, como discutido na seção anterior.

Dessa forma, a variável “Início da carreira política” busca indicar a “porta de entrada” do indivíduo na vida pública. Considerando que o início de uma carreira política não se resume unicamente à ocupação de um cargo em mandato eletivo, optamos por registrar também a ocupação de cargos em alto escalão da burocracia e militância política. Na sequência de gráficos abaixo, podemos analisar quais foram as principais vias de entrada na vida pública entre os eleitos e em que medida os novatos diferenciaram-se dos veteranos nesse quesito.

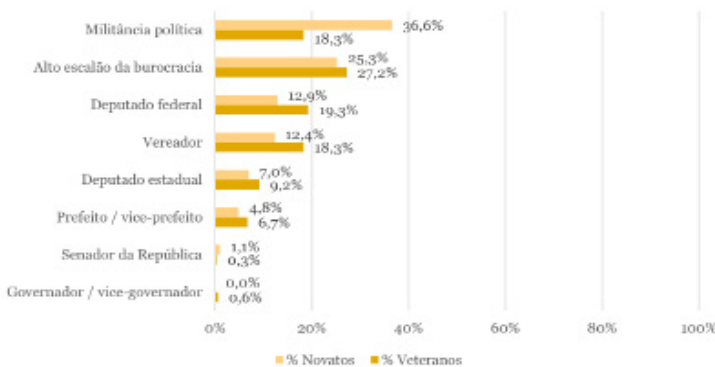
Gráfico 4: Início da carreira política dos eleitos a Deputado Federal em 1998



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV

Nas eleições de 1998, podemos notar que a maior parte dos novatos ingressou na carreira política a partir do legislativo municipal, com 27,5% dos novatos iniciando a carreira como vereadores contra 15,1% dos veteranos, sendo essa a maior discrepância observada para essa legislatura. Apesar de a ocupação de postos no alto escalão da burocracia também apresentar uma diferença maior entre os dois grupos, em geral não se observa uma distinção muito significativa para essa eleição, ao contrário do que podemos observar nas eleições de 2002, conforme histograma abaixo.

Gráfico 5: Início da carreira política dos eleitos a Deputado Federal em 2002.

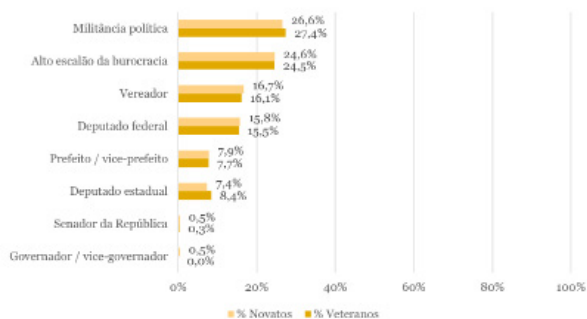


Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV.

Em 2002, podemos observar uma diferença mais expressiva entre novatos e eleitos no que diz respeito ao início da vida política a partir da militância. A maior parte dos eleitos naquele ano, 36,6%, iniciou a carreira política em movimentos sociais ou dedicando-se a atividades internas dos partidos. É possível que a eleição do Presidente Lula em 2002 tenha impulsionado a candidatura de indivíduos mais ligados a causas sociais, tornando aquela eleição mais favorável a esse tipo de

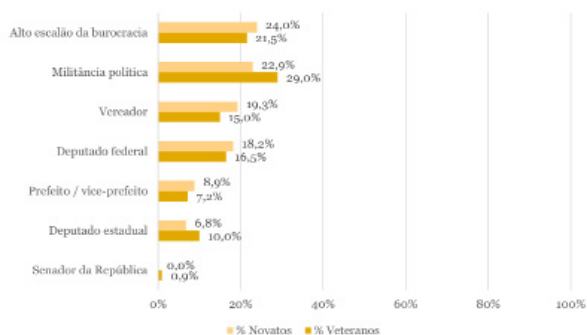
trajetória. Em 2006 e 2010, o ingresso na vida pública pela militância permaneceu alto nos dois grupos – possivelmente pela permanência na Câmara dos eleitos a partir do pleito de 2002 -, como podemos observar nos gráficos 6 e 7.

Gráfico 6: Início da carreira política dos eleitos a Deputado Federal em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV

Gráfico 7: Início da carreira política dos eleitos a Deputado Federal em 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV

A constatação de que grande parte dos eleitos iniciou sua trajetória política por meio da militância pode parecer contra intuitiva quando pensamos na crise de representação, já que seria de se esperar que esses indivíduos mantivessem laços mais estreitos com a sociedade. No entanto, convém destacar que os partidos políticos brasileiros, em regra, não surgiram a partir de clivagens sociais, com ligações substantivas e duradouras com determinados segmentos da comunidade política (Meneguello 1998). Além disso, pode-se discutir em que medida o exercício de seus mandatos e, talvez, o próprio governo podem ter distanciado esses deputados de suas bases, crítica hoje enfrentada, por exemplo, pelo Partido dos Trabalhadores. Foge do escopo do presente trabalho, entretanto, explorar a responsividade dos eleitos em relação a minorias, mas as evidências aqui apresentadas são boas janelas de oportunidade para pesquisas futuras.

Interessante notar também, além das trajetórias iniciadas com a militância política, que o ingresso na vida pública por meio da ocupação de cargos de alto escalão na burocracia esteve sempre entre as duas vias de recrutamento mais comuns em todas as legislaturas observadas. Ao longo das eleições, esse caminho de trajetória veio crescendo entre os novatos, sendo em 2010 o início de trajetória mais comum a eles.

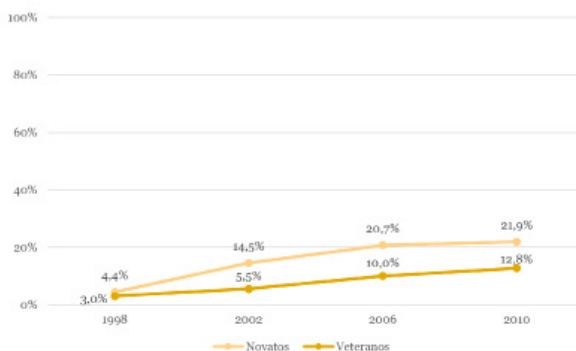
5.3 Características partidárias

Como discutido em seção anterior do artigo, é importante considerar características e estratégias partidárias quando pensamos em recrutamento e renovação no sistema político brasileiro. Com relação à variável “ideologia”, temos que, nas eleições de 1998, 28.5% dos novatos eram filiados a partidos posicionados à esquerda do espectro ideológico. Entre os não novatos, com pelo menos uma passagem pela Câmara anterior à legislatura iniciada em 1999, apenas 17.2% poderiam ser posicionados nesta mesma faixa. Os testes indicaram que a renovação formal da Casa favoreceu, naquele ano, candidatos mais à esquerda do continuum ideológico-programático.

Tal relação, positiva e estatisticamente significativa, também foi observada na eleição seguinte. Vale mencionar que o pleito de 2002 foi marcado pela histórica vitória do candidato à presidência pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, o que pode ter de algum modo favorecido a entrada de novatos com posicionamento mais à esquerda do espectro ideológico. Podemos sugerir, com amparo na análise dos dados, que a presença de novos deputados com perfil mais próximo de Lula foi uma realidade daquela eleição, a partir da comparação do percentual de novatos (39.7%) com o de veteranos (22%) que conseguiram assentos na Câmara naquela ocasião.

Além de aspectos de natureza programática, as características estruturais das legendas partidárias também merecem destaque na comparação entre os grupos. Podemos observar no Gráfico 8, abaixo, a proporção de cadeiras conquistadas por pequenos partidos ao longo dos anos em destaque.

Gráfico 8: Percentual de eleitos por pequenos partidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE e do Observatório de Elites Sociais e Políticas da UFPR (Berlatto and Codato 2016)

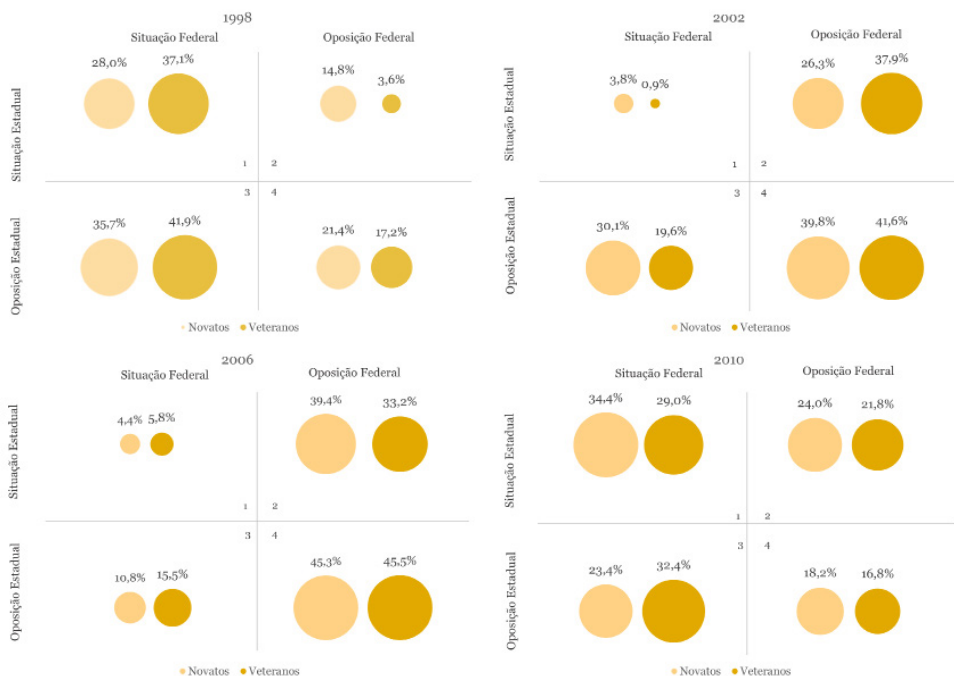
A partir das eleições de 2002, torna-se marcante a presença dos pequenos partidos na distribuição dos assentos, especialmente entre os novatos. Nota-se, a partir da análise dos dados, que 14.5% daqueles que conquistaram uma vaga pela primeira vez na Câmara dos Deputados naquela eleição eram filiados a partidos considerados pequenos.

O percentual foi quase três vezes menor entre os eleitos por partidos mais tradicionais (5.5%). Nos pleitos seguintes, essa proporção aumentou e pudemos identificar, em todos eles, associação estatisticamente significativa entre ser novato e pertencer a um pequeno partido, sendo possível, portanto, diferenciá-los dos veteranos com relação ao partido de origem.

Não só a estrutura, mas também as estratégias partidárias importam na viabilidade das candidaturas a deputado federal no Brasil, principalmente quando enfrentamos achados que apontam para a preferência dos “patrocinadores” políticos locais por candidatos que possam vir a ser governistas (Bezerra 2001). Podemos observar no conjunto de dados apresentados no Gráfico 11, abaixo, a evolução das estratégias eleitorais entre novatos e veteranos.

É possível notar que, apesar das mudanças observadas, de modo geral, no posicionamento dos eleitos em relação aos quadrantes 1 e 4, não é possível perceber uma grande diferença entre novatos e veteranos em relação às estratégias eleitorais quando observamos o resultado de cada um dos pleitos. Não há, desse modo, diferenças capazes de sustentar a existência de um grupo de opositoristas entre novatos, o que pode ser notado pela tímida diferença entre os percentuais visualizados no quarto quadrante.

Gráfico 9: Distribuição proporcional de novatos e veteranos no quadrante Situação/Oposição.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE.

5.4 *Experiência política prévia*

Quando discutimos profissionalização e a experiência de novatos nas casas legislativas, frequentemente é apontada como uma questão relevante a experiência prévia desses indivíduos no legislativo subnacional. Entretanto, considerando que o Brasil pode ser caracterizado como um ambiente integrado de oportunidades políticas – ou seja, um sistema sem hierarquia clara de atratividade entre os postos políticos e com grande flexibilidade de circulação política entre diferentes instituições e níveis federativos (Borchert 2009; Borchert and Stolz 2011; Lima 2018; Santos and Pegurier 2011) – ressalta-se que é necessário ampliar o entendimento de profissionalização.

A possibilidade de circulação política por diferentes instituições impacta não apenas a bagagem política dos indivíduos, mas também pode influenciar o entendimento da própria elite política em relação às atividades que deve desenvolver. Por exemplo, como discutido anteriormente, há evidências de que prefeitos tem expectativas de que os deputados federais intermedeiem suas demandas junto ao Executivo federal, o que não seria considerada uma atividade típica do corpo legislativo, mas que é encarada com naturalidade pelos mandatários. Em outras palavras, as carreiras políticas no Brasil, em especial aquelas relacionadas aos atores com passagens pela Câmara dos Deputados, são moldadas no sentido de se esperar que um deputado federal possa realizar suas atividades típicas de legislação, fiscalização e controle, mas também se engaje na atuação junto ao Executivo e à burocracia.

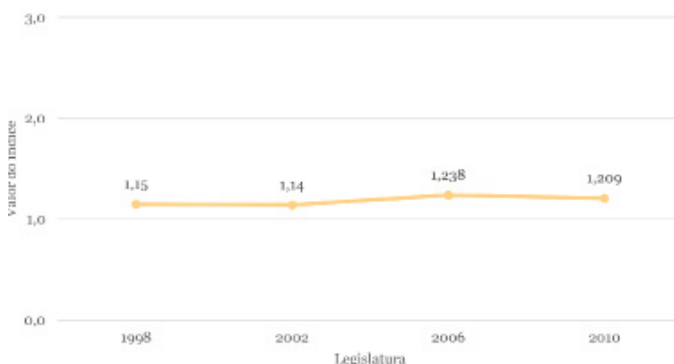
Nesse sentido, possuir expertise em outras atividades do serviço público que não só o Legislativo, é parte importante das trajetórias de profissionalização política no caso brasileiro. Dessa forma, entende-se que quando falamos de profissionalização, estamos tratando da formação de “políticos” e não unicamente de legisladores e devemos refletir esse entendimento nas análises empíricas, incluindo expressamente variáveis que permitam captar a importância de outras experiências no serviço público para nossa abordagem empírica.

Com o intuito de analisar a permeabilidade do Legislativo em relação a indivíduos que nunca ocuparam cargo público, elaboramos alguns índices. O primeiro deles, índice de atividades pré-legislativas, foi calculado pela média aritmética da pontuação obtida pelos novatos na Câmara dos Deputados com relação à experiência prévia. O índice varia de 0 a 3, sendo aqueles que pontuaram “0” os que não tiveram nenhum tipo de experiência em cargos públicos e 3 aqueles que combinam tanto ocupação de cargos na burocracia, no Executivo eletivo e no Legislativo subnacional.

O segundo índice, índice de novatos com experiência prévia, aponta o percentual de deputados federais em primeiro mandato com alguma experiência prévia no serviço público, seja no Executivo eletivo, no Legislativo subnacional ou em cargos de alto escalão da administração pública.

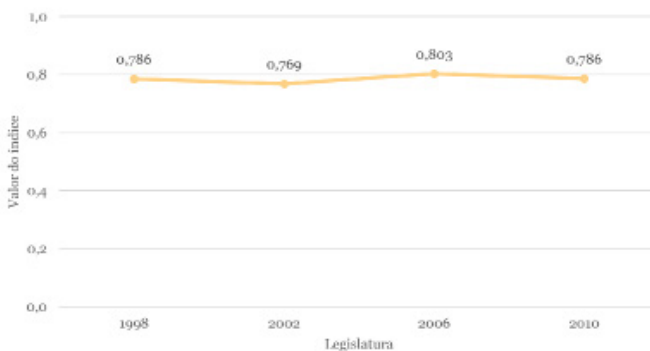
Podemos observar a partir dos gráficos 10 e 11 abaixo que, em geral, os novatos já chegam na Câmara dos Deputados com alguma bagagem política em cargos públicos, o que pode indicar alguma dificuldade de acesso daqueles que se lançam na disputa sem experiência prévia.

Gráfico 10: Índice de atividades pré-legislativas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV.

Gráfico 11: Índice de novatos com experiência prévia.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página do TSE, da Câmara dos Deputados e Repertório Biográfico CPDOC/FGV.

Para testar especificamente o impacto de cada tipo de cargo público, organizamos a experiência prévia em três blocos: experiência em cargos eletivos no Executivo, experiência em cargos não-eletivos no Executivo e experiência em cargos no Legislativo subnacional – todas elas construídas de forma binária com as seguintes categorias: “Possui experiência” e “Não possui experiência”.

Com relação aos cargos eletivos no Executivo, apenas no pleito de 2002 conseguimos perceber alguma associação estatisticamente significativa entre ser novato e não possuir experiência prévia nesse tipo de cargo. Naquele ano, 24.4% dos veteranos possuíam experiência prévia no Executivo, enquanto apenas 13.9% dos novatos já haviam exercido mandatos como chefes no Executivo subnacional. Para as demais eleições, não foi possível identificar diferença entre os grupos.

Sobre a experiência no legislativo subnacional, apenas existiu relação significativa entre ser novato e a ocupação desses cargos no pleito de 1998. Curiosamente, nesta legislatura, os novatos possuíam um percentual maior de experiência prévia no Legislativo subnacional (58%), quando comparados com os deputados federais veteranos na Câmara (48%). Neste sentido, para esta composição da Câmara, podemos dizer que em 1998 a “renovação da Casa” favoreceu aqueles candidatos cuja trajetória foi marcada por passagens pelo Legislativo subnacional, atuando como vereadores ou deputados estaduais. Para as demais, não foi possível diferenciar os dois grupos. Também não se constatou nenhuma diferença entre os grupos no que diz respeito à experiência prévia em cargos de alto escalão da burocracia para nenhuma das legislaturas⁸.

Em 2002, escolaridade, ter ou não família na política, o quadrante situação/oposição e experiência na burocracia no Legislativo subnacional não foram fatores responsáveis por diferenciar os novatos daqueles que retornavam ou davam continuidade a seus mandatos na Câmara. Por outro lado, gênero, ideologia, filiação partidária e experiência no Executivo foram quesitos relevantes para se entender as diferenças entre novos e antigos mandatários que conquistaram assentos na Câmara naquele ano.

Nas eleições de 2006, assim como na eleição anterior, observamos que os pequenos partidos ganharam terreno entre os novatos. Com efeito, o percentual de novatos eleitos por legendas consideradas pequenas foi mais de duas vezes maior do que entre os que já haviam exercido pelo menos um mandato na Câmara dos Deputados. De modo específico, observou-se que 20.86% dos novatos conquistaram assentos afiliados a pequenos partidos, enquanto apenas 10% dos veteranos eleitos concorreram por partidos desta natureza naquele pleito. Em relação às demais variáveis, não há evidências empíricas que nos permitem afirmar que os veteranos e novatos possam ser reunidos em grupos distintos em relação a: escolaridade, sexo, capital familiar, experiência prévia no Executivo, Legislativo subnacional ou na burocracia, quadrante situação/oposição ou ideologia.

Nas eleições de 2010, a tendência de conquista de cadeiras por deputados federais filiados a pequenos partidos se mantém. Assim como nas duas anteriores, observamos um percentual muito mais elevado entre os novatos eleitos por pequenos partidos quando comparados aos veteranos também eleitos por estas legendas. Destaca-se que aproximadamente 22% dos novatos conquistaram assentos afiliados a pequenos partidos, enquanto somente 12.7% dos veteranos foram eleitos naquele pleito associados a pequenos partidos. Novamente, podemos sustentar que não existem evidências empíricas capazes de indicar diferenças entre veteranos e novatos no que tange a: escolaridade, sexo, capital familiar, experiência prévia no Executivo, Legislativo subnacional ou na burocracia, quadrante situação/oposição ou ideologia.

6. Considerações finais

Em geral, a renovação, entendida aqui como a entrada de agentes políticos que ocupam pela primeira vez um assento na Câmara dos Deputados, não traz consigo, necessariamente, candidatos com um perfil social ou político muito distinto dos congressistas já familiarizados ao exercício de mandatos naquela Casa Legislativa. Ao longo de todo o período observado, que compreende quatro legislaturas (de 1999 a 2015),

8 Consultar anexo I para o resultado dos testes não-paramétricos.

podemos dizer que o ingresso de novos integrantes na Câmara dos Deputados pode ser muito timidamente associado a uma mudança nos padrões de composição do Plenário.

As evidências sugerem que as eleições do ano de 2002 foram responsáveis pelo maior distanciamento entre o grupo de recém-ingressantes e aquele composto por deputados que já exerceram, à época, pelo menos um mandato no legislativo federal. O mencionado pleito trouxe um grupo de novos parlamentares com maior participação feminina, mais orientados à esquerda, com menos experiência em cargos no Executivo e, ainda mais importante, marcou o início de uma tendência: a possibilidade de obter êxito na disputa por um assento na Câmara concorrendo por um pequeno partido.

Esta tendência, conforme destacado acima, manteve-se forte nas eleições subsequentes. Ainda assim, seria até certo ponto um exagero dizer que as eleições de 2002, assim como as outras neste trabalho analisadas, serviram como um ponto de inflexão no que diz respeito à representação na Câmara dos Deputados. Muito embora possamos apontar, em situações pontuais, diferenças entre os grupos de novos e velhos integrantes desta Casa Legislativa, os dados aqui examinados nos permitem sustentar, de forma segura, que pouco se modifica com a renovação dos membros do Parlamento brasileiro.

Em suma, a Casa Legislativa continua sendo um espaço predominantemente ocupado por pessoas do sexo masculino, que cursaram ensino superior ou pós-graduação, mais conservadoras tanto no que diz respeito ao posicionamento em relação à chefia do Executivo nacional e/ou estadual quanto no espectro ideológico. A experiência prévia em cargos públicos, assim como a existência de um legado familiar entre novatos e veteranos também ajuda a imprimir uma imagem, em alguma medida, estática da composição da Casa Legislativa analisada por meio desta abordagem longitudinal.

7. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Débora Cristina Rezende. 2015. *Representação Além Das Eleições: Repensando as Fronteiras Entre Estado e Sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial.
- BERLATTO, Fábía and Adriano Codato. 2016. "Candidatos e Eleitos, Eleições Para Deputados Federais, Brasil, 1998-2014 (Banco de Dados)."
- BEZERRA, Marcos Otávio. 2001. "Políticos, Representação Política e Recursos Públicos." *Horizontes Antropológicos* 7(15):181–207.
- BORCHERT, Jens. 2009. "Ambition and Opportunity in Federal Systems : The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil , Germany , and the United States." 1–21.
- BORCHERT, Jens and Klaus Stolz. 2011. "Introduction: Political Careers in Multi-Level Systems." *Regional & Federal Studies* 21(2):107–15.
- COSTA, Luiz Domingos and Adriano Codato. 2013. "Profissionalização Ou Popularização Da Classe Política Brasileira? Um Perfil Dos Senadores Da República." Pp. 107–34 in *Os Eleitos. Representação e carreiras políticas em democracias*, edited by A. Marengo dos Santos. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- DUVERGER, Maurice. 1980. *Os Partidos Políticos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- FIGUEIREDO, Argelina and Fernando Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. edited by A. Figueiredo and F. Limongi. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP.
- GAXIE, Daniel. 2012. "As Lógicas Do Recrutamento Político." *Revista Brasileira de Ciência Política* 2 8:165–208.
- GUEDES-NETO, João Victor and Manoel Leonardo Santos. 2019. "¿Renovando La Política o Más de Lo Mismo? Comparando Novatos y Políticos Tradicionales En Las Legislaturas Latinoamericanas." *América Latina Hoy* 81:7–30.
- HIBBING, John R. 1999. "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them." *Legislative Studies Quarterly* 24(2):149–71.
- LIMA, Iana Alves de. 2017. "Carreiras e Ambição Política Em Sistemas Multinível: Um Estudo de Caso Da Circulação Política No Brasil (1995-2015)." 2017. 112 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal.
- LIMA, Iana Alves de. 2018. "Ambição Executiva Ou Carreiras Descontinuadas No Legislativo? Uma Análise Longitudinal de Trajetórias Políticas No Brasil." in *XI ENCONTRO ABCP*. Curitiba.
- LODOLA, Germán. 2009. "Ambições Políticas e Percursos de Carreira Em Federações 'Robustas': Legisladores Subnacionais Na Argentina e No Brasil." in *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, edited by M. Inácio and L. R. Rennó. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- MANIN, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard. 2002. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University.

- MANIN, Bernard. 2010. "O Princípio Da Dinstinção." *Revista Brasileira de Ciência Política* 4.
- MARENCO, André and Miguel Serna. 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* 22(64):93–113.
- MARENCO DOS SANTOS, André. 1997. "Nas Fronteiras Do Campo Político. Raposas e Outsiders No Congresso Nacional." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12(33):87–101.
- MEIRELES, Fernando, Denisson Silva, and Beatriz Costa. 2016. "ElectionsBR: R Functions to Download and Clean Brazilian Electoral Data."
- MELO, Marcus André and Carlos Pereira. 2013. *Making Brazil Work: Checking the President in Multiparty System*. edited by M. A. Melo and C. Pereira. New York: Palgrave Macmillan.
- MENEGUELLO, Rachel. 1998. *Partidos e Governos No Brasil Contemporâneo: 1985-1997*. São Paulo: Paz e Terra.
- MICHELS, Robert. 1982. *Sociologia Dos Partidos Políticos*. Brasília: Universidade de Brasília.
- MIGUEL, Luis Felipe and Flávia Biroli. 2011. *Caleidoscópio Convexo: Mulheres, Política e Mídia*. São Paulo: Ed. Unesp.
- MIRÍADE, Angel and Renato Perissinotto. 2009. "Caminhos Para o Parlamento: Candidatos e Eleitos Nas Eleições Para Deputado Federal Em 2006." *Dados* 52(2):301–33.
- MOREIRA, Natália de Paula and Lorena Guadalupe Barberia. 2015. "Por Que Elas São Poucas? Uma Revisão Sobre as Causas Da Baixa Presença de Mulheres No Congresso Brasileiro." *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais* 79:38–56.
- MOSCA, Gaetano. 1966. "A Classe Dirigente." Pp. 51–68 in *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- NORRIS, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- NORRIS, Pippa. 2007. "New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement." Pp. 724–43 in *The Oxford Handbook of Political Behavior*, edited by R. Dalton and H.-D. Klingemann. New York: Oxford University Press.
- OLIVEIRA, Mayla Di Martino Ferreira. 2009. "A Política Como Profissão. Uma Análise Da Circulação Parlamentar Na Câmara Dos Deputados (1946-2007)." 2009. 141 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PAIVA, Denise, Vinícius Alves, and Sérgio Benedito. 2016. "As Coligações Proporcionais e Os Pequenos Partidos Nas Eleições Para a Câmara de Deputados 1998-2014." in *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*, edited by S. Krause, C. Machado, and L. F. Miguel. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- PARETO, Vilfredo. 1966. "As Elites e o Uso Da Força Na Sociedade." Pp. 70–88 in *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PEREIRA, Carlos and Bernardo Mueller. 2002. "Comportamento Estratégico Em

- Presidencialismode Coalizão: As Relações Entre Executivo e Legislativo Na Elaboração Do Orçamento Brasileiro.” *Dados* 45(2).
- PERISSINOTTO, Renato and Bruno Bolognesi. 2010. “Electoral Success and Political Institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil (1998, 2002 and 2006).” *Brazilian Political Science Review* 10–32.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. 2009. *Mudanças Na Classe Política Brasileira*. SciELO-Centro Edelstein.
- SANTOS, Fabiano G. M. and Fabiano J. H. Pegurier. 2011. “Political Careers in Brazil: Long-Term Trends and Cross-Sectional Variation.” *Regional & Federal Studies* 21(2):165–83.
- SIMONI, Sergio, Rafael Moreira Dardaques, and Lucas Malta Mingardi. 2016. “A Elite Parlamentar Brasileira de 1995 a 2010: Até Que Ponto Vai a Popularização Da Classe Política?” *Colombia Internacional* 87:109–43.
- TATAGIBA, Luciana. 2014. “1984,1992 e 2013. Sobre Ciclos de Protestos e Democracia No Brasil.” *Política & Sociedade* 13(28):35–62.
- VIEIRA, Anne Karoline Rodrigues. 2017. “Representação Responsiva Na ALMG: Quem Age Pelos Grupos Minoritários?” *Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília*, 2017.
- WILLIAMS, Melissa S. 2000. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton University Press.

ANEXO 1

Tabela 1: Resultados dos testes de associação estatística (chi-square)

Variável	P-VALUE
Escolaridade 1998	0.2805
Sexo 1998	1 (proporções praticamente idênticas)
Capital político familiar 1998	0.188
Experiência no legislativo subnacional 1998	0.03394
Experiência do executivo eletivo 1998	0.3377
Experiência no alto escalão da burocracia 1998	0.9465
Posição no quadrante situação/oposição 1998	0.2933
Ideologia 1998	0.003801
Pequeno partido 1998	0.5764
Escolaridade 2002	0.09522
Sexo 2002	0.001897
Capital político familiar 2002	0.635
Experiência no legislativo subnacional 2002	0.1679
Experiência do executivo eletivo 2002	0.006796
Experiência no alto escalão da burocracia 2002	0.7349
Posição no quadrante situação/oposição 2002	0.7593

Ideologia 2002	2.845e-05
Pequeno partido 2002	0.0009453
Escolaridade 2006	0.8323
Sexo 2006	0.1342
Capital político familiar 2006	0.1389
Experiência no legislativo subnacional 2006	0.3139
Experiência do executivo eletivo 2006	0.175
Experiência no alto escalão da burocracia 2006	0.7634
Posição no quadrante situação/oposição 2006	1 (proporções praticamente idênticas)
Ideologia 2006	0.7125
Pequeno partido 2006	0.001115
Escolaridade 2010	0.06406
Sexo 2010	1 (proporções praticamente idênticas)
Capital político familiar 2010	0.8891
Experiência no legislativo subnacional 2010	0.716
Experiência do executivo eletivo 2010	0.2767
Experiência no alto escalão da burocracia 2010	0.8486
Posição no quadrante situação/oposição 2010	0.7743
Ideologia 2010	0.9744
Pequeno partido 2010	0.009728

Fonte: Autores

MAIS MULHERES, MAIS DIREITOS? A AGENDA E ATUAÇÃO DAS SENADORAS BRASILEIRAS (2003-2016)¹

NOËLLE SILVA

VIVIANE GONÇALVES FREITAS

JAQUELINE DA SILVA BORGES

PAULO MAGALHÃES ARAÚJO

RESUMO

Na última década – no Brasil, em particular –, percebe-se um crescente debate acerca da participação das mulheres na esfera política. Embora as candidaturas ao Senado não se enquadrem nas normas de cotas de 30% das listas dos partidos para candidaturas femininas, em vigor desde 1997, houve um aumento na proporção de mulheres na Câmara Alta. A título de exemplo, vale observar que, ainda que sub-representadas, os percentuais de senadoras, nas legislaturas iniciadas em 2011 e 2015, foi de 16% e 14%, respectivamente. Todavia, por mais expressivo e inédito que possa parecer este aumento da participação feminina, o que, de fato, esta mudança significa, tendo em vista que o Senado e o Congresso como um todo sempre tiveram ampla presença masculina? O aumento proporcional de mulheres como senadoras representa avanços em termos de políticas públicas para a po-

pulação feminina? Pelo acima exposto, com vistas a entender melhor a dinâmica da representação feminina no Brasil e responder a essas indagações, o trabalho analisou o desempenho parlamentar das senadoras, em termos das proposições de lei (PLs) e de emenda constitucional (PECs) entre 2003 e 2014, considerando suas eventuais preferências por áreas específicas de produção política.

PALAVRAS-CHAVE

Mulheres na política; Senado; Agenda legislativa.

1 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada com o título “A agenda legislativa das senadoras brasileiras: avanços e retrocessos”, na área temática Estudos Legislativos, durante o 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), em Montevidéu, Uruguai, realizado entre os dias 26 e 28 de julho de 2017.

MORE WOMEN, MORE RIGHTS? THE AGENDA AND PERFORMANCE OF THE BRAZILIAN WOMEN SENATORS (2003-2016)

ABSTRACT

In the last decade – in Brazil, in particular – there is a growing debate about the participation of women in politics. Although Senate nominations do not meet the quota standards of 30% of women’s party rosters, which have been in effect since 1997, there has been an increase in the proportion of women in the upper house. As an example, it should be noted that, although under-represented, the percentages of senators, in the legislatures initiated in 2011 and 2015, were 16% and 14%, respectively. Yet, however expressive and unprecedented this increase in female participation may seem, what does this change really mean, given that the Senate and the Congress as a whole have always had a large male presence? Does the proportional increase of women as senators represent advances in terms of public policies

for the female population? In order to better understand the dynamics of female representation in Brazil and to answer these questions, the paper analyzed the parliamentary performance of the senators, in terms of propositions of law (PLs) and constitutional amendment (PECs) between 2003 and 2014, considering their possible preferences for specific areas of political production.

KEYWORDS

Women in politics; Senate; Legislative agenda.

SOBRE OS AUTORES

NOËLLE SILVA

Mestre em Ciência Política (UnB) e pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Contato: noellesilvacso@gmail.com.

VIVIANE GONÇALVES FREITAS

Doutora em Ciência Política (UnB) e residente pós-doutoral em Ciência Política (PDJ/CNPq/UFMG). Contato: vivianegoncalvesfreitas@gmail.com.

JAQUELINE DA SILVA BORGES

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora assistente no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Contato: jaquelineborgeso6@gmail.com.

PAULO MAGALHÃES ARAÚJO

Doutor em Ciência Política (UFMG) e professor na UFES. Contato: pmagal@uol.com.br.

SUBMETIDO EM

07/2018

APROVADO EM

11/2018

1. Introdução

Grande parte dos estudos sobre gênero e representação política tem abordado a participação e atuação das mulheres na Câmara dos Deputados, em geral privilegiando mulheres dos maiores partidos (Araújo 2005; Araújo 2009; Araújo; Alves 2007; Araújo 2010; Matos 2010; Marques 2012; Marques; Teixeira 2015). O estudo da representação feminina no Brasil se resume a estudos de caso, numa determinada legislatura, num determinado nível de governo, sobretudo o nível federal. A produção sobre os níveis estadual e municipal ainda carece de projeção (Santos 2014; Orsato 2013). A despeito de ser ainda incipiente, a literatura produzida na última década mostra dados relevantes acerca do perfil, da trajetória e, com menos frequência, sobre a atuação e o impacto das mulheres e de sua participação nos parlamentos brasileiros (Pimenta 2006; Mendonça 2009).

O histórico de participação feminina na Câmara dos Deputados teve início no período autoritário de Getúlio Vargas, em 1934, com a posse, como suplente, de Carlota Pereira de Queirós, na Câmara dos Deputados, dois anos após as mulheres conquistarem o direito ao voto (Mendonça 2009). O Senado brasileiro só obteve sua primeira representação feminina muito mais tarde, em 1979. Esse quadro se deve, em parte, às características do sistema eleitoral brasileiro, que prevê eleições proporcionais para a Câmara Baixa e majoritários para a Alta. Sistemas proporcionais são mais favoráveis à representação de minorias, inclusive de mulheres (Nicolau 2008). O número reduzido de vagas ao Senado (três vagas por estado) combinado à dominação masculina na política, dificulta mais, em tese, a escolha de mulheres como candidatas e, conseqüentemente, reduz as possibilidades de acesso delas a essa casa legislativa.

Desde 1997, a legislação brasileira exige que 30% das candidaturas em eleições proporcionais sejam de mulheres. Ainda que represente um avanço em termos de direitos das mulheres, dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2008) mostram que, dos nove países da América Latina que têm sistema bicameral, o Brasil está entre os quatro que não adotam cotas de candidaturas femininas para as Câmaras Altas¹.

Mesmo que ainda escassos, os estudos sobre a atuação das mulheres no Senado, é possível encontrar autoras (Pimenta 2006; Mendonça 2009) que já se debruçaram sobre o tema, apresentando resultados relevantes. Fabrícia Pimenta (2006) analisa a atuação da bancada feminina no Senado, com foco nas matérias legislativas e nos pronunciamentos. O objetivo principal era identificar se a ação parlamentar das mulheres, presentes nas legislaturas entre 1987 e 2003, tinha relação com os interesses e as reivindicações do movimento feminista no Brasil. Entretanto, ao final da pesquisa, foi constatado que a atuação das senadoras, durante o período analisado, em nada correspondia à agenda feminista. O estudo mostra que os temas predominantes da bancada feminina do Senado foram aqueles voltados para o estado de origem das senadoras, setores estratégicos, preservação do meio ambiente, economia e assuntos administrativos do próprio Senado Federal.

1 Cabe pontuar que um dos fatores que podem explicar a não adoção de cotas em alguns países latino-americanos é o tipo de sistema eleitoral adotado para as eleições nas Câmaras Altas. Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Uruguai adotam sistema proporcional. Brasil, Chile e República Dominicana são majoritários. O México possui um sistema misto para eleição de senadores(as).

Com base no perfil e também na análise dos projetos de lei das senadoras titulares e suplentes das legislaturas do período de 1991-2007, Eliane Mendonça (2009) mostra que, mesmo com um grande número de arquivamento das matérias apresentadas por elas nesse período, houve um contingente considerável de projetos que se transformaram em lei. Os temas que tiveram mais destaque na bancada feminina foram os relacionados a assuntos financeiros, embora seja percebida a preocupação com assuntos sociais e educação. Assim como constatou Pimenta (2006), Mendonça (2009) destaca a ausência de proposições voltadas para os direitos das mulheres ou a agenda feminista. Com o tema “mulher”, foram identificados poucos projetos de lei.

As autoras supracitadas reconhecem que, ainda que de forma lenta, as mulheres têm conseguido conquistar seu espaço no Senado Federal brasileiro. As legislaturas de 2011 e 2015 corroboram tal afirmação, uma vez que observamos uma porcentagem inédita de mulheres na Câmara Alta, representando 16% e 14%, respectivamente.

Em consonância com o objetivo dessas autoras, este artigo pretende analisar dados preliminares do desempenho parlamentar das mulheres no Senado brasileiro, entre 2003-2014 – período que abrange as legislaturas 52^a, 53^a e 54^a. Tal escolha se justifica por serem as legislaturas com maior porcentagem de mulheres na Câmara Alta, desde a redemocratização. Buscamos verificar se o aumento de mulheres nesta casa apresentou algum impacto em políticas públicas voltadas para elas. Trata-se, portanto, de saber qual foi a agenda proposta pelas senadoras durante este recorte temporal, quem são essas mulheres e se o gênero importa na produção legislativa. Como será discutido mais adiante, Anne Phillips (2001) ressalta que, para que os direitos dos grupos considerados minoritários na arena política – mulheres, negros, pobres, pessoas com deficiência, por exemplo – sejam de fato respeitados e sua defesa tenha caráter de agenda pública, é necessário que haja a conjunção da política de ideias com a política de presença. Em outras palavras, é preciso que os indivíduos alçados ao cargo de representantes, não apenas sejam pertencentes a estes grupos (política de presença) como também exerçam a defesa de seus valores, modo de se entender em sociedade, seus direitos de cidadania (política de ideias).

Argumentamos, neste artigo, que mais mulheres na política pode significar mais direitos para as mulheres desde que as representantes de fato atuem a partir de uma agenda que promova a cidadania para essa parcela da população. Entretanto, para que tal objetivo seja alcançado, as barreiras a serem transpostas são anteriores à filiação a partidos: vêm da naturalização de padrões de sociabilidade distintos entre meninos e meninas, que percorre histórias de desigualdades na divisão sexual do trabalho, chegando à divisão sexual do trabalho legislativo, inclusive.

Em praticamente todas as culturas, homens são socializados para ver a política como uma área de atuação legítima, ao contrário das mulheres, o que os leva a desenvolver mais interesse pela área do que elas (e, conseqüentemente, a ter mais ambição política). Além disso, eles costumam ter mais acesso a recursos materiais, novamente por sua posição de partida privilegiada. (Matland *apud* Miguel; Marques; Machado 2015: 735).

De natureza exploratória, esta pesquisa utilizou métodos qualitativos e quantitativos para analisar o desempenho das senadoras em termos de projeto de lei (PLs) e de emenda à constituição (PECs). Os dados da produção legislativa foram coletados do site do Senado

Federal, por meio dos Dados Abertos, da Procuradoria Especial da Mulher do Senado, e organizados no software estatístico SPSS para tratamento. Para o perfil das senadoras, as informações também foram extraídas do site do Senado, do banco de dados sobre perfil das senadoras de 1987 a 2014 de Paulo Araújo (2011) e de sites de notícias.

O artigo está dividido em três seções. A primeira apresenta as características políticas e institucionais do Senado, partindo da perspectiva analítica do bicameralismo brasileiro. A segunda se dedica à discussão sobre gênero e representação política, o histórico de participação feminina no Senado brasileiro, além do perfil das senadoras que atuaram no recorte temporal da pesquisa. A terceira e última seção aborda os dados e a análise da produção legislativa da bancada feminina entre 2003-2016².

2. O Senado Federal brasileiro: importância política e características institucionais

Ao contrário dos estudos sobre a Câmara de Deputados, que, em geral, são feitos à revelia do Senado e da estrutura bicameral do Legislativo nacional, antes de passar para a discussão que motiva este trabalho, faz-se importante apresentar, ainda que brevemente, as características institucionais e políticas do Senado Federal brasileiro, no contexto do bicameralismo no país. Tal quadro é relevante pois nos dá a dimensão institucional em que estão inseridas as mulheres que ocuparam cargo nesta casa legislativa. O Brasil tem todas as características que demandam um arranjo federativo bicameral, com um Senado forte, simétrico e incongruente (Lijphart 2003; Nolte 2002; Llanos 2003; Neiva 2004).

Lijphart (2003) destaca que o grau de incongruência permite avaliar os aspectos que diferenciam Senado e Câmara dos Deputados, especialmente no que se refere às regras eleitorais, que definem o perfil dos parlamentares e a composição político-partidária. Entre tais regras, estão: (a) a idade para se candidatar; (b) o tempo de mandato; (c) a data das eleições; (d) o tamanho de cada casa; (e) o padrão de renovação dos representantes, se total ou parcial; e (f) o tipo de sistema eleitoral, se proporcional ou majoritário (Nolte 2002). O Quadro 1 mostra a diferença dessas regras para o Senado e para a Câmara:

Quadro 1: Grau de incongruência entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados

Regras	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional
Data das eleições	A cada 4 anos	A cada 4 anos
Tempo de mandato	8 anos	4 anos
Padrão de renovação	Parcial	Total
Tamanho da casa	81 vagas	513 vagas
Idade mínima para ocupar o cargo	35 anos	21 anos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do site do Senado (2017)

Pelas diferenças mostradas no quadro, é possível presumir que o estudo das deputadas não substitui o estudo das senadoras. Bicameralismos incongruentes tornam

2 Embora nosso recorte inclua as legislaturas entre 2003 e 2014, tomamos a produção legislativa até 2016 das senadoras que ainda estão atuando.

importante avaliar a composição da representação também na Segunda Casa, porque tendem a recrutar diferentes perfis de parlamentares. No caso do Brasil, com base na estrutura da incongruência, espera-se que as senadoras sejam mais experientes do que as deputadas, com trajetórias políticas mais marcadas pela pluralidade de experiências em cargos políticos, eletivos e não eletivos, fora do Senado. Neste artigo, não será possível uma comparação com a Câmara, mas o estudo do perfil das senadoras já contribui para compreender a representação feminina no Senado, uma arena ainda muito pouco estudada no país. É certo que a Câmara tem vantagens por ser a casa iniciadora de todas as proposições que tramitam bicameralmente – projetos de lei ordinária, lei complementar e emenda constitucional –, mas o Senado tem poder de veto e pode alterar as proposições. Em caso de emendas, as proposições voltam para a casa de origem, que pode simplesmente refutar as emendas. No entanto, a tramitação de um projeto de lei não se dá isoladamente, mas num fluxo contínuo de decisões interdependentes, de forma que as negociações envolvendo uma proposição podem afetar as articulações em outra. Assim, as preferências de senadores e senadoras podem influenciar decisões sobre a legislação em qualquer etapa da tramitação. Vale ainda mencionar a posição de senadores e senadoras no topo da estrutura de status da política brasileira. Não por acaso são apelidados de barões da federação, com reconhecidas experiências em governos municipais, estaduais e em ministérios do governo federal (Araújo 2016), ou seja, o Senado importa muito. Senadores e senadoras também.

Do acima exposto, percebemos a relevância de se responder às perguntas: Afinal, quem são as senadoras? Como são suas trajetórias? O que defendem e quais questões propõem em suas atividades no Senado Federal?

3. Gênero e representação política

As teorias liberais da democracia tratam do indivíduo em abstrato, ainda que seu perfil seja bem definido e determinado: homem, branco e de classe média – de viés heteronormativo, cuja crítica, em nível teórico, é central para se compreender os feminismos e as interseccionalidades (classe, raça, gênero, entre outras).

O entendimento quanto ao que venha a ser democracia é bem mais amplo, já que o conceito em si não é consenso entre autoras e autores, além de ter sofrido grandes transformações ao longo do tempo. No debate teórico e nas práticas políticas, o sentido da democracia está em disputa. Para as teóricas políticas feministas, falar em democracia é bem mais do que a possibilidade de haver partidos políticos, de ter direito a votar e ser candidata ou candidato. Phillips (2013) ressalta que a democracia liberal não contempla os questionamentos e as contradições abordadas pelas críticas feministas, uma vez que as distinções estabelecidas entre as esferas pública e privada são particularmente adequadas para manter a subordinação política das mulheres.

Assim, falar em democracia é também falar em autonomia dos sujeitos e refutar a heteronormatividade e qualquer outra forma de submissão social, o que implica reivindicar melhores condições de todos e todas – particularmente das minorias políticas – para participação política, de influência nos debates públicos e de redução das hierarquias. É também ter tempo livre e não o ritmo alucinante da dupla jornada, para poder refletir, debater, discutir, decidir sobre sua vida, seu corpo, sem a interferência do outro, do mercado, do Estado e da religião. Essa relação desigual, que parte da divisão sexual do

trabalho doméstico, também se reflete na baixa valorização e remuneração das atividades desenvolvidas por mulheres ou a elas destinadas e na sua deslegitimação como sujeitos de direitos, comprometendo sua cidadania.

A divisão sexual do trabalho vincula-se diretamente à participação diferenciada de mulheres e homens na vida pública. Isso conduz a duas variáveis muito significativas, entre outros fatores: a atribuição de salários mais baixos para elas – mesmo que tenham, em média, maior nível de escolaridade do que eles – e a reduzida participação política das mulheres, visto que os homens têm menos impedimentos de se dedicar à carreira política, além de receber mais apoio (inclusive financeiro) dentro dos próprios partidos (Miguel 2000; Miguel e Biroli 2011; Sacchet e Speck 2012).

Sobre financiamento de campanha, Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012) ressaltam que a diferença quanto ao que é destinado a candidaturas de homens e de mulheres é um dos elementos centrais que podem explicar o baixo sucesso eleitoral delas. Entretanto, os autores advertem que outros fatores, como o capital político, poderiam relativizar a influência da arrecadação de campanha, mesmo sendo o financiamento o fator mais preponderante.

Enquanto as mulheres se identificarem com esse trabalho “privado”, seu status público será sempre prejudicado. Esta conclusão não nega, como muitas vezes é alegado, o fato biológico natural de que as mulheres, e não os homens, dão à luz; o que a nega é a afirmação patriarcal de que este fato natural implica que apenas as mulheres possam cuidar das crianças. A participação igual na criação das crianças e em outras atividades da vida doméstica pressupõe algumas mudanças radicais na esfera pública, na organização da produção, no que se entende por “trabalho” e na prática da cidadania. (Pateman 2013: 75-76).

Assim, “o domínio público não pode ser totalmente compreendido sem a esfera privada e, do mesmo modo, o sentido do contrato original é desvirtuado sem as duas metades interdependentes da história. A liberdade civil depende do direito patriarcal” (Pateman 1993: 19). Faz-se necessário ressaltar que o direito patriarcal não é entendido por Carole Pateman como o direito do pai sobre a família (esposa, filhos e filhas), mas, sim, o direito exercido pelos homens, como fraternidade, sobre os demais membros.

Flávia Biroli (2016: 746) ressalta que “a exclusão sistemática de alguns grupos expõe o caráter hierarquizado da democracia, mantendo-os numa condição de sub-representação e de marginalidade no debate político, na construção de normas e políticas públicas”. A divisão sexual do trabalho seria, portanto, um fator importante dessa exclusão, segundo a autora, visto que comprometeria a autonomia individual e coletiva das mulheres – ainda que recaia de maneiras distintas sobre suas vidas, a depender das assimetrias no acesso a tempo, renda, redes de contato, formas de julgamentos e pressões sociais.

Em 2009, a pesquisa *A política na ausência das mulheres: um estudo sobre recrutamento, trajetórias/carreiras e comportamento legislativo de mulheres*, coordenada por Marlise Matos, concluiu que obstáculos para inserção das mulheres na vida pública política remetem ao contexto institucional/formal, que se refere à luta e à competição política: “um jogo forjado e mantido ‘por e para os homens’” (Matos 2010: 32). O estudo, que teve como foco o Poder Legislativo de Minas Gerais e do Brasil, permitiu entender que uma grande barreira para as candidatas são os “selecionadores partidários” ou *gatekeepers*. Entre os critérios adotados por eles, estão: mulheres que apresentem trajetória política,

profissional ou familiar, que lhes possibilite chances reais de sucesso na disputa. As mulheres que transpuseram o círculo doméstico precisaram aprender a se posicionar no espaço público e político, tradicionalmente masculino.

Vindas de movimentos sociais, Comunidades Eclesiais de Base, associações de classe, segundo Betânia Gonçalves (2008), muitas das entrevistas para sua pesquisa com lideranças femininas urbanas, não haviam se imaginado exercendo cargo político-eleitoral até que um homem – padre local, líderes políticos tradicionais ou pessoas de destaque nas comunidades – lhes tenha apresentado o convite para a filiação em um partido. Entre as mulheres entrevistadas pela autora, nenhuma afirmou que entrara na carreira político-partidária por iniciativa pessoal, mas que participavam de ações que geravam visibilidade social, como manifestações e greves. É justamente nesses momentos que ocorrem os convites e a pressão para se inserir no contexto político como candidata a alto cargo (Gonçalves 2008). Além disso, seria necessário que as potenciais candidatas tivessem o apoio de “caciques” dentro dos partidos, que avaliam a competitividade das candidaturas – sendo esse o fator de desempate na nomeação de candidaturas, que, em geral, atua em desfavor das mulheres (Sacchet e Speck 2012).

Os entraves não estão apenas no que tange aos partidos. Como dito acima, o caráter patriarcal da sociedade se imprime também nas decisões sobre em quem votar, em quem se acredita mais capaz de exercer a função atrelada ao pleito. Segundo Matos (2010), as candidatas que compuseram o corpus da pesquisa relataram que o ponto de vista patriarcal impulsiona o eleitorado a entender o papel desempenhado pelas mulheres na sociedade ainda a partir de uma percepção conservadora, que as subalterniza. É curiosa, entretanto, outra consideração da pesquisa: apesar das resistências, muitas mulheres conquistam votos por apresentar “um perfil elegível dos representantes do sexo masculino”, “com o que se espera de um bom líder” – dureza, assertividade, determinação, objetividade, agressividade, racionalidade, coragem e força.

Irllys Barreira (2003) destaca outro ponto que pode ajudar no capital político das mulheres: seu histórico de militância em causas sociais, o que as projeta, muitas vezes, aos olhos dos partidos, com mais chances de sair vitoriosas de disputas eleitorais. Além disso, “[...] a entrada de mulheres com um perfil de militante no campo da política reflete, sobretudo, o contexto da redemocratização da sociedade brasileira, que permitiu a formação de quadros fora da típica herança partidária ou familiar” (Barreira 2003: 177). É importante também destacar que a candidatura das mulheres pode ser alavancada pelo capital familiar, entendido como as carreiras politicamente bem-sucedidas de parentes, na maioria homens – pai, irmão, marido. Assim, a candidatura delas é entendida e anunciada como uma continuação da trajetória deles; negando-lhes autonomia, individualidade e responsabilidade por suas ações, como se fossem meras extensões, representantes ou fantoches dos familiares.

Apesar de a discussão sobre capital familiar não ser o foco deste artigo, cabe ressaltar que sua importância pode ser verificada – para homens e mulheres – tanto em relação à vontade de participar da política institucional quanto ao acesso a recursos necessários, materiais e simbólicos. O leque de alternativas é maior para os homens quanto aos atalhos para chegar a posições de maior prestígio, justamente porque a eles é naturalizado o exercício da função pública. Para as mulheres, a presença da família na política é ainda mais decisiva

para o sucesso de sua candidatura (Miguel; Marques e Machado 2015). Roseana Sarney (PMDB-MA), filha de político nacionalmente influente, e Rosalba Ciarlini (DEM-RN), nora de outro, são exemplos de senadoras que tiveram o capital familiar com relevância significativa em sua trajetória política. Dessa forma:

O peso do capital familiar difere, de acordo com a trajetória de cada um. Há tanto aqueles que se apoiaram exclusivamente nas redes geradas pelas relações de parentesco quanto quem as combinou, em diferentes graus, com a militância em movimentos sociais ou a visibilidade midiática (Miguel; Marques e Machado 2015: 722).

Entretanto, os obstáculos à inserção das mulheres na arena política e a luta constante contra sua sub-representação não se encerram nas eleições. Para Danusa Marques e Bruno Teixeira (2015: 8), é necessário que haja garantias de que as mulheres “serão igualmente consideradas na deliberação de todos os temas da agenda pública, sejam eles *soft* ou *hard politics*”³. Os autores frisam que, na arena decisória, agentes políticos considerados periféricos – como as mulheres – seriam menos competitivos não apenas eleitoralmente, mas também em todas as disputas de poder do campo político.

[...] a vertente da política do desvelo nos traz a interpretação de que as mulheres seriam capazes de fazer um novo tipo de política, menos egoísta e mais ligado às questões do cuidado, portanto, mais próximas das ações voltadas às questões sociais. Ao mesmo tempo, é preciso perceber que o insulamento do trabalho legislativo das mulheres pode ser resultado não de um interesse “fundamental” nessas temáticas, mas na ocupação dos espaços de menor prestígio e reconhecimento dentro do jogo político, que teria seu “núcleo duro” nas questões ligadas à gestão política e econômica, deixando em segundo plano questões sociais. (Marques e Teixeira 2015: 9).

A ideia do indivíduo em abstrato do liberalismo, como mencionado acima, que atua sem restrições na arena política, em busca de seus direitos e tendo como parâmetro a viabilidade da cidadania plena, também se relaciona com o conceito de “escolha voluntária”, considerado por Pateman (1993) como uma ficção. Segundo a autora, a divisão sexual do trabalho, a dualidade público-privado e a escolha estariam interligadas na crítica à crença pela igualdade dos indivíduos em sociedade. Cabe aqui acrescentar que a opressão de um lado e os privilégios de outro, experienciados de maneiras distintas pelas mulheres, a depender da classe, da raça, da sexualidade, do local de origem, entre outros, também impactam e devem ser considerados ao se debater sua inserção no campo político.

Além disso, não é possível desconsiderar que há um atrelamento da divisão sexual do trabalho com a sub-representação política das mulheres. Em alusão às reflexões de Céli Pinto, Biroli (2018: 23-24) ressalta que “a ausência da mulher na esfera pública não pode ser posta unicamente na conta dos limites da democracia liberal, com o funcionamento seletivo de suas instituições e suas limitações estruturais para incluir novos sujeitos”. Dessa

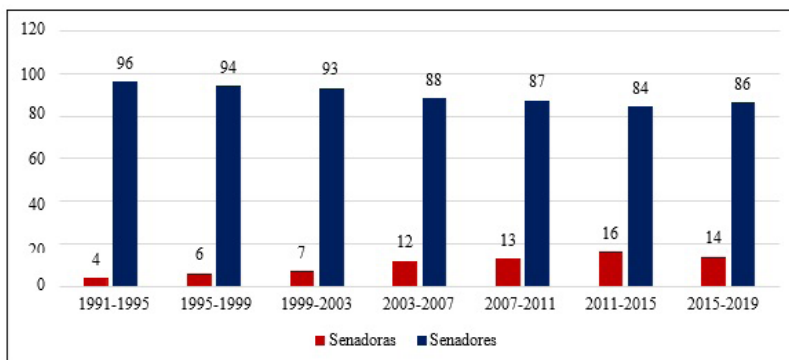
3 Ricardo Fabrino Mendonça e Ana Carolina Ogando (2011: 5) definem *hard politics* (economia, segurança e política pública, por exemplo) como “um grupo de questões políticas que costumam agregar mais prestígio e poder. *Soft politics* se refere, então, às questões políticas das quais as mulheres supostamente se interessam e priorizam mais, incluindo a saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, a família etc. O interesse em *soft politics* se alinha a hipóteses segundo as quais deputadas veem seus papéis como uma extensão do papel que elas exercem na esfera privada”.

forma, a cidadania das mulheres estaria comprometida pela divisão sexual do trabalho, visto que ela implica menor acesso a tempo livre e à renda, com impacto direto nas suas possibilidades de participação política. Cabe ressaltar que, mesmo que vulnerabilidades a partir da divisão sexual do trabalho sejam intrínsecas ao cotidiano de todas as mulheres, o vivenciar desvantagens e privilégios varia de acordo com a raça e a classe, por exemplo.

3.1 A participação feminina no Senado Federal brasileiro

A primeira mulher a ocupar uma cadeira no Senado Federal foi Eunice Michilles, do Amazonas, em 1979, durante o período do regime militar no Brasil (1964-1985). Do partido situacionista Arena, Michilles chegou ao cargo pela suplência, após a morte do titular da chapa. Somente nas eleições de 1990, já no período democrático, é que duas mulheres, Junia Marise (PRN-MG) e Marluce Pinto (PTB-RR), chegaram ao Senado pelo voto direto. Na mesma legislatura, Eva Blay (PSDB-SP), suplente do senador Fernando Henrique Cardoso, ocupou o cargo de titular. Nas legislaturas que se seguiram, o Senado passou a ter a presença de mulheres ocupando cadeiras, apresentando um aumento progressivo. O Gráfico 1 mostra como se distribui a representação entre senadores e senadoras, por legislatura:

Gráfico 1: Porcentagem (%) de mulheres e homens que ocuparam vaga no Senado brasileiro pós-1988⁴



Todavia, mesmo com a presença de algumas mulheres em todas as legislaturas do Senado após a redemocratização, alguns fatos da Câmara Alta chamam bastante atenção para como esta instituição recebia as senadoras. O primeiro deles refere-se à proibição para que as senadoras usassem calças nas dependências do Senado; o que se repetia no Supremo Tribunal Federal. O ato que proibia o uso foi derrubado há 20 anos, em 1997, pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). A segregação e o não reconhecimento da presença de mulheres no principal espaço de deliberação e discussão da Câmara Alta – o plenário – é digno de nota, visto que, até dezembro de 2015, no local, apenas existia banheiro masculino, ou seja, as senadoras tinham que se retirar para usar o banheiro.

Em janeiro de 2016, após 55 anos da transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília e com forte reivindicação da bancada feminina, o plenário do Senado passou a ter banheiro para mulheres. No Gráfico 1, é possível notar que, nas legislaturas

4 Foram consideradas na distribuição somente as senadoras suplentes com mais de 2 anos no cargo.

a partir de 2003, houve um aumento do percentual de senadoras eleitas, subindo de 7% para 12%. Também observamos um desempenho progressivo do percentual ao longo dos anos, atingindo seu maior valor na legislatura de 2011-2015, período que coincide com os mandatos da primeira mulher a ocupar a Presidência da República no Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT).

Na mesma legislatura, houve a criação, em 2013, de um importante espaço de atuação para as mulheres no Senado Federal: a Procuradoria Especial da Mulher (ProMul)⁵. A iniciativa partiu da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)⁶, com forte apoio da bancada feminina, para aglutinar e fortalecer as ações das senadoras e dar sequência aos projetos voltados para as mulheres. A principal pauta da ProMul é o incentivo à participação feminina na política, visando equalizar a representação de gênero nos espaços decisórios do Brasil, criando mecanismos de empoderamento, especialmente em situações de desigualdade de gênero⁷.

Vale destacar, ainda, a criação, em 2016, de outro espaço voltado para os direitos das mulheres dentro do Senado brasileiro: o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV). O observatório atende às reivindicações do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Combate à Violência contra a Mulher, com a função de reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher, subsidiando o controle social necessário para a legislação em vigor.

Tais iniciativas, acima citadas, podem ser consideradas um importante exemplo do que Young (2006) aponta como medidas que propiciam maior representação dos grupos sub-representados, em especial, daqueles considerados minorias ou que estejam sujeitos a desigualdades estruturais, como é o caso das mulheres. Dessa forma, práticas representativas que considerem diferentes perspectivas podem se transformar em importantes instrumentos de inclusão política e inserção de temas na agenda pública. O interesse do estudo aqui proposto é analisar o desempenho das senadoras que participaram das legislaturas a partir de 2003, nas quais observamos o aumento da porcentagem de mulheres, como exposto anteriormente. Assim sendo, passamos agora para análise do perfil das senadoras deste período.

3.2 As senadoras brasileiras: notas do perfil e atuação política (2003-2014)

Quem são as senadoras que estamos analisando? Antes de conhecermos a produção legislativa da bancada feminina que atuou neste período, é imprescindível saber sobre o perfil dessas senadoras. Para tanto, a tabela a seguir apresenta o nome, o partido, a unidade da federação à qual pertence, o número de legislaturas em que atuou e se estava na condição de titular ou suplente:

5 Na Câmara dos Deputados, também em 2013, foi criada a Secretaria da Mulher.

6 A senadora é a atual Procuradora da Mulher no Senado.

7 Fonte: <http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/textoinicial/procuradoria-especial-da-mulher>.

Quadro 2: Características gerais das senadoras
(2003-2014)

Senadora	Partido ⁸	UF	Mandato	Nº de Legislaturas	Situação ⁹
Marina Silva	PT/PV	AC	1995-2011	4	Titular
Heloísa Helena	PT/PSOL	AL	1999-2007	2	Titular
Maria do Carmo Alves	DEM	SE	1999-2023	4	Titular
Ana Júlia Carepa	PT	PA	2003-2011	2	Titular
Fátima Cleide	PT	RO	2003-2011	2	Titular
Ideli Salvati	PT	SC	2003-2011	2	Titular
Patrícia Saboya	PSDB/PSB/PDT	CE	2003-2011	2	Titular
Roseana Sarney	PFL/PMDB	MA	2003-2011	2	Titular
Serys Shlessarenko	PT	MT	2003-2011	2	Titular
Lúcia Vânia	PSDB/PSB	GO	2003-2019	4	Titular
Marisa Serrano	PSDB	MS	2007-2015	2	Titular
Rosalba Ciarlini	DEM	RN	2007-2015	2	Titular
Katia Abreu	PSD/DEM/ PMDB	TO	2007-2023	4	Titular
Ana Rita	PT	ES	2011-2015	1	Suplente
Ana Amélia	PP	RS	2011-2019	2	Titular
Ângela Portela	PT	RR	2011-2019	2	Titular
Gleisi Hoffmann	PT	PR	2011-2019	2	Titular
Lídice da Mata	PSB	BA	2011-2019	2	Titular
Marta Suplicy	PT/PMDB	SP	2011-2019	2	Titular
Regina Sousa	PT	PI	2011-2019	2	Suplente
Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	2011-2019	2	Titular

Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017)

Das mais de 20 senadoras que atuaram no período, Ana Rita (PT-ES) e Regina Sousa (PT-PI) foram suplentes e ficaram quatro anos no cargo, ou seja, metade do mandato. As senadoras que estavam na legislatura de 2003-2007 e iniciaram seu mandato em 1995 ou 1999, foram incluídas na análise. É o caso de Marina Silva (PV-AC), Heloísa Helena (PSOL-AL) e Maria do Carmo Alves (DEM-SE). O Quadro 2 mostra que sete senadoras mudaram de partido, sendo que algumas trocaram de legenda mais de uma vez durante o mandato. O espectro ideológico das senadoras varia entre direita, centro e esquerda¹⁰.

Observamos que os partidos de esquerda foram os mais representados durante todo período, totalizando 75%. O PT, mesma legenda dos dois presidentes do período analisado, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), foi o partido com mais senadoras representadas, com 40% da bancada feminina. Este dado corrobora com o estudo sobre recrutamento e perfil do Senado brasileiro de Araújo (2011), que constatou que, mesmo com a reduzida presença de mulheres na Câmara Alta, dados sobre os(as)

8 Foram incluídos os partidos aos quais as senadoras pertenceram durante todo o período de mandato.

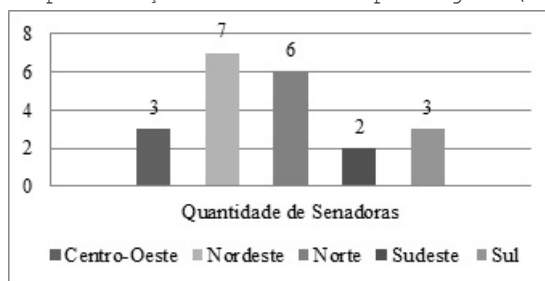
9 Foram consideradas apenas as senadoras suplentes com mais de dois anos no cargo.

10 Para essa afirmação, utilizamos o estudo de Power e Zucco (2009).

parlamentares de esquerda dão conta de que esse segmento ideológico é o mais propício à ascensão das mulheres na representação senatorial. Isso também foi verificado por Marques e Teixeira (2015) quanto à eleição de deputadas federais, conforme citado acima. Ainda assim, quatro senadoras romperam com o PT e migraram para outras agremiações, como Marina Silva, Heloísa Helena, Marta Suplicy e Ângela Portela¹¹.

A distribuição das senadoras por Unidade Federativa (UF) revela que todas as cinco regiões do Brasil foram representadas pelas mulheres na Câmara Alta. O Gráfico 2 apresenta esta distribuição por região.

Gráfico 2: Representação das senadoras por região (2003–2014)¹²



Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017)

A região Nordeste, a segunda maior em termos populacionais, foi a que apresentou o maior número de senadoras representando seus estados, o que é um resultado relevante em termos de atuação política das mulheres nordestinas. Sobre tal vantagem numérica em comparação às demais regiões, é importante que seja considerado aqui o capital familiar, presente na trajetória de três senadoras do Nordeste – Maria do Carmo Alves (DEM-SE), Rosalba Ciarlini (DEM-RN) e Roseana Sarney (PMDB-MA) –, parte significativa de seu sucesso eleitoral, conforme mencionado anteriormente. Ademais, o Nordeste é a região brasileira com o maior número de estados (nove) e, conseqüentemente, com maior número de representantes no Senado, o que aumenta a chance das minorias se fazerem representar, inclusive as mulheres.

Com resultado muito semelhante, em termos do número absoluto de senadoras, aparece a região Norte, a quarta mais populosa, e a segunda em termos de número de estados (sete). Já a região Sudeste vai na contramão desse processo: mesmo sendo a mais populosa do país, teve apenas duas mulheres representando suas unidades federativas. No entanto, vale observar que a região tem apenas quatro estados e o número de senadores varia conforme o número de estados (três vagas por estado) e não de acordo com a população. As regiões Sul e Centro-oeste apresentaram resultado similar ao da região Sudeste.

A faixa etária das senadoras ao assumir o cargo varia de 40 a 60 anos. As mais jovens foram Marina Silva (PV-AC) e Heloísa Helena (PSOL-AL), ambas com 37 anos. Em relação ao perfil profissional dessas mulheres, a profissão mais frequente é a de professora,

11 As razões para tais rompimentos partidários não integram o escopo deste trabalho.

12 Os estados que não tiveram a representação de mulheres durante as legislaturas aqui analisadas foram: Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ), ambos da região Sudeste; Paraíba (PB) e Pernambuco (PE), da região Nordeste; Amapá (AP), região Norte; Distrito Federal (DF), pertencente ao Centro-Oeste.

atingindo quase 40%. Nas demais, as profissões se dividem entre as áreas de Enfermagem, Medicina, Jornalismo, Direito, Ciências Agrárias, Psicologia e carreira bancária. De forma geral, os níveis educacionais dos(as) senadores(as) são consideravelmente elevados se comparados aos da Câmara dos Deputados. Os parlamentares da esquerda apresentam uma discreta vantagem, com maior percentual de pós-graduados e menor percentual de parlamentares com apenas ensino médio ou menos (Araújo 2011: 17).

Vale destacar também a experiência política progressista¹³ dessas mulheres antes de chegarem ao Senado, visto que 76% das senadoras passaram por cargos eletivos antes de ocupar uma vaga na Câmara Alta. A maioria atuou em cargos do Legislativo, ocupando cadeiras na Câmara dos Deputados, assembleias estaduais e câmaras municipais. No Poder Executivo, aparecem os cargos de governadora, prefeita e vice-prefeita. De toda a bancada, Roseana Sarney (PMDB-MA) foi a única a governar um estado antes de ingressar no Senado. Nos cargos de prefeita, aparecem Lídice da Mata (PSB-BA), Marta Suplicy (PMDB-SP) e Rosalba Ciarlini (DEM-RN), enquanto que, no cargo de vice-prefeita, estão Ana Júlia Carepa (PT-PA), Heloísa Helena (PSOL-AL) e Marisa Serrano (PSDB-MS).

Esse quadro de atuação em cargos eletivos é esperado pois, como dito anteriormente, geralmente o perfil de ocupantes do Senado segue um padrão de acúmulo de experiência progressista em cargos do Executivo e também do Legislativo. É importante ressaltar que, durante o mandato, senadoras e senadores, antes de chegarem ao Senado, passam por executivos e legislativos estaduais e municipais. Ademais, com frequência, são convidados(as) pelo(a) presidente(a) da República para comandar ministérios.

Araújo (2016) mostra, com dados que cobrem da 47^a à 54^a legislaturas, em média, 72,8% dos senadores (homens e mulheres) passaram por alguma casa legislativa antes de chegar ao Senado; 51,6% tiveram experiência progressista no poder executivo, como prefeitos(as) e/ou governadores(as); cargos no alto escalão da administração pública – ministérios, secretarias estaduais e municipais – foram frequentados por 44,5% dos(as) senadores(as). O autor não faz distinção por gênero, mas é razoável supor que um padrão similar ocorre com senadores e senadoras.

O presente estudo mostra que esses cargos não eletivos também aparecem não só na experiência progressista das senadoras, como também durante seu mandato. Este é o caso das senadoras Marina Silva (PV-AC), Marta Suplicy (PMDB- SP), Gleisi Hoffmann (PT-PR) e Katia Abreu (PMDB-TO), que se licenciaram do cargo para ocupar um ministério, mas retornaram ao Senado para continuar o mandato. Além dos ministérios, os cargos não eletivos que integram o currículo dessas senadoras são os de secretárias de Estado e em empresa pública de natureza binacional.

Cabe apontar, ainda, a atuação dessas mulheres dentro do Senado Federal, no que diz respeito aos cargos exercidos durante seus mandatos. Entre eles, estão a presidência e a vice-presidência de comissões, a participação na mesa diretora do Senado e os cargos de liderança e vice-liderança, seja de partidos, da maioria ou minoria. Os dados levantados mostram que 85% das senadoras analisadas ocuparam a presidência ou vice-presidência de comissões permanentes, mistas e temporárias. As comissões permanentes de Assuntos Sociais, Direitos Humanos, Educação e Cultura são as mais ocupadas por essas mulheres.

13 Importante mencionar que algumas dessas mulheres também atuaram em movimento sociais. Além disso, já ocuparam ou ocupam cargos de liderança dentro de seus partidos, como a presidência.

Durante o período analisado, somente uma senadora ocupou a vice-presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) e a presidência da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Nenhuma mulher havia presidido a CAE até a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) ser escolhida em 2016 para conduzir os trabalhos desta comissão, considerada uma das mais estratégicas e importantes da Câmara Alta. Em relação às demais posições, somente 29% das senadoras ocuparam liderança ou vice-liderança partidária e também cargos na mesa diretora do Senado Federal.

Assim, é apropriado mencionar os dados de uma pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que, desde 1994, publica anualmente uma lista dos “Cabeças” do Congresso Nacional brasileiro. Tal lista apresenta cem parlamentares, entre senadores(as) e deputados(as), que se diferenciam entre os(as) demais pelo exercício de habilidades, como capacidade de conduzir debates e negociações, votações, articulações e formulações e facilidade de constituir ideias e leituras da realidade, elaborando propostas, projetando-se para o centro do debate. Os(as) parlamentares a constar nessa lista seriam, portanto, aqueles(as) que, de forma isolada ou junto a outras forças, sejam capazes de criar seu papel e contexto para desempenhá-lo (DIAP, 2003). Entre 2003 e 2016, 60% das senadoras analisadas nesta pesquisa apareceram na lista. A característica mais predominante entre elas foi a de “debatedora”, integrando essa categoria as senadoras Marina Silva (PV-AC), Heloísa Helena (PSOL-AL), Ideli Salvati (PT-RS), Katia Abreu (PMDB-TO), Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), Ana Amélia (PP-RS) e Gleisi Hoffmann (PT-PR). A segunda categoria “articuladora/ organizadora” aparece atribuída às senadoras Patrícia Saboya (PDT-CE), Roseana Sarney (PMDB-MA), Lucia Vânia (PSB-GO), Lídice da Mata (PSB-BA) e Marta Suplicy (PMDB-SP). Quando passaram a integrar esse ranking, todas as senadoras tiveram seus nomes mantidos nas listas dos anos seguintes até o fim de seus mandatos¹⁴.

4. Análise da produção de leis: a agenda legislativa das senadoras

Neste tópico, será apresentada a análise da produção legislativa das senadoras de forma comparada e global, dando destaque àquelas proposições relacionadas à agenda de direitos das mulheres. A Tabela 1 mostra a produção geral das senadoras, em relação aos projetos de lei ordinários e complementares e as propostas de emenda à Constituição que as tiveram como primeira autora¹⁵. Ao todo, foram 2.570 proposições apresentadas pelas senadoras, sendo 1.010 de primeira autoria e 1.560 em coautoria.

14 A metodologia adotada para se chegar aos “Cabeças” segue um critério de classificação baseado em posições ocupadas dentro do parlamento, cargos formais e informais, como presidência de comissões, lideranças, vice-lideranças, relatorias, missões partidárias, direção da Câmara ou do Senado e a reputação entre os colegas parlamentares. As categorias para a classificação do desempenho do parlamentar desta seleta lista são: (a) debatedores; (b) articuladores/organizadores; (c) formuladores; (d) negociadores; e (e) formadores de opinião. As classificações não são excludentes, ou seja, um (a) parlamentar pode, além de sua habilidade principal, apresentar outras secundárias (DIAP 2003).

15 No parlamento brasileiro, um PL ou uma PEC pode ter um(a) ou mais senadores(as) como autores(as).

Tabela 1: Natureza Normativa da Lei das matérias propostas pelas senadoras (2003-2016)

Natureza da Lei	N	%
Projeto de Lei Ordinário	843	83,5
Projeto de Lei Complementar	60	5,9
Proposta de Emenda à Constituição	107	10,6
Total	1010	100

Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017).

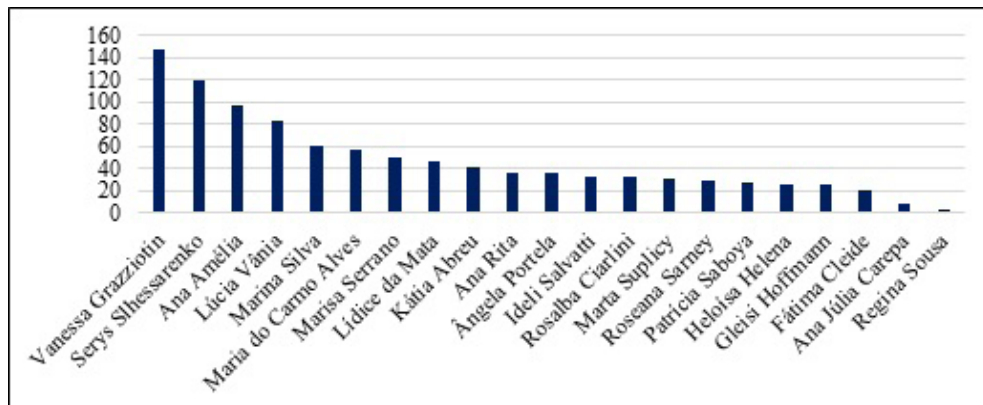
Os PLs representam mais de 80% da produção legislativa. Este resultado é esperado, pois esse tipo de projeto refere-se a elementos de legislação variados que criam novas leis e podem conter matérias de alcance abrangente, como códigos (civil, de trânsito, do consumidor etc.), e também de alcance restrito, como indenizações, pensões, entre outros temas (Araújo 2009). Ao mesmo tempo, são proposições que exigem maiorias menos restritivas para serem aprovadas. Os projetos de lei complementar (PLPs), que se tratam de proposições destinadas a alterar leis em vigor e correspondem a 5,9% da produção das senadoras no período.

As PECs, por sua vez, são matérias destinadas a alterar ou adicionar novos elementos à Constituição Federal e seguem um rito de tramitação diferente dos projetos de lei. Quando uma Emenda à Constituição é proposta, ela é analisada somente pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)¹⁶ e depois segue para ser apreciada no plenário, em dois turnos nas duas casas legislativas. Visando ampliar a tramitação das PECs, para que essas matérias também sejam objeto de análise das comissões de mérito consideradas pertinentes ao tema em discussão, foi apresentada uma proposta¹⁷ de alteração do Regimento Interno do Senado Federal, de autoria da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR). Ainda que o tipo da matéria que propõe a alteração não esteja no escopo da presente análise, é importante destacar pelo fato de ser de iniciativa de uma senadora. Até o fechamento deste artigo (janeiro de 2018), a proposta ainda estava em tramitação no Senado. O Gráfico 3 apresenta a projeção da produção legiferante de cada senadora. É importante ressaltar que não há uma relação direta com o tempo de mandato e o tamanho da produção, isto é, uma senadora com mais tempo de mandato não pressupõe que tenha apresentado mais propostas. A atuação de um(a) parlamentar não está necessariamente atrelada somente a sua produção de leis, embora se configure um indicador relevante de desempenho. As senadoras Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), Serys Slhessarenko (PT-MT) e Ana Amélia (PP-RS) acumulam a maior porcentagem da produção do período, incluindo PLs, PLPs e PECs.

16 Diferentemente da Câmara, onde as PECs passam também por uma comissão especial, no Senado, as PECs, de praxe, passam apenas pela Comissão de Constituição e Justiça.

17 Trata-se de um projeto de resolução do Senado (PRS 50/2016).

Gráfico 3: Total de matérias apresentadas pelas senadoras entre 2003-2016

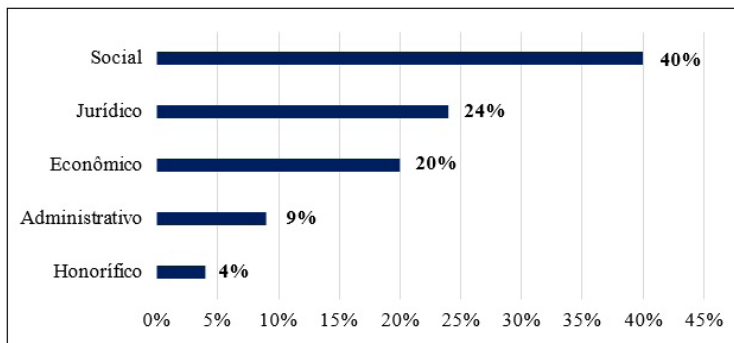


Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017).

No Senado brasileiro, todas as proposições são classificadas por temas e subtemas. Os temas se dividem em social, econômica, jurídica, honorífica e administrativa¹⁸. Todas as temáticas foram contempladas nas propostas das senadoras, mas tiveram sua maior concentração no enfoque social, representando 40%, seguido do tema jurídico e econômico. Embora, como observam Marques e Teixeira (2015), ao analisarem a atuação parlamentar de deputadas e deputados federais, a divisão sexual do trabalho legislativo designe às mulheres a proposição e a relatoria de *soft politics*, enquanto os homens se concentrariam nos debates de *hard politics*. Uma das possíveis explicações para esta relação, no caso da Câmara dos Deputados, além do considerar o “efeito do sexo”, seria atrelar a agenda dos(as) parlamentares à ideologia partidária. Assim, a atuação quanto a temáticas soft, ligadas às questões sociais, estaria mais incorporada na agenda de parlamentares de partidos de esquerda do que entre os de centro ou de direita (Marques Teixeira 2015: 13).

18 “Como ‘social’ é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis etc. É chamada de ‘econômica’ a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro etc. É ‘administrativa’ a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públicos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios etc. [...] É ‘honorífica’ toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc.” (Araújo 2009: 132-133). Como de caráter jurídico, entendem-se as propostas que versam sobre a definição de normas e regras a serem seguidas por cidadãos e cidadãs, com o intuito de que seja cumprida a isonomia, conforme regido pela Constituição Federal.

Gráfico 4: Tema das matérias apresentadas pelas senadoras (2003-2016)



Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017).

A maioria dessas matérias está em tramitação ou foi arquivada, representando 60% e 25%, respectivamente. Estes números podem ser reflexo do recorte analítico recente e também do tempo de tramitação de uma proposta. A porcentagem de aprovação das matérias e também das que foram sancionadas pela presidência, ou seja, transformada em norma jurídica, não ultrapassou 4% do total.

É esperado que o número de propostas não aprovadas seja alto devido a, pelo menos, dois motivos importantes. O primeiro é que o direito de todo(a) congressista iniciar leis individualmente incentiva a proposição de projetos mesmo sem chances de aprovação, pois, assim, o(a) parlamentar ao menos estará dando uma satisfação a seu eleitorado. A iniciativa é responsabilidade dele(a), a recusa é da Casa. O segundo é que nem todo projeto não aprovado foi ou será rejeitado, pois projetos com temas comuns costumam ser anexados um aos outros e tramitar em pacote, podendo ser aprovados, rejeitados “indiretamente”, constando, no fim da tramitação, como prejudicados. Para saber o destino de um projeto prejudicado ou apensado a outros, seria preciso acompanhar toda a tramitação da proposta principal à qual outros projetos foram anexados, até o fim. Esse esforço não pode ser feito no presente trabalho e fica como agenda para pesquisas posteriores. A Tabela 2 mostra a situação e o resultado das propostas apresentadas:

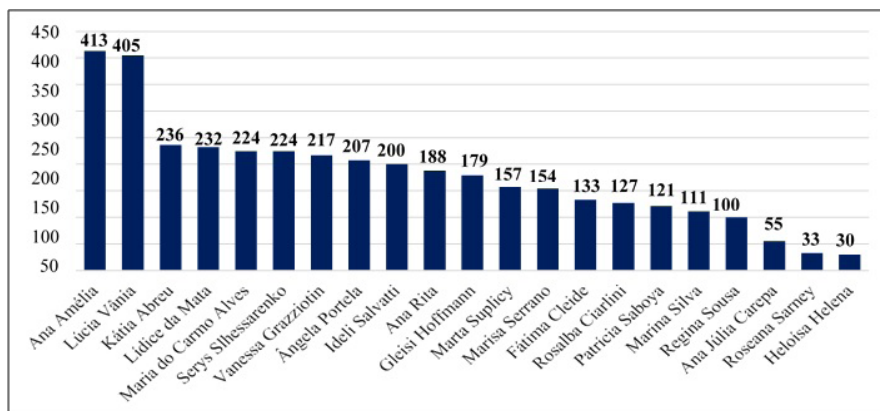
Tabela 2: Situação e parecer das matérias apresentadas pelas senadoras (2003-2016)

Situação	Tipo de Proposição						Total	
	PLs		PLPs		PECs			
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tramitando	505	60%	35	58%	70	67%	610	61%
Aprovada	0	0%	0	0%	1	1%	1	0,1%
Arquivada	209	25%	20	33%	29	28%	258	26%
Prejudicada	26	3%	0	0%	1	1%	27	3%
Rejeitada	28	3%	3	5%	0	0%	31	3%
Retirada pelo autor	33	4%	2	3%	2	2%	37	4%
Transformada em norma jurídica	31	4%	0	0%	2	2%	33	3%
Vetada pelo Poder Executivo	4	0,4%	0	0%	0	0%	4	0,4%
Total	836	100%	60	100%	105	100%	1001	100%

Fonte: Elaboração dos(as) autores(as) a partir dos dados no site do Senado (2017).

Além das proposições apresentadas pelas senadoras, outro importante indicador de desempenho é a quantidade de matérias que são designadas para as senadoras relatarem:

Gráfico 5: Total de matérias em relatoria com as senadoras (2003-2016)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados no site do Senado (2017).

Em todo o período analisado, 3.746 projetos de lei do Senado, da Câmara, de conversão, do Congresso Nacional, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias, emendas ou substitutivos da Câmara dos Deputados aos projetos de leis do Senado foram relatados (ou ainda estão sendo) pelas senadoras. Nessa distribuição, se destacam as senadoras Ana Amélia (PP-RS) e Lúcia Vânia (PSB-GO), com o maior número de relatorias. É importante frisar que “relatar projetos pode ser um indicador do grau de participação e influência de parlamentares no processo legislativo”, tanto quanto apresentar matérias legislativas (Marques e Teixeira 2015: 21). Outro indicador

de produtividade legislativa é o emendamento: emendas são um mecanismo que permite alterações substantivas das proposições e são bastante utilizadas particularmente em projetos oriundos do próprio Senado. É de se esperar que as senadoras façam uso desse recurso no labor legislativo. Pela complexidade da coleta de dados sobre emendamento, uma análise de dados dessa natureza não será feita neste trabalho.

4.1 Mais mulheres na política, mais direitos para as mulheres?

Os resultados apresentados até então revelam que a produção das senadoras aborda temas variados dentro do domínio da política. Mas interessa saber se tal produção tem ou não impacto sobre os direitos das mulheres. Ao longo de pouco mais de treze anos aqui analisados, vimos que, no Senado, especialmente nas últimas legislaturas, houve o aumento da quantidade de mulheres ocupando cadeiras, como também avanços na estrutura institucional da Casa, ampliando espaços que fomentam os direitos das mulheres e o debate de gênero na Câmara Alta, com a criação da Procuradoria Especial da Mulher (PROMUL) e o Observatório da Mulher contra a Violência. Tais iniciativas podem ser entendidas como um remédio ao que Biroli (2018: 51) entende por “exclusão sistemática de alguns grupos”, como as mulheres. Para a autora, as restrições que se estabelecem na forma de opressões cruzadas de gênero, raça e classe “expõe[m] o caráter hierarquizado da democracia, mantendo-os [alguns grupos] numa condição de sub-representação e de marginalidade no debate público, na construção de normas e políticas públicas”.

Os dados apontam que metade das senadoras do período analisado tiveram, em suas agendas, propostas relacionadas aos direitos das mulheres. Observamos um aumento de proposições com temáticas ligadas a saúde, trabalho, participação política aqueles referentes à prevenção e ao combate à violência contra a mulher, a partir de 2010. Cabe ressaltar, em concordância com Dayane Souza e Adelia Ribeiro (2017), que o fato de apresentar propostas, a fim de que sejam instituídas políticas públicas com foco nas mulheres, não assegura que as parlamentares sejam ou tenham agendas feministas.

A questão a ressaltar é que boa parte das senadoras apresentam demandas feministas como medidas costumeiramente tidas como “femininas” – propostas sobre licença-maternidade, direitos das crianças e adolescentes, aleitamento materno, cuidado com gestantes etc. É certo que essas políticas têm impactos na agenda feminista, uma vez que a melhoria de vida, em termos do bem-estar social, propicia capacidades e recursos para que as mulheres atuem na vida pública e podem ser, também, propostas e defendidas por parlamentares homens. No entanto, a ausência, aqui, de dados sobre a produção legislativa masculina não permite avaliar o comportamento conforme o gênero, fazendo comparações.

Quadro 3: Assuntos das propostas apresentadas pelas senadoras sobre os direitos das mulheres (2003-2016)

Senadora	Assunto das propostas
Ana Amélia (PP-RS) (2011-2019)	Licença-maternidade
Ana Rita (PT-ES) (2011-2015)	FGTS de trabalhadora chefe de família
Ângela Portela (PT-RR) (2011-2019)	Pagamento Minha Casa, Minha Vida condicionado; paridade de gênero; crianças e adolescentes testemunhas de violência doméstica
Gleisi Hoffmann (PT-PR) (2011-2019)	Salário maternidade; medidas jurídicas de proteção a mulheres; política de cotas para mulheres
Lúcia Vânia (PSB-GO) (2003-2019)	Aleitamento materno; realização de exames no SUS
Maria do Carmo Alves (DEM-SE) (1999 – 2023)	Política de cota para mulheres; medidas jurídicas de proteção a mulheres; tratamento humanitário para gestantes presas
Marta Suplicy (PMDB-SP) (2011-2019)	Amparo a mulheres vítimas de violência; política de cotas cotas no Senado
Regina Sousa (PT-PI) (2015-2019)	Política de cotas para mulheres
Rosalba Ciarlini (DEM-RN) (2007-2015)	Tipificação de conduta de agente policial
Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) (2011-2019)	Cotas e outras medidas para incentivar a participação política feminina; políticas voltadas a maternidade e paternidade; direito e previdência; saúde da mulher; atendimento à mulher vítima de violência doméstica; serviço militar

Fonte: Elaboração dos(as) autores(as), a partir dos dados no site do Senado (2017).

Notadamente, 60% das senadoras que propuseram projetos de lei cuja agenda vinculava-se aos direitos ou interesses das mulheres são ideologicamente de esquerda. Além disso, pouco mais da metade das senadoras, que apresentaram esses projetos, pertencem à legislatura iniciada em 2011, período que coincide com a maior porcentagem de mulheres no Senado. Grande parte das mulheres que chegam ao Senado apresenta perfil semelhante, com trajetórias que as colocam em posições privilegiadas em relação a outras mulheres, quanto a postos de poder, classe, raça/etnia, sexualidade e local de origem. Essa diferenciação elitista se percebe também nas características dos homens, em que os indicadores sociais do perfil médio do representante são superiores aos da média da sociedade, haja vista o grau de escolaridade (Araújo 2016). Aqui, esses dados se confirmam, uma vez que há um grande número de senadoras com profissões que exigem diploma universitário. Não por acaso se diz que legisladores e legisladoras compõem uma elite parlamentar. O fato é que a homogeneidade observada no perfil das mulheres aqui estudadas se aproxima da dos homens parlamentares, visto que a maioria responde pela caracterização “branco, heterossexual e proprietário”, lembrando-nos de que é necessário se questionar essa neutralidade onipresente nas casas legislativas (cf. a crítica ao ideal da imparcialidade de Young 2013). Em 2012, no contexto de criação da Procuradoria Especial da Mulher no Senado, e com forte apoio da então presidenta da República, Dilma Rousseff, foi instituída a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher. Após a apresentação do relatório final, como recomendação do mesmo, a comissão passou a integrar a lista de comissões permanentes do Senado, em 2014. O objetivo da CPMI foi apresentar um diagnóstico da violência e do enfrentamento do problema nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. O documento elaborado pela relatora da CPMI, a senadora Ana Rita (PT-ES), resultou na aprovação, em 2015, do Projeto de Lei do Senado 298/2013, que tipifica o feminicídio e altera o Código Penal. Além disso, o relatório

propôs a criação de um fundo nacional de enfrentamento e prevenção da violência contra a mulher (no momento, o projeto encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, com o número 7371/2014, mas foi retirado de pauta desde o dia 21/02/2017).

Projetos que preveem cotas para mulheres nas instituições políticas, principalmente para eleições proporcionais, compuseram a agenda legislativa de 60% da lista acima apresentada, e também foram objetos de intenso debate na última legislatura e uma das principais bandeiras da bancada feminina. Em 2015, foi aprovada a PEC 98, de autoria conjunta de senadoras e senadores, que reserva um percentual mínimo de cadeiras para as mulheres na Câmara dos Deputados e nos legislativos estaduais e municipais. Ademais, foi proposta a PEC 134/215, que assegura um aumento crescente para as próximas três legislaturas: o percentual de 10% das cadeiras na próxima; 12%, na segunda e 16% para a terceira¹⁹.

Quanto a essa questão, é importante observar que Phillips (2013) discorda do cânone liberal quanto à não-observância das diferenças entre grupos de interesse de uma mesma sociedade como aporte para a atuação política. Nas palavras da autora: “um dos princípios que deve informar as práticas de uma democracia é que os representantes devem espelhar a composição sexual, racial e, onde for relevante, nacional, da sociedade como um todo, e de que devem existir mecanismos para alcançar esse efeito” (Phillips 2013: 287). Dessa forma, mais do que um maior número de mulheres potencialmente contempladas nessas ampliações de percentual de cadeiras, a expectativa é de que agendas distintas também ganhem proeminência nos debates legislativos.

5. Considerações finais

O presente trabalho apresentou dados de uma pesquisa preliminar sobre a produção legislativa das senadoras que atuaram nas legislaturas entre 2003 e 2014. Os dados mostraram que o contingente feminino no Senado é formado por um grupo elitizado, em face do perfil do(a) cidadão(ã) médio(a), mas internamente heterogêneo, em termos dos partidos, profissões, experiências políticas pregressas, em cargos eletivos e não eletivos, além da diversidade de postos de poder ocupados, como as lideranças dos partidos, presidências e vice-presidência das comissões, lugares na mesa diretora – embora, neste caso, em posições de baixa influência.

Quanto à dimensão substantiva da representação, no sentido de Hanna Pitkin (2006), vale observar que as mulheres atuam num vasto leque de temáticas políticas, muitas das quais não relacionadas diretamente às questões femininas ou feministas. No entanto, essas questões também se mostraram relevantes na pauta política de grande parte das senadoras do período, que defenderam tanto a proteção à maternidade quanto a criação de cotas e outros instrumentos de incorporação política das mulheres. A ausência de

19 Para o Senado brasileiro, há uma proposta (Projeto de Resolução – PRS Nº2/2017) que altera o regimento interno e estabelece que ao menos uma vaga na Mesa Diretora do Senado seja obrigatoriamente ocupada por uma mulher. Em tramitação, há ainda uma proposta de autoria conjunta de vários senadores destinada à maior participação das mulheres no Senado, estabelecendo que, nas eleições com renovação de dois terços, uma das vagas seja destinada a uma mulher (PEC 24/2015). Também vale destacar o PLS 295/2011, de autoria da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), que reserva um percentual mínimo de 50% das cadeiras nas casas legislativas do país, a nível federal, estadual, municipal e distrital, em eleições proporcionais. Uma das justificativas ao projeto está no fato de as mulheres serem maioria da população brasileira, representando 51,5%. Nesse sentido, a proposta busca corrigir a sub-representação feminina nas Casas Legislativas. Aprovado na CCJ em 2014, o PLS encontra-se paralisado e aguarda deliberação do plenário do Senado.

comparação com o segmento masculino impede aqui conclusões mais precisas. Isto é, não permite dizer se esse perfil substantivo de representação demonstra uma particularidade das mulheres. Por hipótese, sim, mas não é possível afirmar sem dados empíricos.

Do ponto de vista do incremento na representação das mulheres, os resultados mostram que as conquistas das mulheres ainda são incipientes, a começar pelo baixo percentual que ocupam nas casas legislativas. No conjunto, o estudo aponta que, como nos lembra Phillips (2001), para que avanços sejam conseguidos, é necessário que haja uma política de presença atrelada a uma política de ideias. O parlamento não é o único lugar, mas um lugar privilegiado para se travar embates nesse campo.

Em outras palavras, a divisão sexual do trabalho, que começa dentro das casas e se expande para todas as demais esferas sociopolíticas, retira das mulheres tempo livre, reconhecimento e legitimação para que possam atuar como sujeitos políticos. Perceber as mulheres como exclusivamente atreladas ao cuidado – atividades, muitas vezes, desprestigiadas, inclusive – é restringir seu espaço e escopo de atuação. A sociedade como um todo e o parlamento em particular são arenas onde se devem combater essas tradições sociais deletérias da formação livre e autônoma das mulheres como sujeitos políticos. Ainda que haja muito a avançar, é inegável que, a partir de 2010, registrou-se a legislatura com maior percentual de mulheres na história do Senado e pautas relacionadas a políticas públicas para elas ganharem centralidade, com aprovação de projetos de lei e criação de órgãos voltados para essa temática, como a PROMUL.

A ausência de estudos nessa temática, principalmente sobre o Senado, ainda não dá conta de analisar melhor nossos resultados. No entanto, o artigo apresenta achados inéditos e responde a perguntas importantes que permitirão o aprofundamento em pesquisas futuras. Esta é, pois, uma pesquisa que precisa ser levada adiante, e aprofundada, não só em sua longitude (maior sequência de legislaturas), quanto em sua latitude (comparação com os homens). Mesmo em fase inicial, entendemos a relevância desta agenda de pesquisa, não apenas em relação ao Brasil, mas também com abrangência a outros países da América Latina, a fim de que o caráter de democracia seja observado em sua plenitude.

6. REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte.
- _____. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011.
- _____. Senado e Câmara dos Deputados em perspectiva longitudinal e comparada: bicameralismo e trajetórias políticas dos parlamentares federais no Brasil. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, 10, 2016, Belo Horizonte, 2016. Belo Horizonte: ABCP, 2016.
- _____. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 193-215, jun. 2005.
- _____. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 2, p. 23-59, jul./dez. 2009.
- ARAÚJO, P. M.; ALVES, J. E. 2007. 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.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2008.
- BARREIRA, I. A. F. Imagens e sombras: jogos de apresentação e influência em campanha eleitoral. In: Carvalho, Rejane Vasconcelos Accioly de. (Org.) *A produção da política em campanhas municipais de 2000*. Campinas: Pontes; Fortaleza: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, 2003. p. 165-190.
- BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.
- _____. Divisão sexual do trabalho. In: BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 21-52.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal, 2005. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Os cabeças do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no Poder Legislativo*. Brasília: DIAP, 2003.
- GONÇALVES, B. D. Identidade feminina e a inserção no mundo do poder: uma análise psicopolítica. Curitiba: Juruá, 2008.
- LLANOS, M. El bicameralismo en América Latina. *Anuario del derecho constitucional latinoamericano*, v. 3, n. 1, p. 347-377, 2003.
- LJPHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARQUES, D. Determinantes de carreiras políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai: uma

- abordagem comparativa entre deputadas e deputados. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012
- MARQUES, D.; TEIXEIRA, B. L. Estranhas no ninho: uma análise comparativa da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil. In: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 8, 2015, Lima – Peru. Lima: ALACIP, 2015.
- MATOS, M. Opinião pública e representação política das mulheres: novos horizontes para 2010? Em debate, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, mar. 2010, p. 31-37, 2010.
- MENDONÇA, C. E. A participação das senadoras na produção legislativa: 49^a (1991-1995) e 52^a (2003-2007) legislaturas. Trabalho final do curso de especialização – Unilegis, Senado Federal, Brasília, 2009.
- MENDONÇA, R. F.; OGANDO, A. C. Discursos sobre o “feminino”: ética do cuidado e essencialismo estratégico nos programas do HGPE de Dilma In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 35, 2011, Caxambu. São Paulo: ANPOCS, 2011.
- MIGUEL, L. F. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 721-747, 2015.
- NEIVA, P. R. Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel dos senados nos sistemas presidencialistas. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- NICOLAU, J. Sistemas eleitorais. Rio de Janeiro. FGV, 2004.
- NOLTE, D. Funciones y funcionamiento de los sistemas bicamerales en América Latina: un enfoque comparado. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2002.
- ORSATO, A. A presença feminina na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1951-2011). (tese de doutorado). Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- PATEMAN, C. Críticas feministas à dicotomia público/privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). Teoria política feminista: textos centrais. Vinhedo: Horizonte, p. 55-79, 2013.
- _____. O contrato sexual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, dez. 2001.
- _____. O que há de errado com a democracia liberal? In: Miguel, Luis Felipe; Biroli, Flávia (Org.). Teoria política feminista: textos centrais. Vinhedo: Horizonte, p. 283-304, 2013.
- PIMENTA, F. F. O campo político brasileiro: a ação parlamentares das senadoras no Congresso

- Nacional (1987-2003). Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2006
- POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 219-246, 2009.
- SACCHET, T.; SPECK, B. W. “Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, p. 177-197, jun., 2012.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.
- SENADO NOTÍCIAS. As atribuições privativas do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/10/10/as-atribuicoes-privativas-do-senado-federal>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- SOUZA, D. S. de; RIBEIRO, A. M. Do Espírito Santo à Brasília: carreiras políticas de mulheres parlamentares pós-redemocratização. In: *Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas*, n. 3, Vitória, 2017.
- YOUNG, I. O ideal da imparcialidade e a público cívico. In: Miguel, L. F.; Biroli, F. (Org.). *Teoria política feminista: textos centrais*. Vinhedo: Horizonte, p. 305-337, 2013.
- _____. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

DELIBERAÇÃO, CONFLITO E TEORIA DEMOCRÁTICA: UMA REVISÃO NECESSÁRIA

FILIPPE MENDES MOTTA

RESUMO

Nossa proposta é discutir a capacidade da teoria deliberacionista em lidar com o conflito, partindo do pressuposto de que a dicotomia entre conflito e consenso não se sustenta. Inicialmente, delimitamos como a teoria deliberacionista se estrutura, tendo como referência Habermas e passando pelas contribuições de alguns dos seus principais autores. A partir daí, elencaremos críticas levantadas contra a corrente, focando na problemática do conflito. Por fim, pontuaremos as acomodações e respostas feitas diante de tais questionamentos, principalmente a partir das formulações de metaconsenso (Dryzek e Niemeyer 2010), sistema deliberativo (Mansbridge 1999; Mansbridge et al. 2012) e do acolhimento de questões relativas ao poder (Mansbridge et al. 2010) e do conflito (Knops 2007;

Mendonça 2009; Mendonça e Ercan 2015; Dryzek 2000 e 2010). Acreditamos que a persistência das críticas ao deliberacionismo no debate sobre teoria política e a entrada de novos elementos empíricos às pesquisas sobre conflito e deliberação explicitam a necessidade desse debate ser retomado.

PALAVRAS-CHAVE

Teoria deliberativa; Conflito; Consenso; Sistema deliberativo.

DELIBERATION, CONFLICT AND DEMOCRATIC THEORY: A NECESSARY REVISION

ABSTRACT :

The proposal is to discuss the capacity of deliberation theory to deal with conflict, assuming that the dichotomy between conflict and consensus does not hold. Initially, I delimit how the deliberationist theory is structured, having as reference Habermas and passing through the contributions of some of its main authors. From there, we will highlight the criticisms raised against the current, focusing on the problematic of the conflict, as those present in Mouffe, Miguel and Rancière. Finally, I point out the accommodations and answers made to such questions, mainly from the metaconsensus formulations (Dryzek and Niemeyer 2010), deliberative system (Mansbridge 1999; Mansbridge et al. 2012) and the reception of questions related to (Mansbridge et al. 2010) and the conflict (Knops 2007;

Mendonça 2009; Mendonça & Ercan, 2015; Dryzek 2000 e 2017). The persistence of critiques on deliberation in the debate on political theory and the entry of new empirical elements to the research on conflict and deliberation, explain the need for this debate to be resumed.

KEYWORDS

Deliberative theory, Conflict, Consensus, Deliberative systems

SOBRE OS AUTORES

FILIPPE MENDES MOTTA

Doutorando em Ciência Política (UFMG), bolsita CAPES e membro do MARGEM -Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça (UFMG) . Contato: filipemotta1@gmail.com.

SUBMETIDO EM
05/2018

APROVADO EM
07/2018

1. Introdução

A suposta dualidade entre conflito e deliberação na teoria democrática é um tema que tem gerado debates entre diferentes correntes teóricas na contemporaneidade. Nas últimas três décadas, a teoria deliberacionista tem sido alvo de duras críticas, acusada de ser incapaz de lidar com a centralidade do conflito nos fenômenos políticos. A visão de que a deliberação privilegia trocas polidas de argumento, em exercícios racionais de busca por consenso que eximiriam ou suprimiriam as dimensões de conflito e do confronto da política, emerge como uma das principais críticas à corrente. A teoria deliberacionista perderia, com seu gesto em direção ao consenso, o potencial emancipatório da tradição crítica de onde se originara.

Por outro lado, uma literatura deliberacionista recente tem revisto princípios e reinterpretado as premissas que articulam a teoria, reagindo a essas críticas e pontuando a importância do conceito de conflito para a garantia do potencial analítico e normativo do campo. As críticas serão contestadas ou incorporadas a partir de conceitos como metaconsenso, em John Dryzek, e, principalmente, a partir das formulações de Sistema Deliberativo, presentes na obra de diversos autores (Mansbridge et al. 2010; Mansbridge et al. 2012; Knops 2007; Mendonça 2009, 2011; Mendonça e Ercan 2014; Dryzek 2000; Dryzek e Niemeyer 2010; Dryzek 2017).

Dessa forma, nossa proposta aqui é defender a capacidade da teoria deliberacionista em lidar com o conflito, partindo do pressuposto de que a dicotomia entre conflito e consenso não se sustenta. Inicialmente, buscaremos delimitar como a teoria deliberacionista se estrutura, tendo como referência a obra do filósofo alemão Jürgen Habermas e passando pelas contribuições de alguns dos seus principais autores. A partir daí, elencaremos as críticas levantadas contra a corrente, focando na problemática do conflito. Por fim, pontuaremos as acomodações e respostas feitas pela teoria diante de tais questionamentos. Dado que há um conjunto significativo de autores no campo, mas também de críticos, o percurso do artigo busca seguir as formulações canônicas de deliberação com maior recepção no Brasil, a partir da obra habermasiana. E caminha em direção a conceitos que norteiam tanto o desenvolvimento da abordagem de sistemas deliberativos, quanto de aplicação empíricas, via inovações democráticas no Brasil e no exterior, e também de análises políticas mais abrangentes que hoje ganham força (p. ex.: Curato 2019; Hendriks, Ercan e Boswell 2021; Bächtiger e Parkinson 2019).

2. Princípios da Teoria Deliberativa

A teoria deliberacionista ganha fôlego na teoria democrática, nos anos 1990, a partir da apropriação de conceitos que deram centralidade à linguagem para explicar processos políticos. Seu núcleo argumentativo é a necessidade de valorizar a troca de razões tanto entre cidadãos como entre eles e seus representantes, em detrimento da mera contagem de cabeças associada ao processo eleitoral. A teoria se destaca pela rejeição de concepções de democracia que baseiam a política somente na agregação de interesses, visto que estas não dão a devida importância ao processo de formação de perspectivas, discursos e preferências (Dryzek 1990; Steiner 2012)¹. Isso não significa que a discussão

1 Apresentamos neste trabalho um recorte com definições contemporâneas. Seria possível lermos a delibera-

seja o único aspecto relevante para a democracia. Tampouco se nega a importância do voto, da barganha e da ação coletiva. A corrente deliberativa busca complexificar as relações nas quais essas outras formas de exercício democrático se inserem – por exemplo, por meio da possibilidade de os cidadãos deliberarem quando a barganha é justa e necessária (Chambers 2009; Steiner 2012). A deliberação seria um ideal regulativo que desafia a ideia de preferências fixas e preestabelecidas. Na deliberação, as preferências estão relativamente abertas, e os envolvidos estão à procura de convencer uns aos outros sobre a melhor saída para o assunto em questão (Steiner 2012: 1-5).

1.1 Esfera Pública e Pretensões de Validade em Habermas

O modelo deliberativo tem forte inspiração nas formulações de política deliberativa de Jürgen Habermas (2002b [1992]), autor que apresenta uma teoria normativa da esfera pública, consolidada na obra *Direito e Democracia*². O conceito de esfera pública nasce a partir de uma análise *histórica* desenvolvida pelo autor, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (Habermas, 2002a [1962]), sobre o momento em que a burguesia e a imprensa europeias passaram a fomentar a discussão e o julgamento públicos em múltiplas arenas e espaços. É nesse contexto, entre os séculos XVIII e XIX, que se consolida o moderno procedimento por meio do qual a publicização de questões políticas e institucionais se coloca como uma forma de controle do exercício do poder. A constituição da esfera pública possibilitou a existência de espaços³ nos quais assuntos de interesse coletivo são debatidos, expostos ao escrutínio, criticados, julgados – podendo desencadear (ou não) a construção de *entendimentos* entre aqueles envolvidos.

A busca do entendimento colocada por Habermas, está relacionada a um processo de racionalidade típico da modernidade que é a racionalidade comunicativa (Habermas 2012 [1983]) – que se contrapõe à racionalidade teleológica, estratégica, voltada para fins. A busca pelo entendimento está relacionada à capacidade da humanidade em questionar dogmas e tradições e se conecta em nossa produção de reflexividade sobre os mundos i) objetivo, ii) social e iii) subjetivo. Assim, para Habermas (2012), ao nos comunicarmos, nossos *atos de fala* trazem em si uma série de pressupostos que dizem respeito ao mundo objetivo, às nossas relações sociais e à nossa subjetividade. Esses mundos, por sua vez, estão relacionados a *pretensões de validade, que são três*: i) as *pretensões de verdade* estão em diálogo com o mundo objetivo; ii) as *pretensões de correção*, com o mundo social; e iii) as *pretensões de sinceridade*, com o mundo subjetivo. Atos de fala portam essas três pretensões de validade⁴.

A grande questão é que todos os atos de fala podem ser questionados a partir da negação de uma ou mais pretensões de validade presentes em um proferimento. Para Habermas, é a negação das pretensões de validade que nos permite, enquanto sociedade, refletir e reconstruir reflexivamente os mundos objetivo, social e subjetivo. A racionalidade comunicativa, dessa forma, diz respeito à possibilidade de justificar e julgar mutuamente

ção já na obra de Aristóteles, Hannah Arendt ou Dewey (Carreira da Silva 2013: 155).

2 Recentemente retraduzida para o português como *Faticidade e Validade*, pela editora Unesp, retomando o sentido original do título da obra em alemão (Faktizität und Geltung).

3 Que não espaços físicos, apesar da esfera pública poder coexistir com arenas concretas.

4 Importante frisar que as pretensões de validade não estão presentes somente em exteriorizações comunicativas (Habermas 2012a: 86).

as pretensões de validade presentes nos atos de fala, de forma a possibilitar a construção de um terreno comum, mas também dando espaço para o questionamento, pelos sujeitos, das pretensões de validade e da maneira como os mundos são estruturados. O problema posto por Habermas (2012b [1983]) é quando esses tipos de questionamentos não aparecem socialmente, havendo a preponderância da racionalidade estratégica sobre a racionalidade comunicativa, minando a potência reflexiva sobre os mundos objetivo, subjetivo e social. A relevância da construção de entendimentos e o potencial reestruturante da negação de pretensões de validade para a dinâmica política, fica mais clara ao analisarmos a teoria normativa da esfera pública elaborada por Habermas em *Direito e Democracia* (2003b [1992]), que corrige distorções e amplifica as possibilidades analíticas do conceito exposto em sua obra de 1962.

Para além da esfera pública burguesa, dirá, a sociedade comporta uma pluralidade de arenas públicas – de operários, de mulheres, de religiosos, de ambientalistas... Pontos fundamentais para a análise democrática são o estabelecimento das conexões entre essas diferentes arenas e a capacidade que elas têm (ou não) de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais (em conexão com as demandas das esferas privadas) e de tematizar essas questões publicamente. De acordo com Habermas, os fluxos comunicacionais que partem da esfera privada e são discutidos e enfeixados na esfera pública podem transformar o poder comunicacional em poder aplicável administrativamente, por meio da mediação do direito. “[A] sociedade civil, tomada como base social de esferas públicas autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública” (Habermas 2003: 22), e pode fazer chegar seus anseios ao centro da tomada de decisão. Os processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião funcionam como comportas para a racionalização discursiva das decisões de um governo e para a formação do poder comunicativo na periferia do sistema, prossegue (Habermas 2003: 22).

As formulações de Habermas para a compreensão da política, que extrapola a leitura de sistemas de governos institucionalizados, dá atenção tanto para os níveis intersubjetivos das relações comunicativas quanto para a forma como embates discursivos se constituem publicamente e têm seus resultados endereçados para o centro de tomada de decisão – ainda que este não seja, necessariamente, o fim último de todo o processo –, lastreando a legitimidade das decisões democráticas à inclusividade dos sujeitos concernidos nos debates sobre questões que lhes dizem respeito e à capacidade de as decisões tomadas nos centros de poder responderem ao que é debatido.

Uma série de autores passa a se apropriar do conceito de deliberação nos anos 1990 e 2000, aplicando-o em análises políticas públicas e na construção de desenhos institucionais participativos – muitas vezes fazendo com que ela perdesse seu potencial analítico abrangente e crítico, limitando-se à construção de minipúblicos (Chambers 2009b). Além disso, a teoria deliberativa foi alvo de uma série de ataques, baseadas, boa parte das vezes, em leituras focadas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Passaremos por esses pontos adiante.

3. Legitimidade, Responsividade, Embates Públicos e Circulações Discursivas

A partir das obras de Habermas e, em alguma medida, Rawls⁵, uma série de desdobramentos emergem na teoria deliberativa, com contribuições e enfoques distintos para os fenômenos políticos, mas tendo como linha mestra a necessidade de valorização da dimensão discursiva⁶ para a compreensão desses fenômenos.

Para Thompson (2008), a deliberação envolveria necessariamente três aspectos chave: o desacordo, a tomada de decisão e a legitimidade. O *desacordo* toca no fato de os diversos participantes não poderem entrar na deliberação com a mesma visão sobre o assunto posto. Se isso ocorre, não há deliberação. A deliberação parte de um conflito potencial, que gera debate. E, como argumenta Benhabib (2009: 118), o modelo deliberativo procede não somente de conflito de valores, como de divergência de interesses na vida social: os conflitos de interesse são tão importantes para a vida social quanto a cooperação. E para Thompson, a legitimidade dependeria de espírito cívico, respeito mútuo, acomodação (no sentido da possibilidade de cooperação entre os participantes) e participação igualitária (no sentido de ninguém dominar o debate, ainda que em suas vidas os participantes sejam diferentes em termos de poder e prestígio). Em nenhum momento, há a exigência de que os participantes utilizem somente a razão “pura” em sua argumentação – nem como um ideal (Thompson 2008).

Dois pontos que são caros ao desenvolvimento de nossa argumentação merecem ser destacados em Cohen (2009). Para ele, o procedimento deliberativo ideal postula a necessidade de as partes envolvidas serem *iguais*, no sentido de as regras do processo deliberativo não fazerem distinção entre os indivíduos, que têm igual *status* em cada fase do processo; e ii) ainda segundo ele, a deliberação almeja a chegada a um *consenso racionalmente motivado* – “encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais” (Cohen 2009: 93). Ele reconhece, no entanto, que, mesmo sob condições ideais, não há nenhuma garantia ou promessa de que razões consensuais possam ser formuladas – a decisão final pode ser tomada, após o debate entre as partes envolvidas, por meio da votação e/ou regra da maioria.

Ainda dentro de uma abordagem liberal da corrente, alguns autores (Gutmann e Thompson 2004) têm enfatizado que a deliberação passa, prioritariamente, pelo processo de justificação pública das decisões feitas pelos governantes àqueles concernidos por essas decisões. “Uma questão fundamental da democracia deliberativa é oferecer razões que possam ser aceitas por pessoas livres e iguais que buscam termos justos de *cooperação*”

5 Rawls será importante principalmente para os deliberacionistas assentados na matriz liberal, como J. Cohen, Amy Gutmann e D. Thompson. A filiação de Rawls ao deliberacionismo é controversa. Ele é criticado por formular uma teoria política “restrita”, “monológica” quanto ao caráter da razão pública, na medida em que impõe constrangimentos à troca pública de razões (Cooke 2000: 158-159).

6 Uma visão discursiva dos fenômenos políticos reconhece a política enquanto prática humana mediada pela linguagem em suas mais variadas manifestações. No caso da deliberação, essa visão parte de algumas ancoragens significativas, como a influência do pragmatismo de J. Dewey e G. H. Mead em Habermas (ver p. ex.: Habermas 2012), e da análise crítica do discurso de Fairclough, na obra de John Dryzek (Dryzek 2013), por exemplo. Práticas como diálogos, debates e conversações podem ser pensadas a partir daí, mas a deliberação não se restringe a elas, como reforçam formulações recentes que apontam o papel das imagens, dos corpos e de sons diversos, por exemplo, para a deliberação (p. ex.: Mendonça, Ercan e Asenbaum 2020).

(Gutmann e Thompson 2004: 24, grifo nosso)⁷. Mais do que prover razões, como já dissemos, é preciso que essas razões sejam colocadas de forma pública, acessíveis a todos os afetados. Mesmo no caso de debates técnicos, comuns nos governos contemporâneos, as informações devem ser traduzidas pelos *experts* para que os cidadãos possam fazer seus julgamentos e para que o debate público seja possível.

A dupla reconhece a impossibilidade de se chegar à concordância entre todos os atores sobre os pontos que eventualmente estejam em jogo, mas defende que os cidadãos sejam capazes de lidar com as divergências morais, num processo de acomodação. “Os democratas deliberativos, portanto, devem defender uma ampla gama de fenômenos políticos comuns que podem facilitar a acomodação moral, como cooperações, construção de coalizões, e civilidade política” (Gutmann e Thompson 2004: 60).⁸ A defesa dos autores passa, assim, pela configuração de uma forma de *consenso* que permita lidar com grandes divergências morais sobre questões políticas, por meio de um *grande acordo sobre como divergir sobre política*. Interessante observar como, nessa ideia de *economia do desacordo moral*, o consenso está fundado na divergência. O dissenso, aqui, também é fundamental.

Na tentativa de salientar a dimensão crítica da abordagem deliberacionista, Dryzek (2000) enfatiza a necessidade de os teóricos deliberacionistas não se prenderem de forma demasiada às estruturas de poder institucional. Ele dá ênfase à importância da competição de discursos na esfera pública – para além da criação de desenhos institucionais na engrenagem do Estado liberal – que fomentem processos deliberativos: “[a]lgumas vezes, a democracia deliberativa pode encontrar sua casa no Estado, mas uma sociedade civil com vitalidade, caracterizada pela contestação de discursos é sempre necessária”, diz (Dryzek 2000: 162)⁹. Nesse caminho proposto, é crucial o ensejo para que a deliberação não seja pensada somente nos termos de uma comunicação racionalizada, dando espaço para que outras formas discursivas – retórica, saudações, testemunho e histórias de vida... –, marcadas ou não pelo uso da emoção, também sejam consideradas. Essas trocas argumentativas não precisam ser *amenas* e consensuais, mas marcadas por *contestações de discursos* – a legitimidade democrática também se nutre do embate entre ideias, aponta Dryzek. No entanto, é preciso estarmos atentos para que essas formas de comunicação não sejam coercitivas e que sejam mobilizadas devido ao potencial que têm em conectar os planos particulares com os planos gerais do debate (Dryzek 2000).

Além disso, para Dryzek, é preciso negar a necessidade de um *consenso substantivo*. Num mundo pluralista, afirma, o consenso é inatingível, desnecessário e indesejável. O mais interessante seria pensarmos em trabalhar com *acordos viáveis*, aos quais os participantes aderem por diferentes razões. A deliberação tampouco deve esperar que a igualdade política e econômica entre os envolvidos esteja estabelecida para que ela aconteça – ainda que políticas redistributivas sejam importantes e a desigualdade material produza assimetria política, é preciso pensar que trocas discursivas na esfera pública podem funcionar como meios para solucionar os problemas. Além disso, a diferença pode funcionar como estopim para engatilhar a contestação e a reformulação de argumentos (Dryzek 2000: 170-172).

7 No original em inglês. Tradução nossa.

8 No original em inglês. Tradução nossa.

9 No original em inglês. Tradução nossa.

Com diferentes desdobramentos nesses últimos 30 anos, a teoria deliberativa se capilarizou por muitas áreas. Mas talvez seja possível dizer que a agenda das políticas públicas, marcadas pela constituição de minipúblicos e outras inovações democráticas, seja uma das mais profícuas na produção empírica e teórica sobre deliberação, principalmente nas duas últimas décadas (Fung 2003; Smith 2009). Essas inovações são marcadas pelos *deliberative polls*, de James Fishkin (2009), por mini-públicos (Smith 2009), e pela formulação e análise de conferências públicas, de conselhos e de experiências com o orçamento participativo no Brasil e em outros países (Avritzer 2007, 2008; Faria e Cunha 2014; Faria et al. 2012). Não nos deteremos aqui na análise desses espaços, mas é preciso ressaltar a ambivalência que representam na leitura da democracia contemporânea, sendo lidos tanto como potencializadores da porosidade do Estado ao diálogo com a sociedade civil (Abers, Serafim e Tatagiba 2014; Faria 2017; Almeida, Cunha 2016; Pogrebinschi 2018; Silva 2018; Faria, Silva e Lins 2019), quanto como arenas de apagamento do conflito, de negligência às diferenças, com o objetivo de construção de consensos – crítica comum, por exemplo, na literatura sobre conselhos de meio ambiente e processos de licenciamento ambiental no Brasil (p. ex.: Zhouri 2005; Aceselrad 2017). De todo modo, dentro da própria teoria deliberativa, tem se chamado a atenção para o que seria uma cristalização da política nessas arenas institucionalizadas, com o afastamento do olhar dos pesquisadores sobre a democracia de massas (Chambers 2009). A *guinada sistêmica*, de algum modo, tentou responder a essa crítica e refletir sobre a deliberação de forma abrangente.

4. Sistema Deliberativo

A necessidade de se pensar como a dimensão cotidiana da vida alimenta e é alimentada pela esfera pública vem a ser aprofundada na obra de Jane Mansbridge (2009 [1999]). Esse é o ponto de partida para o conceito de Sistema Deliberativo, que vem sendo considerado o principal vetor de desenvolvimento da corrente na última década. O entendimento de que os teóricos deliberativos devem se atentar para vários espaços de debate – ainda que esses lugares não sejam *locus* de uma deliberação autoconsciente, reflexiva e considerada – é o ponto de partida do clássico artigo *Conversação cotidiana no sistema deliberativo*.

Apesar de Habermas (2003b), Gutmann e Thompson (1996) terem feito a defesa da ampliação do conceito de fórum público, para incluir encontros de organizações cívicas, comitês de hospitais e associações esportivas e profissionais, em Mansbridge (1999) o leque de abrangência da deliberação fica mais evidente. A questão é atentar para espaços informais de conversação (entre ativistas, mídia,¹⁰ conversação cotidiana privada sobre assuntos de interesse público), assim como para espaços formais (parlamento, judiciário). E mais do que isso, compreender como essas diferentes partes se interrelacionam, de forma que a mudança em uma delas possa afetar as demais. Um ponto central é a necessidade de se pensar uma teoria democrática que tenha o cidadão em seu centro – e não as instituições (Mansbridge, 2009 [1999], p. 208). Nesse sentido, um sistema deliberativo que funciona bem, filtra e descarta as piores ideias sobre problemas públicos que circulam nessa multiplicidade de espaços e temporalidades, e adota e aplica as melhores. E um

¹⁰ Sobre o embricamento entre comunicação, mídia e deliberação, considerar os frutíferos trabalhos de Rousiley Maia e colaboradores (2008 e 2012) e Gomes e Maia (2008), que buscam trabalhar o papel ambivalente dos meios de comunicação no debate público, suas relações com temáticas sociais controversas e com a sociedade civil.

sistema deliberativo que funciona mal, distorce os fatos, retrata ideias de forma que seus proponentes sejam repudiados e encoraja os cidadãos a adotar modos de agir que não são bons para eles e para a política como um todo, diz a autora.

O movimento de Mansbridge é importante na medida em que ela destaca um alargamento do entendimento do que é político. O político, ela diz, não se situa somente nas instituições, mas é aquilo que o público deve discutir, incluindo questões que perpassam a esfera do pessoal e também envolvem relações de poder e dominação – como relações de gênero e violência doméstica, defende. Nessas esferas fora do Estado, o público toma decisões que merecem ser analisadas, revistas e questionadas. Frequentemente, aponta Mansbridge (1999), essas escolhas coletivas afetam as individuais. Para que essas questões sejam politizadas, é preciso chamar a atenção do público para elas, fazendo-o discutir, e propondo possíveis mudanças. Trata-se da discussão do problema *controverso*, afirma. O processo de trazer uma decisão coletiva para a atenção pública não precisa, necessariamente, envolver o Estado, ainda que isso seja frequentemente essencial. Mas a discussão e resolução dos pontos trazidos à tona nem sempre necessitam da presença de instituições estatais, coloca (Mansbridge 1999).

Assim, decisões governamentais refletem a vontade dos cidadãos somente na medida em que essas vontades tenham passado por um processo de efetiva deliberação por parte dos cidadãos não só em espaços formais, em assembleias públicas designadas, mas também na conversação cotidiana dos lares, dos locais de trabalho, nos lugares onde grupos de amigos se encontram e nos *media*. A construção do conceito de sistema deliberativo, no entanto, não se encerra aqui. Retomaremos os seus desdobramentos adiante.

Dado esse panorama da corrente, na sequência, elencamos algumas das principais críticas à teoria deliberativa, formuladas nas últimas três décadas, tendo como foco, principalmente a forma como o conflito é lido por seus pesquisadores.

5. Críticos: Deliberação Como Acomodação da Democracia ao *Status quo*

Uma série de pesquisadores externos à corrente deliberativa vieram a considerá-la como responsável por uma virada consensualista na teoria democrática, minando a dimensão conflitiva inerente à política. Em nome de certa ideologia do consenso, a teoria deliberativa estaria contribuindo para a marginalização de determinados grupos da política e para a manutenção do *status quo*, impedindo a possibilidade de mudança social. Democratas da diferença, agonistas, feministas e pluralistas questionam essa suposta guinada consensualista da teoria democrática provocada pela maneira com que os teóricos deliberacionistas articularam os seus princípios (Rancièrè 2005; Mouffe 2005a, 2005b, 2013; Miguel 2013; Young 2005). A visão é de que a deliberação privilegia trocas polidas de argumento em exercícios racionais de busca por consenso que eximiriam ou suprimiriam as dimensões de conflito e do confronto. Como já pontuamos, uma observação necessária na leitura dessas críticas é o fato de parte significativa delas ter sido feita a partir da interpretação contextualizada e *histórica* de esfera pública burguesa, publicada por Habermas nos anos 1960 – e nem por isso cessaram de ser difundidas.

Rancièrè, Mouffe e Miguel veem em Habermas e Rawls autores que projetam o consenso como uma possibilidade sempre em aberto, quando não objetivo de toda a

ação humana (Miguel 2013: 78), dando um tratamento ao conflito como algo que mereça ser extirpado da sociedade. A avaliação de que Habermas e Rawls propõem que uma “sociedade bem ordenada” seria aquela capaz de produzir suas normas com o mínimo de conflito possível, guardaria um forte componente antipolítico e um desejo por sociedades harmônicas, onde disputas políticas não aconteceriam (Miguel 2013: 84).

Sobretudo a partir das teorias feministas, uma visão recorrente a respeito da teoria deliberativa é a de que a maioria dos seus teóricos supõe uma discussão carregada de vieses culturais – elitista, masculinizada, racional –, que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. Nessa leitura, a deliberação privilegiaria a ideia de um elemento comum de entendimento, e seu modelo analítico e procedimental derivaria de contextos institucionais específicos do ocidente moderno, focados no debate científico, no parlamento e nos tribunais – contextos estes descendentes da filosofia e da política greco-romanas, bem como da academia medieval. Para autoras como Iris Young (2001) e Lynn Sanders (1997), a deliberação, bem como as concepções de razão e dos estilos retóricos que as representam, se operacionalizariam a partir de instituições dominantes, de espaços e modelos institucionais elitistas e exclusivistas. A deliberação nos moldes expostos pelos primeiros trabalhos de Habermas e Cohen aparece como uma ferramenta para a manutenção do *status quo*, excluindo aqueles que não se encaixam na lógica do debate racional (Sanders 1997) e negligenciando modos de comunicação mais acessíveis no debate público, como o testemunho e a narrativa pessoal.

Young (2001) via boa parte da teoria deliberativa dos anos 1990 enquanto crítica a táticas de ativismo como passeatas, boicotes e ocupações, por essas serem marcadas pelo enfrentamento e não pelo debate. Para a autora, mesmo que por alguma combinação de agitação ativista e persuasão deliberativa surjam ambientes deliberativos sobre políticas públicas que representem os afetados por determinadas políticas, a história e a sedimentação da desigualdade estrutural acabam por estabelecer prioridades de agenda que restringem as alternativas que os atores políticos podem cogitar em suas deliberações. O encontro entre ativistas e representantes institucionais, avalia, confere muita legitimidade às instituições e ao *processo* deliberativo e, além disso, pode cooptar a energia dos cidadãos comprometidos, deixando pouco tempo à mobilização. Na maior parte do tempo, prossegue, a política irá operar sob as alternativas restritivas, geradas pelas desigualdades estruturais que a sustenta. Ao tentar incluir práticas de deliberação em discussões sobre as políticas públicas já existentes, a democracia deliberativa é forçada a aceitar as alternativas permitidas pelas restrições estruturais existentes. Por isso, Young (2001), questiona se o melhor não seria os espaços deliberativos inclusivos serem criados fora de (e mesmo em oposição a) ambientes oficiais.

Uma crítica fundamental desenvolvida pelo feminismo, e que serviu de impulso para a construção do conceito de Sistema Deliberativo por Jane Mansbridge (1999), é a contestação da dualidade entre os conceitos de esfera pública e esfera privada. Dialogando com Carole Pateman e Nancy Fraser, Flávia Biroli (2014: 31) afirma que essa dualidade acaba por definir uma série de experiências como privadas e não-políticas, isolando a política das relações de poder da vida cotidiana e negando o caráter conflitivo das relações familiares e de trabalho. Haveria, na conceituação habermasiana de esfera pública, uma construção homogênea que silenciaria a existência de públicos distintos e conflitivos, fazendo imperar publicamente os valores de um público restrito:

A dualidade entre o público e o privado nas formas criticadas pelo feminismo continua, no entanto, na base de muitas abordagens teóricas predominantes. No debate contemporâneo sobre justiça, a esfera doméstica, sobretudo as relações familiares, é tomada como dimensão das relações sociais às quais os princípios de justiça não se aplicariam, já que nelas predomina o afeto. É também o que ocorre em uma das abordagens críticas da democracia de grande impacto no debate contemporâneo, a de Jürgen Habermas. Nela, a definição de esfera pública como espaço em que se dá a discussão *entre iguais* depende da suspensão dos problemas relativos à desigualdade na esfera privada – e a exclusão das mulheres, em seus exemplos históricos, aparece como questão contingente (Biroli 2014: 32-33, grifo no original).

Esses pontos têm conexão com o que seria a construção de uma dicotomia entre a razão e a emoção na teoria deliberacionista (A. Rorty 1985; Nussbaum 1995; apud Mendonça, 2009). A corrente deliberativa negaria o fato de as emoções sempre incluírem alguma forma de apreciação e avaliação, e de que a razão precisa pelo menos de um comprometimento emocional com o raciocínio. Nussbaum (1995) avalia a compaixão – ao lado de outras emoções, como a solidariedade – como elemento importante para a racionalização de questões de interesse público.

Ao privilegiar a racionalidade e negar o papel de paixões e afetos na garantia da fidelidade a valores democráticos¹¹, a teoria deliberativa (assim como a agregativa) estaria prejudicando a formação de cidadãos democráticos – o que estaria relacionado à pregnância entre esses cidadãos e a política por meio das emoções (Mouffe, 2005). A teoria democrática precisa atentar para as relações sociais e de poder, linguagem, cultura e todo um conjunto de práticas que tornam a agência dos sujeitos possível. “Indivíduos da democracia só serão possíveis com a multiplicação de instituições, discursos e formas de vida que *fomentem a identificação* com valores democráticos” (Mouffe 2005: 172, grifo nosso).

Mouffe defende a construção de um modelo democrático que leve em conta a natureza confrontacional das relações políticas e não apague questões intersubjetivas e afetivas dos sujeitos, sem a construção de consensos como meta primordial e que reconheça o poder e os atos de poder existentes na política. “O poder não deve ser concebido como uma relação externa acontecendo entre duas identidades pré-constituídas, mas sim como constituindo as identidades elas mesmas” (Mouffe 2012: 173). A questão principal para a política democrática torna-se não a de eliminar o poder, mas constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos. É preciso construir uma relação entre poder, legitimidade e ordem hegemônica que teria sido renegada pela tradição deliberacionista. No modelo agonístico de Mouffe, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários – ou seja, pessoas cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender tais ideias não é colocado em questão (Mouffe 2012: 174). “Dado o pluralismo inerradicável de valores”, afirma a filósofa, “não há solução racional para o conflito – daí a sua dimensão antagonística” (Mouffe 2005: 20). Isso não significaria que adversários não possam cessar de discordar, mas também não provaria que o antagonismo seja erradicado.

11 Uma agenda de pesquisa contemporânea tem buscado trazer contribuições analíticas quanto ao papel e à relação entre emoções e deliberação, na tentativa romper com uma dicotomia entre ambas (Hauber 2015a e 2015b; Oliveira 2016).

As críticas de Luís Felipe Miguel são semelhantes.¹² Para ele (2013), se, em *Direito e Democracia* ([1992] 2003), Habermas reconecta sua teoria da ação comunicativa com a política,¹³ ele o faz às custas do esvaziamento do potencial crítico da sua obra. A ação comunicativa, avalia o pesquisador brasileiro, passa a ser vista como garantidora da integração da sociedade “num modelo em que as tensões entre os diferentes tipos de racionalidade e as esferas sistêmicas e do mundo da vida tornam-se bem mais brandas (ou mesmo desaparecem), dando lugar a uma perspectiva mais harmônica, de mera diversificação funcional” (Miguel 2013: 68). Esse movimento de Habermas seria decorrente de uma acomodação da deliberação com o constitucionalismo liberal.

[o] jogo de forças é despedido de todas as suas condicionantes estruturais e o que sobra é uma versão mais sofisticada dos manuais escolares de civismo. Em suma, a aceitação acrítica da fixação de uma esfera política isolada das restantes esferas sociais é a própria capitulação diante do constitucionalismo liberal (Miguel 2013: 68).

Além disso, junto à dificuldade de a deliberação ser aplicada numa grande escala, Miguel vê na questão do consenso o que chama de “faceta do irrealismo” que “contamina boa parte da teoria” (Miguel 2013: 77). A postura da deliberação com relação ao consenso seria pouco confiável para a compreensão dos embates políticos, “que possuem um acentuado caráter agonístico onde o êxito vale mais do que a harmonia” (Miguel 2013: p. 7).

Ao fomentar consensos num mundo em que o conflito é parte constitutiva, os modelos deliberativos poderiam estar sendo opressivos (Shapiro 1999). Essa crítica à deliberação está cristalizada em um artigo com o sugestivo título *Enough deliberation?*, que faz um contraponto a *Democracy and Disagreement*, de Gutmann e Thompson (1996) – obra de grande repercussão na década de 1990 e início dos anos 2000. Ao enfatizarem a deliberação como forma de resolução de controvérsias, Gutmann e Thompson dariam pouca atenção ao fato de que discordâncias morais na política são delimitadas por diferenças de interesse e poder. Shapiro reconhece que os autores não pretendem afirmar que com a deliberação seja possível acabar com toda a divergência moral existente no mundo¹⁴, “mas eles certamente esperam que ela possa reduzir discordâncias e ajudar as pessoas que discordam a convergirem a políticas mutuamente aceitáveis” (Shapiro 1999: 29). No entanto, a deliberação também pode ser capaz de promover a discórdia e o conflito, expondo ou ampliando situações de desacordos e tensões, e não ser capaz de resolver esses problemas (Shapiro 1999: 30-31). Gutmann e Thompson trabalham com a ideia de que a deliberação pode minimizar extremismos, mas Shapiro pondera que é pouco provável que um extremista abra mão de suas posições e ceda numa arena deliberativa. Usando uma sentença de seus dois interlocutores, ele avalia que os extremistas acreditam que é

12 É importante ressaltar que Miguel destaca positivamente o trabalho de ruptura da teoria deliberativa com a tradição schumpeteriana, que via a democracia como método de agregação de preferências, bem como a valorização da autonomia dos sujeitos como valor fundamental do projeto democrático, por parte da obra habermasiana (Miguel 2013: 66).

13 Para Miguel, as produções anteriores de Habermas eram demasiadamente abstratas.

14 Gutmann e Thompson (1996), defendem que cidadãos democráticos em situação de desacordo moral devem deliberar uns com os outros, buscando um acordo moral quando podem, e mantendo ao menos o respeito mútuo quando o acordo não é possível, e que uma grande contribuição da deliberação, além de ser um método para resolver problemas de governo, seria a de ajudar os cidadãos a tratarem uns aos outros com mútuo respeito em situações de desacordo que invariavelmente ocorrem.

preciso “um modo de vida sectário como condição para se ter acesso à compreensão moral essencial ao julgamento da validade de suas reivindicações morais” (Shapiro 1999: 31).¹⁵

Miguel (2013) avalia que a questão da imparcialidade se apresenta de forma matizada na obra de Habermas, mas a questão do consenso sempre está presente nas trocas comunicativas, ainda que nem sempre declarada de forma explícita. A busca do entendimento entre os participantes, presente na racionalidade comunicativa de Habermas – em contraste com a ação instrumental –, faria com que a abertura à fala do outro seja um pressuposto implícito da comunicação, diz Miguel. A exigência de atenção ao argumento racional bloquearia a busca pela satisfação dos próprios interesses. Isso, avalia o autor, permitiria substituir a procura da imparcialidade pela inclusão de múltiplas posições sociais, como presente na obra de Iris Young (2001). No entanto, mesmo numa sociedade em que todos dialgassem de forma desinteressada, o consenso não seria obtido já que, como colocado por Weber, o conflito entre valores divergentes é uma das questões basilares da modernidade (Miguel 2013: 79).

Diante da questão do consenso, outra posição a ser considerada é a do filósofo Jacques Rancière. Seu pensamento tem sido usado com recorrência como contraponto à teoria habermasiana, por trilhar outro caminho para a compreensão da política e da democracia. Nele, a dimensão disruptiva é central. Rancière busca encontrar a especificidade do político e “separá-lo daquilo que comumente se coloca sob esse nome” (1996: 14). Para ele, todo o regime político está fundado numa dimensão estética, que não é uma estética das artes, mas tem a ver com aquilo que ele denomina *partilha do sensível*. Toda partilha é algo que possibilita que as mais variadas coisas e fenômenos se tornem *comuns*, disponíveis, a várias pessoas, diz. A partilha do sensível permite *tomar parte de algo*. Ao mesmo tempo, contudo, ela traz em si uma dimensão da cisão, de *separação em partes* dessas mesmas coisas e fenômenos. Assim, no seu entender, a política seria um fenômeno estético que opera com rupturas que possibilitam o estabelecimento de novas formas de funcionamento social – o que ele chama de *polícia*¹⁶. A grande questão é que, para Rancière, a política se funda no *dissenso*. “O que torna a política um objeto escandaloso é que a política é a atividade que tem por racionalidade própria a racionalidade do desentendimento” (Rancière 1996: 14).

Ao nosso ver, no entanto, o olhar de Rancière e o deliberativo, bem como dos outros autores que valorizam o conflito, não se excluem, mas podem ser lidos de forma complementar. Ao reivindicar fazer parte da cena política, ao questionar a forma como a partilha do sensível se dá nas sociedades contemporâneas, os *sem parte* – aqueles que, nas formulações do pensador francês, se encontram à margem – instauram ou reivindicam a existência da política, e esse processo pode desencadear o debate público que tanto nos interessa. Logicamente, nem sempre haverá êxito, nem sempre essa ruptura conseguirá ser canalizada discursivamente na direção da implementação de mudanças emancipatórias. Mas análises normativas podem contribuir para a identificação de condições e mecanismos que possibilitem que essa canalização exista – com uma boa *polícia*, nas palavras de Rancière.

15 Nesse caso específico, Shapiro dá como exemplo o posicionamento de fundamentalistas religiosos.

16 Por polícia, Rancière compreende todo aparato de governo e Estado que opera na manutenção da ordem consensual vigente. Não se trata de criar uma valoração negativa entre política e polícia. Há uma relação de coexistência entre elas: a política necessita que a polícia absorva os tensionamentos por ela levantados para que eles entrem em vigência e para que haja transformação social.

6. Respostas às Críticas

Uma literatura deliberacionista da última década tem revisto princípios e reinterpretado as premissas que articulam a teoria, reagindo às críticas e pontuando a importância do conceito de conflito para a garantia do potencial analítico e normativo do campo. As críticas serão contestadas ou incorporadas à teoria a partir de conceitos como metaconsenso e das formulações de Sistema Deliberativo. Separamos as respostas em três eixos que, de algum modo, se interrelacionam: i) a questão do consenso e do metaconsenso, ii) a questão do poder e do interesse; e iii) a retomada do conceito de sistema deliberativo.

6.1 A questão do consenso e do metaconsenso

Mendonça (2011) afirmou que a deliberação aposta na interlocução mesmo quando a discordância é insuperável, sendo necessário contestar a ideia de que a deliberação busca sempre consenso. Dryzek e Niemeyer (2010) reconheceram que há, sim, na base da teoria, formulações que privilegiam o consenso, e que qualquer mínimo esforço em falar sobre consenso na teoria deliberativa vinha se transformando em motivo fácil para a corrente se tornar alvo da crítica pluralista. O problema, avaliam, é que não há sequer consenso sobre o que o consenso significa na teoria política: as pessoas criticam umas às outras, do ponto de vista teórico, por posições que, de fato, ninguém sustenta (2010: 85). A ideia de que a deliberação é formulada para pensar a troca polida de razões é um falso problema já que, “[a]o contrário, a deliberação pressupõe o embate com o outro e o choque de perspectivas” (Mendonça 2011). Essa visão polida da deliberação estaria relacionada a dois olhares equivocados: “a compreensão inadequada dos requisitos de mutualidade” e “a visão de que deliberações aspiram consensos substantivos” (Mendonça 2011: 209).

Apesar de alguns autores como Gutmann e Thompson articularem a deliberação ao altruísmo ou a uma atitude favorável ao outro e, no caso de Habermas, estipular que a imparcialidade seja requisito importante para que ela aconteça, não se acredita que a democracia deliberativa dependa de “uma acepção tão estrita de reciprocidade” (Mendonça 2011: 209). A deliberação não requer imparcialidade, mas uma orientação que considere o outro – o que tem a ver com o fato de os cidadãos se perceberem envolvidos num projeto político comum (O’Flynn 2006: 85, apud: Mendonça 2011; Mendonça e Santos 2009). Assim, seria essencial pensar a prática deliberativa como algo que ocorre em meio a disputas de poder e interesses.

No caso específico das colocações levantadas por Chantal Mouffe e Iris Young, em nenhum momento, elas o fazem pretendendo abolir o lugar da *comunicação* – a dimensão discursiva – na teoria política (Dryzek e Niemeyer 2010: 92). Para Mouffe, os participantes de uma situação política:

deveriam idealmente aceitar que as posições dos outros são legítimas, embora não como resultado de ser persuadido por um argumento [como posto por deliberacionistas “clássicos”]. Ao invés disso, é uma questão de estar/ser aberto à mudança por meio da adoção de um tipo particular de atitude que converte antagonismo em agonismo, brigas em engajamento crítico, inimigos em adversários que são tratados com respeito. Respeito, aqui, não é somente tolerância (liberal), mas validação positiva da posição dos outros (Mouffe 1996: 126).¹⁷

17 Original em inglês. Tradução nossa.

Mesmo que Mouffe e Young não concordem com bases substantivas para a regulamentação da democracia, ambas acabam por recorrer ao uso de princípios de base para que seus modelos democráticos se sustentem – o que exige algum nível de consenso em torno desses pontos, que envolvem o respeito pelo direito dos outros de defenderem suas crenças e a oposição à dominação (ou à subordinação) (Dryzek e Niemeyer 2010: 92). Esses últimos princípios mobilizados pelas pluralistas críticas são muito semelhantes aos que dão base à democracia deliberativa (Knops 2007).

O modelo de democracia agonista de Mouffe, para quem o antagonismo seria inerradicável, é, na verdade, compatível com o enquadramento deliberativo, afirma Knops (2007). No entanto, para corroborar seu raciocínio, Knops defende a reabilitação do conceito de consenso. Para ele, a noção de agonismo desenvolvido por Mouffe depende de uma coerência com o conceito de consenso racional. Em sua argumentação, primeiramente, o autor discorda do que Mouffe vê como um caráter universal do político. E a contradição da autora nasceria já em sua própria argumentação. Mouffe buscaria, por meio de um exercício argumentativo racional (lógica criticada nos deliberacionistas), estabelecer a dimensão antagonística da política (Knops 2007: 115-116). Além disso, em Mouffe, as concordâncias “são afirmações contingentes do poder hegemônico, que necessariamente excluem e são, portanto, instáveis” (Knops 2007: 115-116). No entanto, como ela mesma avalia que a política não deve ser vista somente como um mero jogo entre as diferenças, é preciso que os atores envolvidos tenham uma aderência mínima aos princípios ético-políticos da democracia, como a liberdade e a igualdade. Essa aderência, pontua Knops, já manifestaria a concordância dos atores em algum ponto – o que ele lê como consenso. O simples fato de a autora trabalhar com uma teoria democrática, faria com que ela tenha que mobilizar elementos de partilha de entendimentos entre os atores envolvidos. Para Mouffe, no entanto, esses “constrangimentos” democráticos podem se manifestar de formas diversas e essas diferentes formas devem ser aceitas – o que não ocorreria hoje.¹⁸

Uma contribuição importante neste debate é o conceito de metaconsenso, cunhado por Dryzek e Niemeyer (2010). Para desenvolvê-lo, eles buscam compreender modelos de consenso para, posteriormente, construir seus *metacorrespondentes*. O consenso tanto poderia se referir a agregação de preferências – no sentido de concordância entre os sujeitos com aquilo que deve ser feito –, quanto a valores e crenças que auxiliam na explicação de preferências pessoais. Os autores constroem uma tipologia calcada em três modelos: i) o *consenso normativo* (ou axiológico), que se refere a valores que conduzem a processos de tomada de decisão; ii) o *consenso epistêmico*, que se refere ao aspecto de julgamento da formação de preferências; e iii) o *consenso de preferência*, que se refere ao grau de concordância com aquilo que deve ser feito. Além disso, afirmam que seria possível pensar em um consenso universal, que ocorreria com a concordância de aspectos levantados nos três primeiros.

A partir desses três eixos os autores partem para a discussão de possibilidades de metaconsensos correspondentes: i) *metaconsenso normativo*: do ponto de vista normativo,

18 Outro autor que faz a leitura de um consensualismo na obra de Chantal Mouffe é o próprio Miguel (2014b: 14-15): “em que pese sua aparente radicalidade, a obra de Mouffe não ultrapassa uma acomodação com a virada consensualista da teoria política. Sua distinção entre o ‘antagonismo’ disruptivo, que precisa ser evitado, e o ‘agonismo’, que deve ser aceito, reintroduz a exigência de um consenso de base.”

a proposta de metaconsenso construída pelos autores implica a compreensão recíproca e o reconhecimento da legitimidade dos valores levantados por outros participantes numa interação política¹⁹ (Dryzek e Niemeyer 2010: 102); ii) *metaconsenso epistêmico*: do ponto de vista epistêmico, o metaconsenso é possível “na medida em que um conjunto de crenças é aceito como credível e relevante e há a compreensão do que são as principais questões envolvidas” e assim não há necessidade de debater seus fundamentos cada vez que uma alegação for feita (Dryzek e Niemeyer 2010: 105); iii) *metaconsenso de preferências*: permite que as escolhas sociais sejam menos vulneráveis à arbitrariedade e à manipulação de estrategistas. Por fim, os autores propõem o *metaconsenso discursivo*, que seria um acordo sobre a gama de controvérsias que poderia ser aceito num determinado grupo de discursos (Dryzek e Niemeyer 2010: 108). O conceito de metaconsenso é lido como importante na medida em que é tanto aceitável por pluralistas e democratas da diferença, quanto capaz de produzir resultados políticos de uma forma teórica promissora, por se fundar, em parte, em análises empíricas. “As implicações do metaconsenso são normativas, mas trata-se de uma ideia que emergiu de uma cuidadosa observação do mundo real da deliberação”, afirmam Bächtiger e colaboradores (2010: 46).²⁰

6.2 A Questão do Poder e do Interesse

Já o lugar do interesse e do poder na teoria deliberativa – pontos tão fortemente atacados por Mouffe e Miguel – são revistos no modelo da negociação deliberativa, proposto por Mansbridge et al. (2010). O modelo inclui quatro tipos de acordo comunicativo: processos de convergência, acordos incompletamente teorizados, negociações integrativas e negociações distributivas. Os autores fazem uma distinção entre interações coercitivas e não-coercitivas para desenhar uma linha analítica que leve em conta duas categorias de negociação – formas não coercitivas, consideradas como deliberativas, e as que usam a força, antideliberativas. No entanto, para eles, mesmo as coercitivas, quando sujeitas ao escrutínio público se encontram ao ideal deliberativo – e são legítimas e necessárias à democracia. Mansbridge e colaboradores veem esses processos como convergentes. Os autores propõem que todos os participantes de uma deliberação saibam dos interesses que cada um traz para a mesa de negociações, de modo que eles possam pensar/refletir melhor sobre o que é posto (Mansbridge et al., 2010).

Eles também chamam a atenção para a necessidade de a teoria deliberativa manter no centro da análise democrática a questão do poder. O ideal de poder sem coerção é impossível de se alcançar e ainda difícil de ser imaginado, apontam. Todos os seres humanos são produto das relações de poder e a própria presença no mundo é uma forma de seu exercício. Na prática, algum poder coercitivo seria necessário a uma deliberação simplesmente para manter a ordem, avaliam. O uso mais distorcido do poder em relação à deliberação surge quando uma das partes em negociação tem mais poder de recursos que a outra e tem intenção de usá-lo contra os demais interesses. E, em casos em que interesses e opiniões continuam em conflito após o processo deliberativo, mecanismos não-deliberativos que facilitam a adaptação mútua e produzem decisões razoavelmente justas e aceitáveis poderiam ser acionados pelas democracias – procedimentos que podem

19 Como posto por Gutmann e Thompson em *Democracy and Disagreement* (1996).

20 No original em inglês. Tradução nossa.

ser legítimos quando resultam de casos em que a deliberação foi conduzida em condições razoáveis (Mansbridge et al. 2010).

Dialogando com Gastil, Mansbridge e colaboradores (2006: 8) pontuam que uma boa deliberação se relaciona ao exame de um problema, a identificação de possibilidades para solucioná-lo, ao estabelecimento de critérios de avaliação e ao uso desses critérios na identificação das soluções mais adequadas. Eles afirmam, entretanto, que nenhum desses pontos exclui *apelos emocionais nem a expressão de sentimentos fortes*. Nesse ponto, Dryzek (2005) defende uma democracia discursiva que possa lidar, inclusive, com diferenças profundas. Ele afirma que isso envolve dissociar, parcialmente, os *momentos deliberativos* da democracia dos momentos decisórios, “localizando a deliberação no engajamento do discurso na esfera pública, a certa distância do Estado soberano” (Dryzek 2005: 220).

6.3 O desenvolvimento do Conceito de Sistema Deliberativo

O conceito de sistema deliberativo não surge como uma resposta direta ao questionamento sobre a relação entre conflito e deliberação, mas ao incorporar parte das discussões vistas nas seções anteriores, acaba por reforçá-las. Quase adormecida durante o apogeu de pesquisas sobre minipúblicos, a ideia de sistema é retomada, de algum modo, com o conceito de *sequência de momentos deliberativos* (Goodin 2005), que também propõe romper com uma visão “unitária” da deliberação, focada somente em um ator/arena, e indo além do modelo habermasiano, fundado na alimentação dos corpos representativos por uma esfera pública discursivamente estruturada. Um avanço importante dessa proposta é sugerir que diferentes atores políticos possam dividir a tarefa de exercer a deliberação sem que sejam exigidos os mesmos padrões deliberativos para todos. Ainda que, normativamente, essa proposta não fosse vista como a ideal para uma série de autores, ela possibilitaria, principalmente, ampliar as aplicações empíricas da deliberação.

A questão, argumenta Goodin, é refletir sobre o que “esperar” dos diferentes momentos e não sobre “o que é bom” para a deliberação. Já que em sociedades contemporâneas regidas pelo modelo de democracia representativa não é possível esperar todas as virtudes normativas da deliberação em todos os espaços deliberativos, ele propõe que se busque encontrar essa deliberação distribuída em diferentes espaços. A existência de sequências de momentos deliberativos, com “*virtudes*” deliberativas distribuídas, seria melhor do que a política sem nenhum dos elementos deliberativos. A questão seria esses momentos, em conjunto, reunirem todas as virtudes deliberativas do processo decisório e que essas virtudes viessem na combinação e na ordem corretas (Goodin 2005). Essa amarração proposta faz o modelo analítico de Goodin um pouco rígido, ao mesmo tempo em que busca acomodar a teoria deliberativa aos preceitos da democracia liberal²¹. Nele, teriam os partidos e associações da sociedade civil o papel de desenvolver argumentos de políticas públicas coerentes, que enquadram (“*frame*”) o debate subsequente, que deve ser feito pelo público. Esse *framing* também poderia ser feito pelos *media*, por fóruns deliberativos, conferências e outros espaços.

21 Prova disso é que Goodin chama sua proposta de “alternativa deliberativa schumpeteriana”.

Apesar de jogarem luz sobre uma leitura abrangente da política, avaliamos, no entanto, como problemáticas as formulações de Goodin na medida em que o potencial emancipatório da deliberação se dissolve ou pouco se apresenta em sua construção teórica. Sua discussão também se dá num nível excessivamente institucional, preocupada com momentos deliberativos no interior do parlamento. Noutra caminho, Bächtiger et al. (2010) avaliam que é impossível que todos os requisitos dos ideais deliberativos sejam alcançados plenamente ao se analisar as diferentes sequências de um processo político, mas, ainda assim, reconhecem a importância do conceito de *momentos deliberativos*, na medida em que ele chama a atenção para o modo como o desempenho e a atuação de diferentes atores, em diferentes arenas e temporalidades, pode construir um todo deliberativo.

O amadurecimento da ideia de sistema deliberativo, no entanto, dá-se com Mansbridge, Parkinson e colaboradores (2012). Os autores pontuam que nenhum fórum deliberativo, por mais idealmente constituído que seja, consegue ter as capacidades deliberativas suficientes para legitimar a maior parte das decisões e políticas que as democracias adotam (Mansbridge et al. 2012: 1).

Para compreender o objetivo maior da deliberação, sugerimos que é necessário ir além do estudo de instituições individuais e processos para examinar suas interações num sistema como um todo. Nós reconhecemos que muitas democracias são complexas entidades nas quais uma ampla variedade de instituições, associações e espaços para contestação realizam trabalho político – incluindo redes informais, os media, grupos de *advocacy*, escolas, fundações, instituições privadas sem fins lucrativos, legislativos, agências executivas, e os tribunais de justiça. Nós então defendemos o que deve ser chamada de abordagem sistêmica da democracia deliberativa (Mansbridge et al. 2012: 2)²².

Para os autores, trabalhar numa lógica sistêmica oferece ao menos três vantagens: i) permite pensar na democracia deliberativa em termos de larga escala; ii) permite analisar a divisão de trabalho entre as partes do sistema – com partes suprindo capacidades/*virtudes* deliberativas umas das outras²³; e iii) introduz na análise questões contextuais e iniquidades sistêmicas que podem interferir na deliberação de espaços específicos e que, em outras abordagens analíticas, não eram levadas em conta. Mais do que isso, tendo clareza dos objetivos do sistema, ao se identificar as falhas, seria possível corrigi-las, sugerindo alterações institucionais em algumas de suas arenas, de forma a tornar o seu funcionamento mais próximo do ideal: “em um bom *sistema deliberativo*, a persuasão que suscita considerações relevantes deve substituir a supressão, a opressão e a negligência impensada” (Mansbridge et al. 2012: 5).²⁴

O principal avanço aqui é deixar claro que a abordagem sistêmica não pretende ser mecânica, nem estabelecer fronteiras rígidas entre os diferentes atores que formam um dado sistema: uma mesma função pode ser distribuída por várias partes do sistema,

22 No original em inglês. Tradução nossa.

23 Numa lógica complementar entre os espaços, pontuam os autores, mesmo duas arenas que aparentemente atuam de forma “errada”, com “déficits” deliberacionistas, ao se unirem entre si e com outros espaços podem resultar numa interação positiva. Na analogia com a matemática trazida pelos pesquisadores, a soma ou multiplicação de dois valores negativos pode levar a um resultado positivo.

24 No original, em inglês. Tradução nossa.

pontuam. A ideia é pensar que o julgamento de questões políticas é complexo e não deve ser feito em um único espaço:

Porque os julgamentos políticos envolvem tantas *contingências factuais* e requisitos normativos que competem entre si, e porque a política envolve alinhamentos da vontade, tanto a favor como contra, envolvendo um amplo número de cidadãos, é praticamente impossível conceber um sistema político que não divida os trabalhos de julgamento e os recombinem de várias formas. O conceito de sistema dá ênfase a essas necessidades (Mansbridge et al. 2012: 5, grifo nosso).²⁵

É preciso, dessa forma que reconheçamos as diferentes “ecologias deliberativas”, tendo em conta que diferentes contextos facilitam determinadas formas e caminhos para a informação, ainda que, em princípio, esses lugares pareçam estranhos às premissas normativas da deliberação. Assim, como ilustram os autores, interações de ativistas em enclaves de movimentos sociais, por exemplo, podem ser extremamente partidárias, fechadas a argumentos e ideias opositoras e desrespeitosas aos seus adversários. No entanto, a natureza desses ambientes pode ser excelente para incubar ideias que desempenharão papéis importantes no sistema deliberativo, dando subsídios para decisões democráticas (Mansbridge et al. 2012: 7). Outro ponto fundamental do argumento de Mansbridge et al. (2012) é a visão *descentrada* do Sistema. Habermas propunha um sistema formado por múltiplos anéis, tendo o Estado como o seu centro – *locus* da formação da vontade por meio da deliberação formal exercida pelo Parlamento – e a deliberação informal ocorrendo na periferia – *locus* da formação da opinião. Sem negar a importância das decisões vinculativas tomadas pelo Estado, o que Mansbridge et al. propõem é a necessidade de compreender a importância das discussões informais e formais que ocorrem fora do Estado – em nível internacional, transnacional e societal: “embora o Estado desempenhe um papel central e frequentemente constitutivo nos sistemas deliberativos, nem todas as partes importantes e eficazes do sistema levam ao Estado. O Estado não é o término de toda deliberação” (Mansbridge et al. 2012: 10).²⁶

Para os autores (Mansbridge et al. 2012; Goodin 2005), a proposta de sistema seria uma resposta ao desafio da deliberação em lidar com ampliação de escala (problema, como vimos, colocado por críticos como Miguel), além de fomentar a cooperação entre as diferentes arenas e níveis envolvidos no sistema para a resolução dos problemas em questão.

Nesse sentido, para além da necessidade de se refletir sobre a deliberação numa abordagem abrangente, uma análise normativa sistêmica, precisa atentar para a forma com que os fluxos discursivos atravessam as diferentes arenas – institucionalizadas ou não – que compõem esse sistema. É importante compreender como atores como a mídia, os movimentos sociais e a burocracia estatal, principalmente, são capazes de abrir as portas entre os espaços para que debates, decisões e posicionamentos gestados em uns circulem em outros (Mendonça 2016; Maia, Laranjeira e Mundin 2017; Maia et al 2015). É a atuação conjunta desses conectores – que na maior parte das vezes não ocorre de modo orquestrado – que propicia que um sistema deliberativo sobre uma determinada questão de interesse público se mantenha ativo.

25 No original, em inglês. Tradução nossa.

26 No original em inglês. Tradução nossa.

Também dentro de uma perspectiva sistêmica, Mendonça e Ercan (2015) defendem a existência de fortes elementos deliberativos no confronto político. A partir da análise de manifestações que ocorreram no Brasil e na Turquia (2013), eles apontam a relação entre deliberação e agonismo tanto nas estruturas descentralizadas que deram origem aos protestos, quanto no tipo de ação coletiva gerada e nas consequências públicas dos mesmos. Esses eventos são deliberativamente significativos na medida em que forjaram vários fóruns de contestação sobre questões de interesse público, tanto em ambientes domésticos quanto públicos, e tanto em espaços online quanto offline. Além disso, no caso brasileiro, apontaram que a deliberação não estava restrita a espaços institucionais de participação, pressionando a porosidade do Estado às demandas da sociedade civil e, mais, expondo controvérsias em torno de diversas agendas por vezes negligenciadas ou subestimadas em espaços hegemônicos. A deliberação e o agonismo, dessa forma, não seria um par dicotômico, mas duas abordagens que devem caminhar lado a lado (Mendonça e Ercan 2015).

Logicamente, essas novas interpretações são vistas com alguma cautela, por alguns pesquisadores. A respeito do que vê como movimento de acomodação da teoria deliberativa às lógicas do conflito e do poder, Faria (2012) avalia que o rumo tomado pelos deliberacionistas tem se aproximado em demasia da abordagem pluralista e neocorporativista. Sua leitura é baseada numa interpretação da corrente deliberativa que valoriza os princípios de consenso e bem comum. Dialogando com Mansbridge et. al (2010), Faria argumenta que: “embora o sistema precise ser julgado segundo padrões mais flexíveis para acomodar o caráter mais informal das partes no seu interior, ele não deve perder de vista alguns critérios importantes através dos quais se julga a boa deliberação”, diz, citando critérios como publicidade, reciprocidade e controle, “assim como o conceito de razão pública, que, entretanto, deve ser reformulado de modo a envolver a emoção e a paixão” (Faria 2012: 66).

Assim, para Faria, é preciso cuidado para que as formulações de sistema deliberativo na teoria não obscureçam a importância da discussão sobre valores mais amplos, como a formação de uma perspectiva cívica, nem perder de vista a existência de uma esfera pública abrangente, parte de um sistema político mais amplo, como posto por Habermas (2003) (Faria 2012: 76).

7. Considerações Finais

Fizemos, aqui, uma breve reconstituição da trajetória de abordagens deliberacionistas, tendo como ponto de partida a obra de Habermas, apontando para a importância da circulação e troca de discursos na esfera pública enquanto elemento basilar das democracias, na medida em que promove processos de reflexividade que contribuem para a atuação e a autonomia política cidadã e para a tomada de decisão pelos centros do sistema político. O modelo deliberativo teve inúmeros desdobramentos teóricos, aplicando-se à análise política e construção de desenhos institucionais, com micro e macro abordagens que vão da atuação sociedade civil ao funcionamento de corpos legislativos. E também se tornou alvo da crítica por, supostamente, contribuir para a disseminação de práticas e entendimentos políticas consensualistas.

Para esses críticos, ao privilegiar práticas discursivas específicas, o modelo deliberativo contribuiria para a manutenção do *status quo*, para a perpetuação

de injustiças e de arranjos políticos que favorecem grupos socioeconomicamente privilegiados. Reconhecendo parte das críticas, uma corrente deliberacionista defende i) uma interpretação da deliberação que não almeja a formação de consensos substantivos, ii) entende que ela dá conta de abarcar múltiplas formas discursivas, e também iii) relações e situações disruptivas de poder. Complementa esse entendimento não consensualista da deliberação o conceito de sistema deliberativo, que retoma e amplifica a necessidade de refletirmos sobre como a deliberação é composta e atravessada por fluxos discursivos presentes em múltiplas arenas interconectáveis. Além disso, dentro deste entendimento sistêmico, ainda que práticas políticas nocivas emerjam em discussões sobre questões específicas, outras práticas e atores podem garantir a conectividade que permita a manutenção das circulações, trocas e embates discursivos.

Acreditamos que o amadurecimento teórico da corrente visto aqui, dessa forma, reforça que a dicotomia entre conflito e deliberação não se sustenta. No entanto, avaliamos que é necessário que mais trabalhos empíricos que mobilizem a deliberação numa perspectiva abrangente sejam capazes de trabalhar a questão. Algumas iniciativas nesse sentido tem aparecido nos últimos anos (p. ex.: Curato 2019; Hendriks, Ercan e Boswell 2020; Motta 2021), mas é preciso que essa agenda se aprofunde e não seja relegada pelo interesse, sempre presente, por inovações democráticas e outras práticas mais pontuais de deliberação.

8. Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2014. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* [online]. vol.57, n.2, pp.325-357.
- ACSELRAD, H. 2017. Mariana, novembro de 2015: a genealogia política de um desastre. *Vibrant, Virtual Braz. Anthr. [online]*. vol.14, n.2, e142149. Epub Dec 07, 2017.
- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. 2016. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 1-21.
- AVRITZER, L. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados (Rio de Janeiro)*, v. 50, p. 443-464.
- AVRITZER, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 14, p. 43-64.
- BÄCHTIGER, A.; NIEMEYER, S.; NEBLO, M.; STEENBERGEN, M. R.; STEINER, J. 2010. Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. *Journal of Political Philosophy*, 18 (1), 32-63.
- BÄCHTIGER, A.; PARKINSON, J. 2019. *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford University Press.
- BENHABIB, S. 2009. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BIROLI, F. 2014. O público e o privado. In: Miguel, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo, Boitempo.
- CHAMBERS, S. 2009. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory*, 37(3), 323–350. <https://doi.org/10.1177/0090591709332336>
- COHEN, J. 2009. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- COOKE, M. 2009. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e democráticas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- CURATO, N. 2019. *Democracy in a time of misery: from spectacular tragedies to deliberative action*. Nova York, Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S. 1990. *Discursive democracy*. Cambridge University Press.
- DRYZEK, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S. 2005. Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia. *Political Theory*. 33(2):218-242.
- DRYZEK, J. S. 2010. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.

- DRYZEK, J. S. 2013. *The politics of earth: Environmental Discourses*. 3rd edition. Oxford University Press.
- FARIA, C. F. 2012. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, São Paulo, 87: 63-81.
- FARIA, C. F. 2017. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 32 n° 95/2017: e329502.
- FARIA, C. F.; CUNHA, E. S. M. 2014. Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação. *Revista Democracia e Participação*, Brasília, v. 1.
- FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L.. 2012. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7), 249-284. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000100011>
- FARIA, C.F.; SILVA, E. M.; LINS, I. L. 2019. The Dual Nature of Representative Dynamics in Brazilian Public Policy Conferences: An Analysis of the Conferences on Health, Social Assistance and Policy for Women. *Representation*, v. 55, p. 1-21.
- FISCHER, F. 2009. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford, OUP.
- FUNG, A. 2003. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11: 338-367. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181>
- GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. 2008. *Comunicação e Democracia - Problemas e perspectivas*. 1. ed. São Paulo, Paulus.
- GOODIN, R. 2005. Sequencing deliberative moments. *Acta Política*, Volume 40, Number 2, July 2005, pp. 182-196(15).
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. 2004. *Why Deliberative Democracy*. Princeton e Oxford, Princeton University Press.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D.. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge e Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996
- HABERMAS, J. 2003 [1992]. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J. 2003 [1962]. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J. 2012. *Teoria do Agir Comunicativo*. São Paulo, Martins Fontes (2 volumes).
- HAUBER, G. 2015. Deliberação mediada sobre a redução da maioria penal no Brasil: Emoção, razão e opinião pública. *Ciberlegenda* (UFF. Online), v. 2015/02, p. 80-93.
- HAUBER, G. 2015. *O papel das emoções na deliberação sobre a redução da maioria penal no Brasil*. Dissertação de mestrado em Comunicação Social. Fafich. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- HENDRIKS, C.; ERCAN, S.; BOSWELL, J. 2020. *Mending democracy: Democratic Repair in Disconnected Times*. Oxford University Press.

- KNOPS, A. 2007. Debate: Agonism as Deliberation – On Mouffe’s Theory of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 15, Number 1, pp. 115–126
- KNOPS, A. 2012. Integrating Agonism with Deliberation – Realising the Benefits. *FILozOFIJA I DRUŠTVO XXIII* (4).
- MAIA, R. C. M. 2008. *Mídia e Deliberação*. 1. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- MAIA, R. C. M. 2012. *Deliberation, the Media and Political Talk*. 1. ed. Nova York, Hampton Press.
- MAIA, R. C. M.; ROSSINI, P. G. C.; OIVEIRA, V. V.; OLIVEIRA, A. G. 2015. Sobre a importância de se examinar diferentes ambientes online em estudos de Deliberação a partir de uma abordagem sistêmica. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 490-513.
- MAIA, R. C. M.; LARANJEIRA, M. D.; MUNDIM, P. S. 2017. The Role of Experts across Two Different Arenas in a Deliberative System. *Journal of Public Deliberation*, v. 13, p. 1-32.
- MANSBRIDGE, J. 2009 [1999]. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- MANSBRIDGE, J.; HARTZ-KARP, J.; AMENGUAL, M.; GASTIL, J. 2006. Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 2
- MANSBRIDGE, J., BOHMAN, J., CHAMBERS, S., ESTLUND, D., FØLLESIDL, A., FUNG, A., LAFONT, C., MANIN, B.; MARTÍ, J. I. 2010. The Place of Self Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18: 64-100. doi:10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x
- MANSBRIDGE, J.; PARKINSON J. 2012. *Deliberative Systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012
- MENDONÇA, R. F. 2009. *Reconhecimento e Deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MENDONÇA, R. F. 2011. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, Campinas. vol. 17, no. 1, Junho, p. 206-227.
- MENDONÇA, R. F. 2016. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 1-20.
- MENDONÇA, R. F.; ERCAN, S. A. 2015. Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. *Policy Studies*, 36:3, 267-282, DOI: 10.1080/01442872.2015.1065970
- MENDONÇA, R. F.; SANTOS, D. B. 2009. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *Dados*, vol.52, n. 2, pp.507-542. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200007>
- MENDONÇA, R. F.; ERCAN, S. A.; ASEMBAUM 2020. H. More than Words: A Multidimensional Approach to Deliberative Democracy. *Political Studies*, September 2020. doi:10.1177/0032321720950561

- MIGUEL, L. F. 2013. *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo, Editora Unesp.
- MIGUEL, L. F. 2014. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do agonismo. *Lua Nova* (Impresso), v. 92, p. 13-43.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F.. 2014. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo, Boitempo.
- MOTTA, F. M. 2021. O conflito sobre a Serra do Gandarela: uma análise deliberativa sistêmica. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.36, n.105, e3610500. Epub June 01, 2020. ISSN 1806-9053.
- MOUFFE, C. 2005. *On the political*. London and Nova York, Routledge.
- MOUFFE, C. 2005. *The Democratic Paradox*. London and Nova York, Verso
- MOUFFE, C. 2005. Por um modelo agonístico de democracia. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 11-23, nov.
- NIEMEYER, S. J. 2014. Scaling Up Deliberation to Mass Publics: Harnessing Minipublics in a Deliberative System. In: K. Grönlund, A. Bächtiger and M. Setälä. *Deliberative Mini-Publics: Practices, promises, pitfalls*. Essex, ECPR Press
- NOBRE, M. 2013. *Imobilismo em Movimento*. São Paulo, Companhia das Letras.
- OLIVEIRA, W. M. 2016. *O uso público das emoções: o papel das emoções no contexto deliberativo*. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política.
- RANCIÈRE, J. 1996. *O descentendimento: Política e filosofia*. São Paulo, Editora 34.
- RANCIÈRE, J. 2005. *A partilha do sensível: Estética e política*. São Paulo, Editora 34.
- SANDERS, L. M. 1997. Against Deliberation. *Political Theory*, vol. 25, no. 3, pp; 347-376.
- SHAPIRO, I. 1999. Enough of deliberation: politics is about interests and power. In: MACEDO, Stephan (org.). *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- SILVA, E. M.. 2018. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. *Revista do Serviço Público (Online)*, v. 1, p. 181-210.
- STEINER, J. 2012. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge University Press.
- THOMPSON, D. 2008. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annu. Rev. Polit. Sci.* Vol. 11: 497-520.
- YOUNG, I. M. 2014 [2005]. Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 187-212.
- YOUNG, I. M. 2001 [1996]. Comunicação e o outro – além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora UNB.
- ZHOURI, A. et al. 2005. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In. ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D; A insustentável leveza da política ambiental. Belo Horizonte, Autêntica.

UM WELFARE STATE NO BRASIL? SOBRE A CENTRALIDADE HISTÓRICA DA POLÍTICA BRASILEIRA DE TRABALHO E EMPREGO

JOSÉ GERALDO LEANDRO
RONALDO TEODORO DOS SANTOS

RESUMO

Este artigo discute a centralidade da política de trabalho e emprego formulada na transição da Primeira República (1889-1930) à Era Vargas (1930-45), como momento fundador do sistema de proteção social no Brasil. Para tanto, percorre os fundamentos da literatura clássica e da crítica feminista que aborda o desenvolvimento dos welfare states nas economias centrais do capitalismo. Concluímos apontando que o Brasil constitui um capítulo próprio de lutas por direitos sociais inserido, entretanto, de forma conver-

gente na constelação de dilemas que marcaram a trajetória ocidental das modernas democracias..

PALAVRAS-CHAVE

Welfare State; Proteção Social; Era Vargas; Política de Trabalho e Emprego.

THERE IS A BRAZILIAN WELFARE STATE? ABOUT HISTORIC CENTRALITY OF THE BRAZILIAN LABOR AND EMPLOYMENT POLICY

ABSTRACT

This article discusses the centrality of the Brazilian Labor and Employment Policy, formulated in the transition of the Old Republic (1889-1930) to the Era Vargas (1930-1945), as the founding moment of the social protection system in Brazil. To do so, we address the foundations of classical literature and feminist critique that discusses the development of welfare states in the central economies of capitalism. The conclusion is that Brazil constitutes a proper chapter of struggles for

social rights although inserted in a convergent way in the constellation of dilemmas that marked the western trajectory of modern democracies.

KEYWORDS

Welfare state; Vargas Period; Social Protection; Labor and Employment Policy.

SOBRE OS AUTORES

JOSÉ GERALDO LEANDRO

Doutor em Ciência Política (UFMG). Professor residente (Residência pós-doutoral/PNPD) vinculado ao Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus/UFMG) e ao Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc/UFMG).

Contato: josegleandro2017@gmail.com / josegleandro@ufmg.br.

RONALDO TEODORO DOS SANTOS

Doutor em Ciência Política (UFMG). Professor Adjunto do Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ). Pesquisador do Centro de Estudos Republicanos Brasileiro (CERBRAS/UFMG).

Contato: ronaldosann@gmail.com.

SUBMETIDO EM

05/2018

APROVADO EM

07/2018

1. Introdução

Conforme salientaram autores como Esping-Andersen (1990; 1999) e Huber e Stephens (2001) ao tratar dos casos dos Welfare States escandinavo, europeus e da experiência americana, os processos e dinâmicas da proteção social no mundo resultaram do intrincado cruzamento de variáveis como: (i) a densidade organizacional dos trabalhadores; (ii) a particularidade histórica dos legados institucionais, (iii) o modelo de coalizão política estabilizado entre as classes e (iv) os contextos econômicos nacionais e internacionais - controlados pelo tipo de inserção dos países na esfera distributiva. Em comum, pode-se dizer que tais variáveis sustentam o argumento de que as distintas configurações da expansão das políticas sociais no século XX são antes a expressão de conflitos pela desconcentração do poder de decisão política do que uma iniciativa deliberada das chamadas elites políticas liberais.

A esse concerto de variáveis, tornou-se notável a força crescente da crítica feminista. Em sua pluralidade interpretativa, é possível identificar a compreensão predominante de que os inúmeros autores que teorizaram sobre os sistemas de Bem-Estar fixaram as mulheres, invariavelmente, ao domínio do cuidado familiar. Ou seja, as reflexões sobre os conflitos distributivos centrados na classe, nos níveis de riqueza produzida entre os países, ou no desenho das instituições tinham em comum a invisibilização das relações subordinadas de gênero (Pateman, 1989; Davis, 1982; Hartman, 1981).

No caso da Suécia, por exemplo, a literatura classicizada aponta que uma aliança entre verdes (produtores rurais/proprietários de terras) e vermelhos (trabalhadores) foi possibilitada, entre outros fatores pela divisão política da burguesia e o contexto de dificuldades econômicas das elites agrárias, propiciando o fortalecimento da representação dos trabalhadores organizados no modelo proporcional e a consequente abertura às políticas de geração de emprego e de proteção social ainda inexistentes. Outro aspecto considerado nas reflexões diz respeito às características do regime de produção existente naquele país, então marcado por forte internacionalização não subordinada da economia, associada a um padrão centralizado de decisões na política industrial e na coordenação das políticas voltadas ao trabalho (Huber e Stephens, 2001; Esping-Andersen, 1990; 1999). Sob este arranjo, um limite mínimo dos padrões aceitáveis de vida foi progressivamente se estendendo para toda a população, sobretudo no pós-guerra (Huber e Stephens, 2001).

A organização dos trabalhadores suecos foi de extrema importância para o aumento da participação nas decisões políticas do estado. Conforme Esping-Andersen (1990; 1999), a elevação do número de cadeiras ocupadas por trabalhadores no parlamento foi fator decisivo para os processos posteriores de manutenção e ampliação da política de bem-estar que havia sido implementada.

A compreensão dos elementos que impactaram na formatação dos Welfare States nos países nórdicos, europeus e no caso americano exigiu uma refinada atenção às particularidades históricas presentes em cada realidade nacional (Huber e Stephens, 2001)¹. O cuidado em captar a singularidade de tais conjunturas demonstrava a consciência

1 Huber e Stephens (2001) trabalham com o conceito de “constelação de poder” ao descrever esta conjuntura sistêmica. Importa esclarecer que, tendo em vista os objetivos deste trabalho, não abordaremos as características específicas dos welfare states europeus, escandinavo e americano, características já bem desenvolvidas por um amplo conjunto de trabalhos. Ao longo do texto faremos algumas menções aos mesmos, mas sem a intenção de discuti-los de forma detalhada.

de que, *mutatis mutandis*, o nível de organização das classes, a estabilidade político-institucional e a dinâmica das interações produtivas nacionais no contexto mundial, não esgotavam a explicação da realidade. Como identificado criticamente por Geoff Eley (2005), uma condição que interferiu diretamente no escopo democrático dos diferentes regimes de bem-estar social, ainda que tipicamente desconsiderado por muitos analistas, diz respeito à paridade de participação das mulheres nas lutas por proteção social.

Dialogando com essa complexidade, Skocpol e Amenta (1986) apontam para a necessidade de distinção entre as variáveis que explicam o surgimento dos Estados de Bem-Estar, daquelas que dão conta do processo de manutenção e expansão dos mesmos. Para as autoras, as análises do objeto em questão devem ser inequivocamente historicizadas, tendo em vista que cada contexto possui um conjunto de especificidades que explicam o surgimento e o desenvolvimento da proteção social e seus respectivos padrões.

A exemplo das preocupações presentes no centro da literatura convencional sobre Welfare State, a explicação do desenvolvimento de políticas sociais ao longo dos últimos 90 anos no Brasil é atribuída ao legado institucional, à variáveis econômicas e à relação entre classes, especialmente, ao modelo de organização dos trabalhadores. Os resultados e características explicitados pela literatura brasileira são, obviamente, bastante distintos dos casos euro-setentrionais mais divulgados. Dimensões como a subordinação econômica internacional, a inclusão pelo trabalho formalizado, ou ainda, os desequilíbrios regionais e a efetividade da ação estatal, são, via de regra, os condicionantes históricos considerados decisivos à formação nacional. A ênfase em questões de raça até se fez presente em estudos que se tornaram clássicos como o de Florestan Fernandes (1965), não alcançando, contudo, a mesma visibilidade de outras interpretações. Apenas em anos mais recentes a importância da questão racial para o entendimento das questões sociais vem se tornando objeto de uma recuperação mais atenta (Nascimento, 1978; Moura, 2020). O mesmo pode ser dito aos desafios de gênero, que muito tardiamente começaram a formar uma família interpretativa própria, ainda que não se encontre plenamente estabilizada (Pinto, 2003; Alvarez, 1988).

A consideração desses desafios teórico-analíticos nos parece central para a compreensão das políticas de proteção social forjadas no Brasil. Procurando captar a centralidade da política de trabalho e emprego formulada na transição da Primeira República (1889-1930) à Era Vargas (1930-45) para a formação dos direitos sociais, o presente artigo procura evidenciar as convergências e particularidades em relação aos desafios enfrentados pelos chamados países centrais do capitalismo. Essa perspectiva nos permite, por um lado, problematizar a consideração de que a experiência social brasileira seria um caso de exotismo, predominantemente burocrático-patrimonialista distante das transformações ocidentais (Bresser-Pereira, 2001). E, por outro, valorizar as especificidades da sua formação nacional, nos contrapondo ao cânone historicamente determinista das teorias da modernização (Titmuss, 1974).

Para localizar melhor as discussões desenvolvidas em torno da experiência social trabalhista brasileira, aprofundaremos na próxima seção algumas considerações acerca das perspectivas teóricas clássicas voltadas à explicação do surgimento e do desenvolvimento dos Welfare States. Na sequência, discorreremos sobre as características e processos dos períodos da Primeira República (1889-1930) e da Era Vargas (1930-1945), no qual as políticas de trabalho e emprego são apresentadas como ‘hipocentro’ ou nascedouro do sistema de proteção social brasileiro.

2. Surgimento e Desenvolvimento dos Welfare States: resumindo variáveis e explicações

Autores como Esping-Andersen (1990), Amenta e Skocpol (1986), Faria (2007), Aureliano e Draibe (1989), Draibe (2007), entre outros, sistematizaram de forma bastante didática as percepções teóricas sobre o surgimento dos Welfare States. Sem o intuito de esgotar o conjunto de variáveis apresentadas pelos autores e seus diferentes matizes, abordaremos algumas das principais percepções encontradas na literatura sobre o problema. Conforme colocou Esping-Andersen (1990), as variáveis e modelos explicativos encontrados na literatura sobre o surgimento e expansão de tal fenômeno são tipos ideais elaborados a partir de distintas perspectivas teóricas e em diferentes momentos históricos. Não cabe a utilização de uma proposta capaz de refutar completamente as argumentações forjadas pelas demais. No mínimo, é preciso assumir que as perspectivas apresentaram robusta pertinência em determinados contextos históricos. Ou seja, os modelos em geral não permitem estrita sustentação de todos os casos existentes, cabendo investigações específicas para cada país ou região mundial, salientando que para distintos contextos as mesmas variáveis podem aprevenir articulações que exigem a construção de novos modelos explicativos.

Ainda com Esping-Andersen (1990), tornou-se possível localizar os limites das análises estruturalistas, aquelas segundo as quais as políticas de bem-estar só vieram a lume por serem “funcionais à reprodução da sociedade e da economia” (Esping-Andersen, 1990, p.13)². Sob essa perspectiva, a industrialização e o capitalismo seriam variáveis explicativas que se sobrepõem às diferenças culturais, institucionais e aos padrões específicos das relações de poder. Tal abordagem, denominada estrutural-funcionalista se faz presente nas chamadas “teorias da convergência”. O entendimento dessa vertente teórica é de que o surgimento dos Welfare States ocorre em todos os países industrializados em decorrência de problemas comuns ao desenvolvimento capitalista, independentemente da existência ou não de intervenções políticas por parte dos atores sociais ou da estrutura estatal (Wilensky, 1965; 1975).

Sob este arcabouço teórico se encontram os argumentos (a) do liberal industrialismo, que compreende a implementação das políticas sociais como respostas oriundas das falhas do mercado em prover mecanismos adequados de subsistência coletiva; (b) e de segmentos ortodoxos de interpretações do marxismo forjados no século XX, que reduzem o Estado social e a democracia a formas de cooptação das lutas trabalhistas pelas exigências de reprodução do capital. Por esta chave, aquilo que se pode reconhecer como direitos de cidadania construídos a partir de lutas laborais tornam-se, na verdade, repositórios de supressão de autonomia e liberdades humanas, posto que utilitárias ao capital.

Em ambos os casos interpretativos, as políticas sociais surgem como mecanismos de manutenção da ordem e da coesão social, e se explicam pelas exigências do desenvolvimento do sistema capitalista. Embora sejam distintas do ponto de vista ideológico, político e intelectual, as perspectivas do industrialismo liberal e da vertente ortodoxa do marxismo se encontram impulsionadas por princípios estrutural-funcionalistas da história, no qual as dimensões políticas das lutas populares, quando comparecem, assumem sempre uma condição analítica subordinada.

2 Tradução nossa.

Se valendo de documentação e registros de dados, a crítica central endereçada a tais abordagens procurou apontar que o surgimento e as dinâmicas de desenvolvimento e expansão de Welfare States se fizeram de modo distinto mesmo entre aquelas nações que apresentaram níveis de industrialização e indicadores econômicos similares (Veit-Wilson, 2000; Castles, 2008). No centro dessas teorias da convergência a primeira vítima a ser sacrificada seria a própria atividade política, deslegitimada enquanto componente relevante da análise histórica. Como desdobramento, o devir da modernidade estaria decretado ou semi-determinado ao atribuir monocausalidade ao complexo fenômeno da transformação histórica (Guimarães, 1999). Em outras palavras, ao compreender as transformações sociais como respostas quase que automáticas aos interesses e exigências do mercado capitalista, a teoria da história que informa tais análises se revela fortemente dogmatizada e determinista.

Guardadas as devidas proporções, essa seria uma condição identificável também no chamado Institucionalismo Clássico, que reduz o resultado dos embates sociais à mecânica da engenharia burocrática, definidora exclusiva do time dos avanços democráticos contemporâneos (Esping-Andersen, 1990). Algumas variações no interior desta perspectiva podem ser observadas, mas no centro se encontra o limite de assumir a construção nacional e a ampliação dos direitos contornando as disputas e conflitos sociais.

Outra vertente de análise é composta pelas teorias da mobilização de poder, desenvolvidas no interior de estudos que vão desde a social-democracia (Przeworski, 1989), aos intelectuais localizados no eurocomunismo, do qual se formaram reflexões marxistas fora da chave estrutural-funcionalista (Offe, 1972; Esping-Andersen, 1990)³. Para esta linhagem de estudos, a correlação de forças entre os interesses do trabalho e do capital definiriam não apenas a distribuição das rendas no mercado, como modelariam também o desenho das instituições que comporiam os diferentes mundos dos Estados de Bem-Estar Social (Esping-Andersen; 1990). O poder hegemônico do capital frente ao Estado não é negado, mas a política conservaria a possibilidade, ainda que precária, de processar os interesses antagônicos que se fazem presentes no tecido social. Por esta abordagem, os Welfare States não são vistos como paliativos aos males do sistema capitalista, mas sim constituem expressões essenciais das lutas de trabalhadores e movimentos sociais pela desmercantilização da força de trabalho e democratização historicamente possível do poder de decisão na política.

As críticas a essa abordagem giram em torno de que em certo sentido o jogo da política estaria circunscrito a competição dos grupos de interesses, o que não resultaria em benefícios públicos e coletivos ampliados – mas em desenhos segmentados e circunscritos de direitos. Assim, o fortalecimento dos sindicatos e o aumento da representação dos partidos de esquerda nos parlamentos não necessariamente ocasionariam a ampliação das políticas e a universalização do Welfare State. Quando muito, poderiam favorecer a formação de uma cidadania corporativa industrial (Marshall, 1967). Em outra chave, como salientado acima, os críticos observam que a assimetria de poder entre as organizações do capital e do trabalho redundaria permanentemente em políticas públicas fadadas

3 Salientamos que é possível localizar aproximações importantes entre os teóricos da mobilização de poder e os chamados marxistas analíticos. Para mais detalhes desta literatura ver Przeworski, (1989), Cohen (1978), Elster (1998).

não apenas à conservação, mas à legitimação da exploração trabalhista, com sindicatos e partidos cooptados em espaços institucionalizados de conciliação (Collier, 1979; Schwartzman, 1982).

A crítica feminista aos analistas deste campo vem destacando que tais abordagens regularmente desprezam as desigualdades de gênero presentes nas diferentes experiências de Estados de Bem-Estar social. No que diz respeito às teorias de mobilização de poder, o destaque para as lutas de classes assume, na melhor das hipóteses, que as demandas feministas se resolveriam no movimento maior da luta contra o capital. Contra os teóricos mais patriarcais, as feministas localizam a tese de que as questões de gênero, quando analisadas, são tomadas, inclusive, como fator de divisão da classe trabalhadora. Por este caminho crítico, Hartmann (1981) identificou um verdadeiro unhappy marriage entre intérpretes marxistas e as teorias que consideram a desigualdade de gênero.

Desde os anos 1970, autores de diversos matizes teóricos têm procurado refinar conceitualmente os fundamentos mínimos dos Estados de Bem-Estar Social (Titmuss, 1974; Veit-Wilson, 2000; Esping-Andersen, 1990). Na proposição de Esping-Andersen (1990), a definição dos Welfare States deve extrapolar o enfoque na análise das políticas de atendimento direto e/ou mais facilmente visíveis à população, como saúde, educação e aposentadoria. Atento a uma configuração mais ampla, o autor procura englobar em seu núcleo conceitual as diretrizes da política econômica, do mercado de trabalho, das políticas tributária e salarial.

Uma primeira geração, exemplificada pelo trabalho de Wilensky (1965), voltou suas atenções para o nível das despesas no intuito de classificar a qualidade e cobertura dos Estados, mas acabou produzindo trabalhos problemáticos. Os gastos sociais por si só podem ser enganosos, tendo em vista que sistemas de proteção social mais bem estruturados, em alguns casos, podem ter gastos menores quando comparados com outros menos comprometidos (Castles, 2008; Titmuss, 1974; Esping-Andersen, 1990; 1999).

Uma segunda geração de estudos, derivada da proposta conceitual clássica elaborada por Titmuss (1974), focou suas investigações nos conteúdos dos Welfare States. Essa abordagem contribuiu fortemente para afastar os pesquisadores da perspectiva do gasto como variável explicativa central. A problemática, então, passou a ser vista a partir das seguintes categorias: programas focalizados versus programas universalistas, condições de elegibilidade, tipos de benefícios e serviços além da mensuração das taxas e qualidade de emprego.

Nos anos 1990, Esping-Andersen novamente ampliaria o escopo das reflexões ao organizar esse debate a partir do conceito de desmercadorização. Em essência, o termo não designaria a completa erradicação do trabalho como mercadoria, mas estabeleceria uma referência ao grau em que indivíduos, ou famílias, podem manter um padrão de vida aceitável independentemente da sua participação no mercado. O autor explica que a desmercadorização se desenvolveu de formas distintas nos diferentes Welfare States ao redor do mundo.

Uma crítica importante a essas reflexões de Esping-Andersen viria novamente das reflexões feministas (Sainsbury, 1999). Em *The Patriarcal Welfare*, Carole Pateman (1989) antecipa os resultados excludentes que uma economia política tradicionalizada em torno do tripé estado, mercado e sociedade, produz ao invisibilizar a família como um dos

pilares de reprodução do bem-estar humano – por meio dos cuidados em educação, saúde e alimentação de idosos e crianças. Como aponta a autora, a insensibilidade patriarcal presente neste campo de reflexões se expressaria, por exemplo, em fixar suas análises em papéis enrijecidos de gênero em que os homens reproduziriam a condição de provedores enquanto as mulheres ocupariam o lugar da dependência doméstica. Como parte desse sistema teórico androcentrado, o conceito de desmercantilização da vida, fixado nas injustiças distributivas das classes em luta, se mostraria francamente cego à heteronomia das mulheres nos espaços de sociabilidade fora do mercado de trabalho. As leis que regulam o trabalho no âmbito das trocas mercantis, não apenas passariam ao largo da esfera dos serviços socialmente atribuídos às mulheres como reforçaria a estrutura que as aprisiona nesta tradição patriarcal. Ou, como afirma Pateman (1989, p.13), “as políticas do estado de Bem-Estar garantiriam de diversos modos que as mulheres e esposas provêm serviços de bem-estar de forma gratuita, disfarçado como parte de suas responsabilidades na esfera privada”.

Entre as teóricas feministas, a moção crescente de críticas a esta literatura pode ser organizada na expressão *gender-blind* que se endereça aos limites patriarcais do pensamento político e econômico modernos, que se acreditam neutros em sua epistemologia e universais nos seus propósitos (Young, 1989; Pateman, 1989). Recepcionando esta crítica, Esping-Andersen (2010, p. 11) reconhece em trabalho posterior que “a revolução silenciosa do papel das mulheres”, ou o novo “*gender-equality equilibrium*”, toca, indiscutivelmente, “direta e indiretamente todas as instituições sociais”, e que “estamos historicamente nos movendo de um equilíbrio a outro”, mas ainda “não encontramos a estabilidade”.

Compreende-se que as considerações feministas às teorias da convergência, ao novo institucionalismo histórico e às reflexões sobre a mobilização de poder ampliam o desafio contemporâneo de se formular uma teoria da emancipação coerentemente integradora de classe, gênero e raça. Esse enfrentamento da opressão em suas formas interseccionadas não implica, de certo, em um abandono das variáveis que tradicionalmente se ocuparam do desenvolvimento econômico ocidental, mas na disposição de refunda-las na chave ampliada das reflexões de gênero.

Considerando esses desafios teóricos, discutiremos na próxima sessão as singularidades que demarcaram a experiência histórica brasileira em sua transição da Primeira República à Era Vargas. Especificamente, examinaremos como este momento inicial da atuação estatal na regulação do trabalho e de outras políticas sociais se insere no movimento maior dos desafios presentes na trajetória da maioria dos países ocidentais.

3. Proteção Social no Brasil: notas históricas da atuação estatal nas Políticas de Trabalho e Emprego

Conforme nos informam Aureliano e Draibe (1989), Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), Pochmann (2004), Arretche (1995), entre outros, as investigações sobre a política social brasileira considerando-a como um modelo de proteção sistêmico são raras. Via de regra, o enquadramento dominante nos estudos privilegia abordagens setorializadas das políticas de educação, saúde e previdência social, que se tornam destituídas de interação e complementaridade (Aureliano e Draibe, 1989; Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005). O entendimento de que a experiência social brasileira não conforma um “sistema de proteção social”, constrói a percepção generalizada de que a realidade nacional não se

adéqua às expectativas da literatura clássica que aborda os Welfare States. Em função deste diagnóstico, os pesquisadores que tipicamente depreciam as experiências políticas de proteção social no Brasil o fazem ancorados nas perspectivas nórdica e anglo-saxã (Aureliano e Draibe, 1989). O caso brasileiro, e mesmo outras experiências latino-americanas, quando analisados na condição de sistemas de proteção, são, no geral, tomados pela perspectiva das “patologias” e “exotismos” supostamente presentes na cultura política das classes, no desenho de estado ou na organização da economia. Da ênfase às virtudes dos países do atlântico norte, opõe-se a dominante depreciação do percurso trilhado no âmbito nacional. É sob este enquadramento que a chamada herança social varguista, organizada em torno de uma política trabalhista e previdenciária de tipo corporativo tornou-se difundida como um interdito à edificação de um Estado de Bem-Estar autêntico.

A formulação e irradiação desse anti-varguismo foi, em larga medida, protagonizada pelos autores do chamado neocorporativismo (Cardoso, 1979; Schwartzman, 1982; Collier, 1979). Inspirados em uma normatividade política liberal, a leitura que se canonizou em torno dos direitos sociais no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1970, conduziu à conclusões de que a matriz autoritária e a inspiração fascista que os subsidiava só seria superada com a desidratação da presença planejadora do Estado na vida nacional (Lamounier, 1977; Schwartzman, 1982).

Em nossa compreensão, a constituição da proteção social no Brasil, assim como em grande parte dos países, surge em resposta à necessidade de regulação da relação capital-trabalho em contextos de transformações econômicas. De forma mais específica, compreende-se que tal processo se deu, principalmente, por meio da regulamentação do mercado de trabalho e da estruturação da previdência social. No entendimento de Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), tal área de atuação estatal constitui o eixo central para o entendimento da montagem dos regimes de proteção social. Por esta chave, pode-se dizer, o desenvolvimento do padrão de proteção social no Brasil converge com as variáveis apresentadas por Esping-Andersen (1999) ao analisar os países de capitalismo central. Colocado nestes termos, o desafio se desloca para a identificação do sentido histórico em que os legados institucionais, os conflitos distributivos e os constrangimentos econômicos atuaram e foram ressignificados na trajetória brasileira. Acompanham esse desafio a análise da formação econômica periférica nacional (Furtado, 1956) e do legado escravocrata que se inscreve na configuração da nascente sociedade de classes no Brasil (Fernandes, 1965).

Como nos apresenta o historiador Cláudio Batalha (2009), da segunda metade do século XIX aos anos 1920 formaram-se centenas de organizações operárias de distintos matizes ideológicos e diferentes desenhos institucionais – indo desde as associações trabalhistas de mutuários até sindicatos consistentes e combativos. Durante o período da Primeira República o adensamento de movimentações grevistas e a difusão de uma imprensa operária no ambiente urbano apontavam o descompasso entre as transformações em curso nas relações de trabalho e o precário padrão institucional voltado a regulação e processamento dessas necessidades.

Naquele cenário as precárias condições de trabalho conduziram aceleradamente ao confronto entre o patronato urbano e os segmentos laborais que passavam a se organizar sindicalmente. No início da década de 1920, em virtude do agravamento dos distúrbios

sociais, as primeiras leis elaboradas visando regulamentar as relações de trabalho não supunham ações de planejamento por parte do estado, como evidência a Lei Eloy Chaves de 1923. Como evidência a literatura, as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) foram sistemas sociais urbanos fragmentados por empresas, e, mais importante, não configuravam como arranjos públicos de proteção em que o processo de acumulação liberal mercantil estivesse submetido ao controle do Estado (Boschetti, 2006). A Lei Eloy Chaves é recorrentemente entendida como o momento embrionário da proteção social devotada aos trabalhadores brasileiros (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005; Santos, 1979; Gomes, 1988). Essa construção nem sempre é reconhecida como resultante histórica da ação de trabalhadores. No entanto, nos registros estatutários de diversas associações trabalhistas, como dos empregados do comércio do Rio de Janeiro, a união dos Pedreiros, dos educadores e trabalhadores em tabaco, o sentido da representação de classe consistia tanto em promover a proteção social quanto em reivindicar a regulação do estado (Gomes, 1988; Batalha, 2009).

No processo histórico que formou as CAPs é possível reconhecer os fundamentos da teoria de mobilização de poder discutida pela literatura clássica dos Welfare States. A expansão de diversos tipos de associações operárias e organizações sindicais e a difusão de suas mobilizações por demandas trabalhistas, a época recepcionadas como “caso de polícia”⁴, conduziu à promulgação de leis que retratavam a capacidade de pressão dos atores envolvidos. A coação da atividade sindical não impediu o fortalecimento das correntes de pensamento que questionavam as reais possibilidades do modelo econômico liberal em manter a estabilidade e a coesão social no país. Nesse contexto, o crescente questionamento trabalhista da capacidade do mercado em promover uma dinâmica econômica voltada ao crescimento, à estabilidade e à resolução das demandas sociais é parte do fenômeno político que legitimaria a Revolução de 1930 (Santos, 2015). No entendimento de Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p.72), “a hegemonia ideológica do *laissez-faire* teve vida curta no Brasil (...), indo de 1889 a 1930, justamente por se fundamentar em uma escalada não sistematizada de intervenções na economia”. Sem instituições, o resultado das disputas em curso assumia formas absolutamente incertas.

Com a crescente complexificação do tecido social, as quatro décadas que se seguiram à Constituição de 1891 afetariam o equilíbrio oligárquico e coronelista que lhe dera origem. Os descontentamentos políticos das camadas urbanas, como indicam as greves trabalhistas e as ações tenentistas que se estenderam durante a década de 1920, expressavam um esforço de alargamento e reconfiguração dos lugares do poder político. Assim compreendido, pode-se dizer que a superação dos princípios liberal-oligárquicos vigentes foi um fenômeno que impactou amplamente a legitimidade da livre contratação mercantil do trabalho. Como identificado por Limonic e Martinho (2010), este foi um fenômeno recorrente em várias partes do mundo, que, à época, subsidiou teses de diversas correntes de intelectuais antiliberais.

Lidando com este desafio, a literatura clássica dos Welfare States reconhece que na primeira metade do século XX uma democracia inclusiva e pródiga em direitos públicos estava longe de ser uma realidade mesmo nos países centrais da economia capitalista

4 O aforismo atribuído ao ex-prefeito de São Paulo e ex-presidente da República Washington Luiz, converge, segundo Beiguelman (1977), ao seu inquestionável papel na repressão às greves anarcossindicalistas de 1917 e 1919.

(Eley, 2005). Até 1930, poucos países possuíam mecanismos consistentes de regulação de direitos do trabalho como o reconhecimento da liberdade sindical e dos dispositivos que compõem as negociações coletivas. A incorporação das diretrizes e convenções da Organização Internacional do Trabalho por parte dos países pouco havia avançado desde sua fundação, em 1919. Nos Estados Unidos, somente a partir de 1933, com o New Deal, inicia-se a formação de um sistema consistentemente público de Previdência Social, e de outras políticas de proteção a idosos e desempregados, bem como o estabelecimento de um salário-mínimo. O paralelo dessas medidas com o que se passava no Brasil foi anotado pelo próprio presidente norteamericano, Franklin Delano Roosevelt, quando, em 1936, em visita ao Rio de Janeiro, fez a seguinte declaração: “[d]espeço-me esta noite com grande tristeza. Há algo, no entanto, que devo sempre lembrar. Duas pessoas inventaram o New Deal: o Presidente do Brasil e o Presidente dos Estados Unidos” (Roosevelt, 1936).

Na compreensão de Gomes (1988), a Revolução de 1930 pode ser tomada como expressão exata dos desafios concernentes a institucionalização de conflitos própria à formação de estados nacionais (Gomes, 1999). O governo liderado por Getúlio Vargas, procurando se legitimar em intensa oposição à Primeira República promoveria substanciais intervenções na vida econômica e social do país. No centro dessa virada política, a regulação do trabalho seria tomada como o principal capítulo da constituição de uma “democracia social”, para utilizar a expressão de Oliveira Vianna (1951).

Crítico ao liberalismo e ao sistema político em vigor na Primeira República, Oliveira Vianna, uma figura central do governo Vargas, procurou equacionar a agenda do trabalho a partir de um padrão institucional assumidamente corporativo, delimitando a cobertura dos novos direitos a inserção no mercado formal de trabalho. Tratada como autêntica ‘questão nacional’, a regulação do trabalho integrou-se ao próprio debate sobre o desenvolvimento e o equilíbrio macro econômico, envolvendo desde o planejamento voltado a industrialização quanto a sustentabilidade da política de previdência social (Vianna, 1951).

Com a intensificação dos processos de urbanização e industrialização a incipiente legislação das CAPs passaram a um controle público mais efetivo, e a institucionalização de agendas de reivindicação operárias, como férias, segurança, higiene, previdência, regulação de salários, entre outras, ganhavam um vasto e complexo espaço no Estado (Gomes, 1988). Parte significativa dos intensos conflitos trabalhistas que se pode verificar no período anterior, foi equacionada no pós-1930 com a paulatina regulamentação das profissões e dos benefícios distintamente associados às mesmas. Em seus escritos de posterioridade, Oliveira Vianna (1949;1951) passaria a afirmar que a incorporação dos direitos do trabalho ao Estado realizava o reconhecimento do que já havia enquanto “direito costumeiro” do trabalhador brasileiro. Como afirma no livro *Instituições Política Brasileiras*, “[o] mérito dos técnicos do Ministério [do Trabalho], que presidiram as comissões elaboradoras dos anteprojetos, foi antes de sistematização de um direito já existente do que propriamente da criação de um direito novo” (Vianna, 1949, p. 32)⁵. Como fica explicitado com a criação do Ministério do Trabalho e da lei de sindicalização, em 1931, a nova legislação determinava

5 É interessante observar como as justificativas de Oliveira Vianna para legitimar a “nova política social” no Brasil variou ao longo de sua obra. Se em suas obras de maturidade o direito do trabalho era visto como o resultado espontâneo das “atividades (...) normativa das nossas próprias massas trabalhadoras” (Vianna, 1949, p. 33), na sua juventude, todavia, o desenho da nova política orientava-se pela correção dos problemas do crônico insolidarismo cívico e “espírito clânico” dos brasileiros. Para mais detalhes ver Santos (2015).

que os sindicatos fossem registrados junto ao Ministério do Trabalho, passando, desde então, a serem organizados por categorias laborais. Com esta regulação estatal, o governo reservava certas vantagens àqueles que pertencessem aos sindicatos oficializados, como, por exemplo, o direito à arrecadação de um imposto compulsório e o monopólio da representação, a ser garantido pela unicidade sindical (Gomes, 1988; Santos, 2015). Em 1932, seria criada a carteira de trabalho, documento de identidade profissional que era necessário ao trabalhador que buscava acessar os benefícios sociais. No ano seguinte, em 1933, como parte da engenharia institucional que se formava, seriam criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Tais estruturas foram implementadas visando avanços institucionais em comparação ao modelo das CAPs. Contudo, em que pese o fato dos IAPs constituírem novos institutos estatais, a lógica fragmentada da cobertura anterior se manteve (Boschetti, 2006). Os presidentes destes institutos eram nomeados pelo governo, que também contavam com a participação paritária das organizações sindicais de empregadores e empregados em seus conselhos deliberativos.

As críticas a este desenho institucional formaram uma verdadeira tradição anti-varguista (Cardoso, 1979; Schwartzman, 1982; Lamounier, 1977). Em linhas gerais, os analistas interpretaram que ao traduzir institucionalmente a fragmentação existente no mundo do trabalho, o que se colocou em curso foi um largo processo de cooptação política das camadas populares. Assim, ao contrário do sentido imputado ao processo político-social europeu, no Brasil não se poderia dizer da existência de uma teoria de mobilização de poder, dado que não teríamos trabalhadores organizados sindical e partidariamente, e nem mesmo uma burguesia nacional independente do Estado. Com o jogo político reduzido ao controle de elites incrustadas na crescente burocracia pública, políticas específicas como saúde, educação, saneamento, alimentação e habitação, se explicariam antes por uma lógica populista que pelo poder de pressão e organização das classes sociais.

Foi com vistas à compreensão das ambiguidades desse largo movimento no campo das ações sociais que o difundido conceito de “cidadania regulada” veio a ser formulado por Santos (1979). Em seu centro, a crítica descrevia uma concepção de cidadania restrita, corporativa e de direitos não-universalizados. Inserida em seu contexto de formulação, a consciência democrática que se organizava no Brasil em fins dos anos 1970 procurava enfaticamente denunciar o substrato estatal autoritário que pairava na época e, não raro, a herança social varguista seria interpretada como parte da tradição conservadora que se instaurara no pós-64 (Moreira e Santos, 2020). Sobre tais aspectos, cabe salientar que Fábio Wanderley Reis (2000), de forma crítica, apresenta uma reflexão que matiza a perspectiva de Santos (1979), principalmente em relação à questão da cidadania brasileira e do corporativismo naquele contexto. Para Reis (2000), em seu clássico trabalho “Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira”, o corporativismo é equivocadamente tratado de forma negativa pelos autores. Naquele contexto, argumenta o autor, tratava-se de uma consequência do processo de construção, ainda que de forma precária, da lógica de “mercado político” com vistas a penetrar o Estado, já que tomá-lo de assalto não era cogitado pelos diversos grupos.

Sobre o conceito de cidadania regulada, a crítica de Reis (2000) à conotação negativa que o termo traz consiste no fato de que essa pressupõe a existência alternativa de um modelo de cidadania livre – sem Estado. Como aponta o autor, mesmo nos casos em que a coletividade afirma por si mesma a sua cidadania impõe-se um processo de regulação crescente. A perspectiva europeia utilizada em muitas análises sobre a

experiência brasileira, via de regra, tomam a compreensão da cidadania nos moldes da construção inglesa elaborada por T. H. Marshall (1967). À sombra desse paradigma, ocorreria o obscurecimento das particularidades da história brasileira (Reis, 2010).

Sem dúvida, o padrão de provisão desenvolvido durante a Era Vargas apresenta fortes características de desigualdade, fragmentação dos trabalhadores e da própria provisão de bens e serviços (Santos, 1979; Carvalho, 2008). Não se pode negar, entretanto, que a Era Vargas, apesar de excludente, veio a definir uma legislação social que serviu de referência central para conquistas importantes do sindicalismo brasileiro. O padrão de distribuição dos benefícios sociais, não apenas impactou o desenvolvimento posterior da proteção social como se tornou o eixo da construção da cidadania no país.

No livro “Ex-leviatã brasileiro”, Wanderley Guilherme dos Santos (2006) definiu a Era Vargas como um momento genuíno do nascimento de um Estado-Nação, no qual a expansão da burocracia e a participação do funcionalismo público na vida política e econômica nacional convergia com a tendência manifesta em outros países. Apesar de haver densa discussão sobre a construção da cidadania brasileira e da desconfiança quanto ao papel do Estado em tal processo, é possível afirmar que a atenção às demandas e aos problemas relacionados às relações de trabalho no Brasil constitui o ponto central do desenvolvimento do sistema de proteção social.

Para além do Brasil, o modelo de proteção social centrado nas relações assalariadas de trabalho foi, como vimos, uma condição generalizada dos Welfare States. Nesse quesito, a crítica feminista a dimensão patriarcal do bem-estar social no século XX, originalmente endereçadas às experiências europeias, também se aplica, *mutatis mutandi*, à trajetória brasileira. É necessário reconhecer que os impactos do período de constituição inicial das políticas de trabalho, a configuração dos atores políticos nesse processo e, principalmente, do estabelecimento do padrão de acesso aos benefícios são fatores fundamentais para a compreensão dessa crítica. O homem provedor, tendo as mulheres e as crianças como seus dependentes, foi a senha moral que estruturou as relações entre o Estado, o mercado e as famílias. No caso brasileiro, as críticas à condição autoritária vigente nas políticas sociais varguistas e ao caráter supostamente despolitizado com que as camadas trabalhistas teriam entrado em cena, foram formuladas sem considerar as opressões de gênero e raça. Via de regra, distante das expectativas dos analistas. Essas questões evidenciam, sem dúvida alguma, a complexidade de se pensar a construção de políticas sociais a partir de modelos, sobretudo, ante as lutas por cidadania que se colocam na aurora do século XXI.

4. Considerações Finais

Como se procurou demonstrar, a literatura clássica sobre os Welfare States apresenta um conjunto de variáveis e modelos analíticos que também se inscrevem na análise da estrutura das políticas de proteção social brasileira. As concepções teóricas clássicas têm marcada contribuição para o entendimento das instituições e dos conflitos político-econômicos nacionais. Neste sentido, a recuperação do debate presente na literatura internacional assume neste artigo o propósito de ser um anteparo à problematização do modelo de proteção social que ganhou forma no país. Contudo, em contraponto à adoção de modelos e categorias rígidas que hierarquizam as experiências históricas, o percurso que aqui assumimos procurou problematizar a temporalidade convergente das lutas ocidentais por direitos públicos.

Assim compreendido, chegamos ao apontamento de que o eixo das políticas de proteção social no Brasil se organizou em torno das políticas de trabalho e emprego, a exemplo de outras experiências de bem-estar europeias. É correto afirmar que os legados político-institucionais construídos na virada dos anos 1930 enraizaram um vasto campo de políticas voltadas a organização dos conflitos empresarial trabalhista. A definição de níveis distintos de cobertura para o campo e a cidades, e bem como para homens, mulheres e negros são parte dos limites desse legado.

Ainda que no período de redemocratização dos anos 1980 diversas áreas sociais do estado brasileiro passassem a se organizar por uma perspectiva universalista, compreende-se que o princípio corporativo enquanto mecanismo de acesso aos direitos sociais ainda guarda uma impressionante atualidade. Políticas de inserção das pessoas no mundo do trabalho formal continuam sendo, em grande medida, a porta de entrada do sistema de proteção social brasileiro. No pós-1988, movimentos de incorporação dos indivíduos que estão fora da lógica de assalariamento formal, como nos casos das políticas de transferência de renda e, principalmente, da universalização das políticas de saúde, educação e assistência social, ganharam grande efetividade. Todavia, nos anos recentes, a agenda autodenominada de ‘modernização’ do Estado brasileiro, tomou de assalto esse processo por meio de um esforço radical de desconstrução não apenas dos direitos forjados no pós-88, como da própria arquitetura formada ainda na Era Vargas.

Se nos anos da ditadura civil militar as lutas pela redemocratização se inspiraram na crítica ao legado estatal varguista, no tempo presente, os desafios à existência dos direitos democraticamente adquiridos se apresentam sob outra roupagem política. De fundamentação liberal, o padrão atual de desconstrução de direitos se faz presente via transferências maciças de recursos públicos para o setor privado por exemplo de parcerias que se enraízam nas áreas da saúde e da educação. Este renovado corporativismo, privado e mercantil, disputa a razão pública dos direitos e enfraquece ainda mais o debate sobre a formação de um Estado de Bem-Estar no Brasil.

As transformações impostas à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) a partir de 2017, aprofundaram a precarização dos vínculos de trabalho, reduziram a massa salarial e impuseram constrangimentos significativos para o acesso dos trabalhadores à justiça do trabalho. Esse quadro de vulnerabilidade do trabalhador formal não deixa mesmo de se conectar com o cenário de assimetrias que se verificava nas relações de trabalho no período pré-1930. A bem da verdade, esse ultraliberalismo é uma ameaça coetânea aos próprios modelos de bem-estar mais bem-sucedidos do século XX.

5. Referências

- ALVAREZ, Sônia. 1988. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A., ed. Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- AMENTA, Edwin e SKOCPOL, Theda. 1986. States and social policies. Annual Rev. of Sociology.
- ARRETCHE, Marta. 1995. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. BIB, n. 39.
- BEIGUELMAN, Paula. 1977. Os companheiros de São Paulo. São Paulo: Símbolo.
- BOSCHETTI, Ivanete. 2006. Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UNB.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2001. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. & SACHS, I. (orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras.
- COLLIER, David. (org.). 1979. The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1979. On the characterization of Authoritarian Regimes in Latin America. In: DAVID C. (org.). The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CARDOSO JR., José Celso. JACCOUD, Luciana. 2005. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, p. 181-260.
- CARVALHO, José Murilo de. 2008. Cidadania no Brasil. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 10^o edição.
- CASTLES, Francis. 2008. What Welfare States Do: A disaggregated Expenditure Approach. *Jornal Soc. Pol.* 38, 1, p. 45-62.
- COHEN, Gerald A. 1978. Karl Marx's Theory of history: a defense. London, Oxford University Press.
- DAVIS, Angela. 1982. Women, Race, and Class. London: Women's Press.
- DRAIBE, Sônia Miriam. AURELIANO, Liana. 1989. A especificidade do "welfare state" brasileiro. Brasília.
- DRAIBE, Sônia Miriam. 2007. Estado de Bem-estar, desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto. Et. AL. (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil.
- ELEY, Geoff. 2005. Forjando a democracia – a história da esquerda na Europa, 1850-2000. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- ELSTER, John. 1998. Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1999. Parte I – Varieties of welfare capitalism. In: Social foundations of postindustrial economies. Princeton, Princeton University.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1990. The Three Political Economies of the Welfare State. In: The Three Worlds of Welfare Capitalism.
- FARIA, Carlos Aurélio. 2007. Uma genealogia das teorias e tipologias do estado de bem-estar social. In: O Estado de Bem-estar no século XXI.
- FERNANDES, Florestan. 1965. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo. Dominus.
- FURTADO, Celso. 1956. Uma economia dependente. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura.
- GOMES, Angela de Castro. 1999. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. 1988. A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice/IUPERJ.
- GUIMARÃES, Juarez. 1999. Democracia e marxismo: crítica à razão liberal. São Paulo: Xamã.
- HARTMANN, Heidi. 1981. The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism. In: Women and Revolution, ed. Lydia Sargent, 1–41. Boston: South End Press.
- HUBER, Evelyne. STEPHENS, John. 2001. Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar. 1977. Formação de um pensamento político autoritário na primeira republica. História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Difel, v.2, p. 345–374.
- LIMONCIC, Flávio; MARTINHO, Francisco Carlos 2010 Os Intelectuais do Antiliberalismo. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- NASCIMENTO, Beatriz. Quilombos: mudança social ou conservadorismo? 1978, Rio de Janeiro. (mimeo). Arquivo Nacional. Fundo Maria Beatriz Nascimento, Caixa 23, Código de Referência BR NA, RIO 2D.
- MARSHALL, Thomas H. 1967. Cidadania, Classe social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MOURA, Clóvis Rebeliões da Senzala: quilombos - insurreições - guerrilhas 6ª edição. [s.l.] Anita Garibaldi, 2020.
- MOREIRA, Marcelo Sevyabricker.; SANTOS, Ronaldo Teodoro 2020. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. Revista Estudos Históricos, v. 33, n. 71, p. 539–558, 1 set. 2020.
- OFFE, Claus. 1972. Advanced Capitalism and the welfare state. Politics and Society, 479-488.

- ORLOFF, Ann Shola. 1993. Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, vol. 58, n.3, p. 303-328.
- PATEMAN, Carole. 1989. The Patriarcal Welfare. In: PATEMAN, Carole. *The Disorder of Women*, Cambrigde, Reino Unido. Polity Press, pp. 179-209.
- POCHMANN, Márcio. 2004. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 3-16.
- PINTO, Célia Regina Jardim. 2003. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- PRZEWORSKI, Adam. 1989. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- REIS, Fábio Wanderley. 2000. *Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- ROOSEVELT, Franklin D. Remarks made by the President, in reply to the address of the President of Brazil, at the banquet given in his honor at the Brazilian Foreign Office. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1936. Franklin D. Roosevelt Library. Speech Files, Box 30, File 1021-A.
- SAINSBURY, Diane. 1999. "Gender and Social-Democratic Welfare States". In: SAINSBURY, Diane (org). *Gender and Welfare State Regimes*. New York: Oxford University Press.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1979. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus LTDA.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 2006. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Ambiguidades do momento corporativo: gênese e justificação dos direitos sociais no Brasil. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 17, p. 43-66, Ago. 2015.
- SCHWARTZMAN, Simon. 1982. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- TITMUS, Richard M. 1974. What is social policy? In. TITMUS, R. M. *Social Policy: an Introduction*. New York: Pantheon Books.
- VEIT-WILSON, John. 2000. States of welfare: a conceptual challenge. *Social policy and administration*. Vol. 34, n.1.
- VIANNA, Oliveira. 1949. *Instituições Políticas Brasileiras*. Livraria José Olympio Editora. Rio de Janeiro. Vol 1. 396.
- VIANNA, Oliveira. 1951. *Direito do Trabalho e Democracia Social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado*. Rio de Janeiro: José Olympio.

- WILENSKY, Harold. LEBEAUX, Charles. 1965. Industry Society and Social Welfare. Cambridge: Cambridge University Press.
- WILENSKY, Harold. 1975. The Welfare State and Equality. Berkeley, University of California.
- YOUNG, Iris Marion. 1989. Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship. Ethics. University of Chicago Press. 99 (2): 250–274.

LIMITES E DESAFIOS DA DEMOCRACIA NO BRASIL: ENSAIO SOBRE O PAPEL DO SISTEMA JUDICIAL

JOÃO PAULO OCKE DE FREITAS

RESUMO

Este ensaio adota como eixo de reflexão a atuação do sistema judicial no combate à corrupção e as repercussões desse combate sobre a qualidade da democracia. Constata-se que parte da recente literatura da Ciência Política, que toma como objeto de investigação os novos desafios postos diante dos regimes democráticos, não incorpora a análise detalhada do papel do sistema judicial como fator de ampliação ou de deterioração da qualidade da democracia. Toma-se o “caso Mensalão” como ponto de partida de uma reconfiguração das forças que competem na dinâmica política para avançar até o contexto da votação do Projeto das “10 medidas contra a corrupção”, desenhado pelo Ministério Público.

Entre esses dois eventos, pode-se avaliar os riscos a que está sujeita a democracia, com base nos termos em que se dá a resolução dos conflitos de interesse entre as instituições. A democracia requer o compromisso das instituições com as práticas da tolerância à divergência e da moderação nos usos dos poderes estatais, ao lado da obediência às normas formais legitimamente aprovadas. O necessário combate à corrupção não justifica a tese de que os órgãos do sistema judicial devem obter autonomia e poder desmedidos.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia; Sistema judicial; Normas formais e informais; Corrupção; Accountability.

LIMITS AND CHALLENGES OF DEMOCRACY IN BRAZIL: ESSAY ON THE ROLE OF THE JUDICIAL SYSTEM

ABSTRACT

This essay adopts as axis of reflection the judicial system's action in the fight against corruption and the repercussions of this fight on the quality of democracy. Part of the recent Political Science literature, which takes as its object the new challenges faced by democratic regimes, does not incorporate the detailed analysis of the role of the judicial system as a factor of expansion or deterioration of the quality of democracy. The "Mensalão case" is taken as the starting point of reconfiguration of the forces competing in the political dynamics to advance until context of the vote on the bill of the "10 measures against corruption", drawn by the Public Attorney.

Between these two events, one can assess the dangers that democracy faces, based on the terms in which conflicts of interest between the institutions are resolved. Democracy requires the institutions' commitment to the practices of tolerance to divergence and forbearance in exercising state powers, alongside obedience to legitimately approved formal norms. The necessary fight against corruption does not justify the thesis that the organs of the judicial system must obtain autonomy and unlimited powers.

KEYWORDS

Democracy; Judicial system; Formal and informal rules; Corruption; Accountability.

SOBRE OS AUTORES

JOÃO PAULO OCKE DE FREITAS

Doutorando em Ciência Política na UFPE. Pós-graduado em Direito (ESMAT-PB e ABDConst-PR 13) e Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Contato: jp.ockedefreitas@gmail.com.

SUBMETIDO EM
05/2018

APROVADO EM
07/2018

1. INTRODUÇÃO

Na recente obra de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), *How democracies die*, pode-se buscar elementos para uma reflexão sobre a qualidade da democracia e, por extensão, sobre os parâmetros para definir os termos da adequada competição política entre grupos mais (ou menos) organizados. Mas, desde já, é preciso reconhecer que a discussão sobre a qualidade da democracia gera certo desconforto porque pressupõe uma determinada concepção de democracia que fundamente o exame da qualidade desse mesmo regime. Nesse sentido, não é fácil definir critérios decisivos para iniciar essa discussão.

Alfredo Alejandro Gugliano (2013) mapeia as principais análises sobre tal tema apontando que há limites e potencialidades nos parâmetros que as diversas correntes analíticas definem como indexadores para avaliar a qualidade da democracia. Assim, Gugliano demonstra a enorme dificuldade ou mesmo a impossibilidade de transcender a multiplicidade de conceitos concernentes à qualidade da democracia. Nessa mesma linha, Fabrício Pereira da Silva (2017) chama a atenção para as limitações das abordagens institucionalista e formalista, que podem não ser adequadas para compreender os desafios provenientes da inconstância político-institucional de certas conjunturas.

Dessa forma, este ensaio discute a qualidade da democracia adotando a obra de Levitsky e Ziblatt (2018) como ponto de partida e incorpora análises referentes aos atuais desafios postos diante da democracia e mesmo sobre a sua viabilidade, inevitabilidade e capacidade de sobrevivência. Por conseguinte, este ensaio realiza um diálogo com as obras de Christopher Achen, Larry Bartels (2016), Jan-Werner Müller (2016), Yascha Mounk (2018) e David Runciman (2018). Advirta-se que tais obras mais complementam do que contradizem as teses de Levitsky e Ziblatt e trazem recursos analíticos relevantes para pensar a democracia no Brasil.

Assim, uma definição possível de democracia liberal tal como concebida neste ensaio, parte da análise de Mounk (2018), segundo o qual, o liberalismo implica a defesa de certos valores básicos, como a liberdade de expressão, a divisão de poderes e a garantia de direitos individuais. Quanto à definição de democracia, Mounk rejeita as definições ditas “minimalistas” e propõe considerar a democracia como um regime que transfere poder ao povo, um regime dinamizado por instituições eleitorais capazes de traduzir, efetivamente, a vontade popular em políticas públicas; dotado de instituições liberais voltadas para a garantia do Estado de direito e dos direitos individuais (inclusive das minorias); e capaz de garantir os direitos individuais ao mesmo tempo em que concretiza a vontade popular.

Complementarmente, segundo a perspectiva de Levitsky e Ziblatt (2018), os fundamentos de funcionamento dos regimes democráticos admitem brechas por meio das quais pode ocorrer a fragilização da democracia ou o seu derretimento institucional: os golpes militares (os atos de violência estatal explícita) não seriam os únicos caminhos para a derrota da democracia; líderes legitimamente eleitos também teriam esse poder. Mas a desconfiança com relação às potencialidades da democracia não é nada recente: já os filósofos Platão e Aristóteles não eram adeptos da tese de que a democracia fosse o melhor regime sobre o qual a sociedade pudesse ser organizada. Hoje, há uma desconfiança com relação à capacidade de a democracia resistir diante dos novos desafios que se impõem de forma cada vez mais gravosa. Dessa forma, é produtivo observar no Brasil que instituições de dentro da esfera estatal tenham adquirido ampla popularidade e busquem assegurar

maior apoio popular através de uma hábil utilização das redes sociais e de uma marcante presença na imprensa para mobilizar a atenção da opinião pública.

Evidentemente, este ensaio não advoga que os órgãos de accountability devam poupar a classe política; trata-se apenas de reconhecer a tensão entre esses dois atores e estender a análise de Levitsky e Ziblatt (2018) para alcançar a hipótese de os próprios órgãos do Estado, como o Ministério Público e o Judiciário, estarem identificados com as causas do enfraquecimento e da instabilidade das instituições políticas e, conseqüentemente, da própria democracia. Nesse aspecto, cabe reconhecer que os fundamentos da democracia incluem não apenas as normas formais ou positivadas, mas incorporam também as normas informais, consolidadas ao longo do tempo e propagadas pela tradição.

Daí que o presente ensaio faz uma análise da relação entre as possíveis fragilidades da democracia no contexto brasileiro e o papel do sistema judicial no processo altamente complexo de combate à corrupção e à impunidade. Ao exercer esse papel, o sistema judicial acua a classe política, que, por sua vez, não encontra meios para capturar esse mesmo sistema judicial para atender os seus interesses. Isso ocorre num cenário de crise econômica, com altas taxas de desemprego, e perda de legitimidade dos partidos políticos (e dos próprios políticos).

O contexto político brasileiro aqui considerado compreende, aproximadamente, os últimos 15 anos. Nesse período ocorreram o “Mensalão”, os movimentos de junho de 2013, o início da Operação Lava Jato e os movimentos contrários e favoráveis ao impeachment da presidente Dilma Rousseff. Tais eventos tiveram o poder de alterar o jogo político e a disposição das peças políticas no tabuleiro da competição política. Novos atores e pautas passaram à linha de frente da política – tudo isso enriqueceu a democracia no Brasil, mas talvez não na extensão desejável. É preciso saber se e em que medida estão sendo postas à parte as normas informais que dão organicidade, suplementação e impulso à boa governança democrática.

Este ensaio, portanto, incorpora o sistema judicial à reflexão sobre a qualidade da democracia, tendo-se em vista que segmentos desse sistema tomam a iniciativa de atuar na esfera da política, negociando diretamente os seus projetos com os partidos políticos. Ocorre que, por exemplo, os membros do Ministério Público e do Judiciário devem estar aptos a entender as idiosincrasias da dinâmica política se quiserem efetivamente participar do processo decisório. O tempo e a forma da política não têm que ser idênticos ao tempo e a forma da atuação das instituições do sistema judicial - e o inverso também não seria aceitável.

Por conseguinte, é preciso matizar os sentidos usuais dos temas relativos à judicialização da política, à politização da justiça e ao ativismo judicial, tendo como pano de fundo o fato de o sistema judicial ser pouco *accountable* em relação a outras instituições de controle e de fiscalização. Então, é pertinente discutir a hipótese de que atribuir mais poder e autonomia para o sistema judicial é uma condição necessária para que se garanta a boa governança democrática. Sob outro aspecto, não é admissível afirmar que o sistema judicial no Brasil representa desde já um papel programático de, sutil e inexoravelmente, menosprezar a democracia.

Ressalta da bibliografia aqui utilizada uma ênfase no papel que o populismo representa nos regimes democráticos, mesmo que se manifeste com nuances novas,

próprias do contexto específico das primeiras décadas do séc. XXI. Também resta claro nessas obras a demonstração de que a tecnologia da informação e, mais especificamente, a internet e as redes sociais são capazes de afetar as práticas e as instituições democráticas de uma forma tal que ainda não há como vislumbrar meios comprovadamente eficazes (e democraticamente aprimorados) para lidar com esse grave impacto, cuja dimensão, por sua vez, está por ser estimada. Isso para não mencionar com maiores detalhes os graves efeitos políticos da desigualdade social e do poder econômico-corporativo. Ocorre que a literatura aqui mobilizada, mais voltada para o contexto da América do Norte e da Europa não acrescenta ao exame da qualidade da democracia o papel que, no Brasil, exerce o sistema judicial sobre o jogo político e o seu impacto sobre a competição político-eleitoral. É esse aspecto que este ensaio pretende iluminar.

2. POSSÍVEIS CONDIÇÕES PARA O FRACASSO DAS DEMOCRACIAS ATUAIS

Levitsky e Ziblatt (2018) asseveram que a democracia pode estar em perigo quando políticos rejeitam, por meio de discursos ou atitudes, as regras democráticas; quando negam a legitimidade dos adversários; quando aceitam ou encorajam a violência; e quando se dispõem a reduzir as liberdades civis dos adversários ou da mídia. O populista, segundo os autores, tenderia a se comportar dessa forma, ou seja, tenderia a se portar como um *outsider* pretensamente capaz de combater um *status quo* benéfico apenas para privilegiados ou para uma elite essencialmente corrupta. O populista, ademais, teria a pretensão de ser o único indivíduo apto a devolver ao povo uma condição social e econômica que não existiria porque teria sido usurpada por uma elite rapace.

Ao avaliar os perigos que atingem a democracia, há também outros ingredientes a serem considerados, notadamente o papel que as novas mídias e as redes sociais representam, tendo em vista que são rápidas para a transmissão de informações e são menos inclinadas a “controles de qualidade”. Então, é relevante a possibilidade de as lideranças políticas manipularem as informações divulgadas para alcançar e se manter no poder ou para deslocar adversários no jogo político. É nesse contexto que se coloca em xeque a própria concepção de “adversário” no quadro da competição política.

As redes sociais vocalizam de maneira peculiar a estratégia populista, percebida como uma dissonância perigosa no concerto democrático. As redes sociais, nesse sentido, podem constituir um campo privilegiado para a construção de narrativas populistas. Acerca da construção dessa narrativa, Müller (2016) destaca que o populismo é compatível com o regime representativo e dele se alimenta, na medida em que o líder populista se considera o legítimo representante das massas; que desqualifica os seus competidores políticos; e que enaltece o antipluralismo, fundado numa concepção homogênea e idealizada de um “povo” detentor da verdade (que, por sua vez, é desenhada pelo próprio líder populista). Com isso, o populista detém a matéria-prima com a qual pode tentar suprimir a força crítica ou contestadora da sociedade civil. E as redes sociais têm servido muito bem a esse propósito.

Nessa perspectiva, Mounk (2018) enfatiza que o populismo pode carregar, sim, um componente democrático com pretensão de autenticidade, o que não implica que o populismo contribua para aprofundar a qualidade da democracia (mas isso pode ajudar a entender o apoio que obtém de segmentos sociais tão diversos). Como estratégia de superação dessa circunstância, Müller (2016) entende que os não populistas não devem

menosprezar as lideranças populistas e os seus respectivos apoiadores, com estes devendo debater em termos democráticos, sem fazer concessões ao discurso e às práticas de matriz populista. Todavia, Mounk adverte que o difícil é enfrentar a simplicidade do discurso populista com os argumentos necessariamente mais sofisticados que requer a defesa da democracia liberal. E as redes sociais não são afeitas à divulgação de narrativas mais sofisticadas.

Por isso, vale prestar atenção na análise de Achen e Bartels (2016), que questionam o otimismo iluminista da tradicional teoria democrática, contaminada de idealismo romântico e que concebe os eleitores como sendo especialmente capazes de acompanharem a dinâmica política e de efetivarem a accountability dos seus representantes. Nesse aspecto, a reflexão de Runciman (2018) sobre o impacto das redes sociais na arena política alimenta o diagnóstico de Achen e Bartels de que a preferência partidária dos eleitores é determinada pelas identidades sociais ou filiações grupais do eleitor e não pela própria estrutura ideológica dos partidos políticos.

Essa discussão deve considerar a tese tradicional da teoria democrática de que os partidos políticos ainda importam para a democracia e, ao mesmo tempo, admitir que as redes sociais tendem a reforçar a filiação identitária e fragmentária dos cidadãos a grupos sociais específicos. Como as redes sociais assumem um papel decisivo na dinâmica política, considere-se a investigação de Runciman (2018) sobre o quanto esse fenômeno pode estar relacionado ao esvaziamento dos partidos políticos e sobre a sua concomitância com a emergência de lideranças políticas populistas, que tendem a lidar mal com as exigências da competição política.

Ora, a existência de adversários vistos como meros “competidores” traduz a convivência adequada, razoável, a mais apropriada para as sociedades que aboliram o uso da violência privada para a resolução de conflitos. A percepção do adversário como inimigo desprezível faz os atores políticos conceberem a violência física ou simbólica como estratégia legítima e viável para alcançar o poder, nele permanecer ou dele expulsar os opositores vistos como nocivos ou nefastos.

Entretanto, os regimes democráticos são dotados de mecanismos para frear as tentativas de abolir a oposição e a pluralidade, que são capazes de temperar a vida política ao prestigiar a diversidade de interesses e de visões de mundo que os cidadãos manifestam. A democracia sempre lidou com os riscos e os dilemas referentes aos limites do cerceamento das liberdades individuais - afinal, como admitir a liberdade dos que pautam a própria atuação política com vistas a destruir os fundamentos do Estado democrático?

Ocorre que há elementos objetivos para cogitar a possibilidade de as instituições estatais ou os membros da burocracia estatal minarem a democracia de dentro mesmo do aparato burocrático. É preciso estar atento às advertências de Levitsky e Ziblatt (2018): as formas contemporâneas de enfraquecimento das instituições democráticas implicam o desprezo por normas de natureza informal, extralegais, mas que exercem decisivo papel na preservação da ordem democrática, porque, para tanto, não basta a existência de normas positivadas ou formais.

Entre essas imprescindíveis normas informais encontram-se as que prezam a tolerância mútua entre os competidores políticos e as que promovem a “tolerância institucional”, isto é, a autocontenção ou moderação (*forbearance*) dos políticos ao

controlarem temporariamente a máquina governamental, o que implica que não se deve instrumentalizar o aparato estatal para a obtenção de vantagens partidárias particularistas. Não é difícil perceber que políticos e partidos devem protagonizar a aplicação ou efetividade dessas normas informais.

Considerando as instituições políticas norte-americanas, Levitsky e Ziblatt (2018) chamam a atenção para os *gatekeepers*, que são figuras internas aos partidos políticos com a dupla função de apoiar candidatos que bem representem os eleitores do partido e filtrar os candidatos capazes de ameaçar a democracia (ou de descumprir as suas funções políticas). O desafio, nesse caso, é compatibilizar a “vontade popular” manifestada nas eleições e o controle oligárquico do partido, isto é, lidar com a possibilidade de os eleitores escolherem um candidato populista (ou autoritário) ou com a possibilidade de uma oligarquia partidária controlar os candidatos, estando alheia às expectativas do eleitorado.

O enfrentamento de desafios como esse não se deu, nos Estados Unidos, sem graves contradições, que disseram respeito, inclusive, às questões raciais. Vale dizer que, numa democracia, resolver tensões institucionais implica a geração de novos problemas que, por sua vez, deverão ser enfrentados ou resolvidos de acordo com os instrumentos próprios de contextos específicos. O papel dos *gatekeepers* partidários mudou bastante desde o século XIX e a democracia norte-americana se vê diante de novos problemas no século XXI, cujas possíveis resoluções exigirão medidas que prestigiem as normas informais de funcionamento do regime democrático ao invés de menospreza-las.

A perspectiva de Mounk (2018) não difere muito da de Levitsky e Ziblatt (2018) e Runciman (2018): para Mounk, a democracia está em crise em países que os especialistas imaginavam já estarem imunes a instabilidades desse tipo, o que leva o autor a mencionar o “tempo extraordinário” pelo qual passam os atuais regimes democráticos. Segundo Mounk, uma característica desse tempo é que os eleitores tendem a não mais reconhecer a relevância da democracia liberal, o que abre espaço para a emergência do populismo, uma das condições para a degradação das democracias. Isso porque haveria uma dissociação entre os elementos definidores da democracia liberal, por força de alterações importantes nos seus tradicionais pressupostos tecnológicos (da era pré-internet e pré-redes sociais), econômicos (relacionados com o satisfatório e seguro nível de vida material no presente e no futuro) e culturais (próprios de uma formação social monoétnica). Essas transformações se reforçam mutuamente, tornando assim possível a emergência de uma democracia sem direitos (democracia iliberal) ou de um regime de direitos sem democracia (liberalismo não democrático).

Então, o desafio é mobilizar essas recentes perspectivas complementares concernentes à qualidade da democracia para entender a realidade brasileira. As oligarquias partidárias não deixam de exercer um papel decisivo no Brasil. Mas a compreensão da dinâmica política no contexto brasileiro deve assimilar as peculiaridades do sistema judicial que, desde a redemocratização no final da década de 1980, vem adquirindo um protagonismo na cena política que adquiriu contornos novos com o processo do “Mensalão” (a Ação Penal nº 470, no Supremo Tribunal Federal). Daí decorrem algumas questões pertinentes: como avaliar esses contornos diante da dinâmica política atual? Em que medida a democracia no país dispõe dos instrumentos necessários para tornar melhor o ambiente institucional democrático, a partir do maior protagonismo do sistema judicial? Que novos problemas podem ser gerados pelas medidas adotadas por

parte do sistema judicial para tentar abrandar as distorções causadas pela corrupção? As normas informais que garantiram o bom funcionamento da democracia norte-americana estão sendo prestigiadas pelas instituições estatais no Brasil, ou aqui também ocorre uma deterioração da eficácia dessas normas? Em que medida é possível afirmar que há um populismo judicial no Brasil? As redes sociais são (ou podem vir a ser) um instrumento efetivo de exercício do poder por parte do sistema judicial? A recente atuação do sistema judicial contribui para a ascensão do populismo, tendo em vista que o combate à corrupção é um dos principais tópicos do discurso populista?

A comparação com outros países pode ajudar a responder essas questões. Acompanhar a atuação do sistema judicial também permite vislumbrar alguns dos mais importantes limites e desafios à democracia no Brasil. Claro está que, nesse caso, o papel exercido pelo sistema judicial sinaliza circunstâncias ou sintomas que devem ser objeto de reflexão, mas não totaliza em si mesmo a complexidade da dinâmica política que diz respeito à qualidade da democracia no país. Noutra sentida, não se deve descartar peremptoriamente a ideia de que analisar o papel do sistema judicial num dado momento pode anunciar uma *weltanschauung*, como denominam os alemães: uma concepção de mundo que define toda uma época.

3. O DEBATE POLÍTICO: ENTRE A PERSUASÃO E A AGRESSÃO

A emergência do “Mensalão”, instaurada em 2007 e originada de um inquérito do ano de 2005, contribuiu para alterar o quadro político no Brasil, na medida em que enfraqueceu sobremaneira o domínio que a esquerda detinha sobre um dos mais importantes tópicos da agenda política no Brasil: o combate à corrupção ou a proteção das instituições do Estado diante das ações de captura dos bens públicos por interesses privados. A “bandeira da ética na política”, tão cara ao Partido dos Trabalhadores, por exemplo, começou a ser reconfigurada com todo o processo e julgamento do Mensalão, que envolveu a cúpula do Partido e parte importante da elite política e empresarial do país.

Progressivamente, foi-se enfraquecendo a noção de que só as esquerdas detinham a capacidade para mobilizar as massas para se manifestar. Essa tese deitou por terra quando das manifestações de junho de 2013, sobre as quais os partidos de esquerda não exerceram controle e que foram marcadas pela atuação dos *black blocks*, mais próximos da pauta ideológica da esquerda, porém não integrados à dinâmica política tradicional porque se diziam anarquistas e, portanto, contrários a ordem partidária e burguesa vigente. A partir daí, outros segmentos da sociedade passaram a se organizar para fazer uma oposição mais sistemática aos partidos, aos movimentos e às ideias tradicionalmente identificados com a esquerda, inflando um discurso ou incrementando uma pauta de discussões que atingia pontos importantes das orientações por ela apontadas.

O movimento de junho de 2013 foi desencadeado pelo aumento do preço das passagens de ônibus em São Paulo e em outras capitais, mas assumiu proporções inesperadas e passou a incluir muitas outras reivindicações, o que levou as manifestações a projetar uma agenda com objetivos difusos. A má qualidade dos serviços públicos básicos contribuiu para que explodisse a insatisfação de uma classe média mais robusta, fruto do crescimento econômico dos anos anteriores e dos programas efetivados nos três mandatos

consecutivos do PT na presidência da República (desde 2003). A vivência cotidiana com serviços públicos ruins, a obrigação de arcar com uma elevada carga tributária, bem como as denúncias de corrupção (cada vez mais presentes na imprensa na forma de escândalos) tornavam progressivamente maior a desconfiança da classe média com relação à política tradicional. As manifestações de junho de 2013 catalisaram o impulso da classe média para reagir contra o *status quo*, visto como uma teia entrelaçada por forças políticas alheias à realidade da qual essa mesma classe média fazia parte.

Tratava-se de uma classe média exterior à órbita dos partidos de esquerda: não era, majoritariamente, a classe média dos funcionários públicos ou aquela atrelada aos mais poderosos sindicatos do país. Pelo menos, a classe média que integrou as manifestações de junho de 2013 não era composta pelo conjunto de cidadãos tradicionalmente mobilizados por esses sindicatos. Havia uma grande diversidade de pautas e de identidades levadas para as ruas em junho de 2013. Notava-se também uma certa repulsa pelos partidos políticos tradicionais com a ocorrência de incidentes provocados por manifestantes que destruíam bandeiras de partidos ou hostilizavam os participantes que expunham suas filiações partidárias à esquerda ou à direita.

Na síntese de Marcos Nobre (2013), todos os partidos manifestaram perplexidade diante do junho de 2013, especialmente diante da impossibilidade de encontrar, no movimento, um canal convencional de negociação hierarquicamente organizado e com lideranças identificáveis. Ricardo Fabrino Mendonça (2017), inclusive, é enfático ao afirmar que as manifestações de 2013 sequer podem ser vistas como “movimentos sociais”, sendo por ele denominadas de “protestos”, integrados por uma multidão “tensa, ambivalente, conflituosa, contraditória e potente” com força tanto para emancipar quanto para ameaçar a democracia. Isso porque, segundo Ricardo Mendonça, os processos de individualização que marcam a contemporaneidade alteram a dimensão coletiva de manifestações multitudinárias, o que contribui para lançar suspeitas sobre prognósticos preempatórios referentes a essas manifestações.

De todo modo, segundo Nobre (2013), o desafio lançado à democracia pelo movimento de junho de 2013 implica construir um caminho que aprofunde o social-desenvolvimentismo, ao invés de levar a um encaminhamento conservador ou regressivo. Isto é, a democracia pode ser garantida por meio da recusa do sistema político em impor um modelo de vida único, e por meio de medidas que combatam os índices de desigualdade, a devastação ambiental e a corrupção estrutural do próprio sistema político.

Os desafios ao aprofundamento do social desenvolvimentismo, nos termos postos por Nobre (2013), não são, como se vê, nada simples. Requerem, sobretudo, o aprofundamento da democracia pela via da afirmação das virtudes da ação política e não pelo caminho da negação preliminar de suas potencialidades. Além disso, tais desafios implicam superar a acomodação das elites políticas tradicionais que garantem a sobrevivência das condições que impedem o incremento dos avanços social-desenvolvimentistas.

A análise de Nobre tem uma limitação temporal: foi elaborada em 2013, antes, portanto, de a Lava Jato ter início e do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Saliente-se que o impacto da Lava Jato sobre o desenho institucional e partidário ainda está por ser conhecido: a primeira legislatura a sofrer os efeitos dessa Operação é a 55^a, referente ao período 2015-2019 e ainda está por ser devidamente mensurada a dimensão do impacto da Lava Jato sobre o sistema político. Por mais que tenha havido nas manifestações de junho de 2013 um viés anti-institucional, as instituições tradicionais do sistema político e do sistema judicial podem ser decisivas num processo de rearranjo da conexão entre Estado, governos e sociedade.

Então, se é admissível considerar uma “linha evolutiva da democracia brasileira”, que acumula os fatos e os processos destacados neste ensaio, resta saber se o processo eleitoral de 2018 irá promover uma ruptura com a dinâmica política característica do período posterior à redemocratização ou se, mais uma vez, promoverá um período de acomodação das forças políticas diante das demandas sociais. Ainda assim, é necessário relembrar os riscos inerentes à democracia, na esteira das reflexões de Nobre (2013) e Mendonça (2017): a “ruptura” ou a “acomodação” podem ocorrer de diferentes maneiras e produzir impactos variados, ou seja, tanto uma quanto a outra podem, sim, degradar a qualidade da democracia brasileira, a depender da forma, das circunstâncias e das lideranças provenientes da arena política e do sistema judicial que afetarem a condução dos rompimentos e dos acordos que vierem a ser realizados.

Foi, enfim, desse caldo de cultura que surgiram movimentos explicitamente contrários à pauta tradicionalmente identificada com a esquerda: intervenção estatal na economia (marcante no governo Dilma Rousseff, com a reedição do nacional-desenvolvimentismo, também conhecido como “nova matriz econômica”); bem como com a “política de cotas”; as subvenções sociais estatais; uma política externa mais distante dos centros capitalistas hegemônicos; e o apoio a regimes socialistas heterodoxos, como os de corte “bolivariano” na América do Sul.

Já o ano seguinte (2014) foi marcado pelo fim do julgamento do “Mensalão” e pelo início da Lava Jato. Portanto, os escândalos de corrupção não cessam há algum tempo, até porque a Lava Jato teve desdobramentos importantes em outros Estados e não ficou circunscrita às decisões proferidas pelo juiz Sérgio Moro, em Curitiba. O núcleo da Lava Jato foram os atos de corrupção na Petrobras, envolvendo mais uma vez a cúpula do PT e dois dos seus partidos aliados: o PP e o PMDB. Disso decorreu um reforço à tese de que nem mesmo os partidos de esquerda, que se mostravam tão propensos e aptos a proteger o patrimônio público, seriam imunes às benesses que os atos de corrupção poderiam proporcionar. Com isso, a descrença no sistema partidário tradicional à esquerda e à direita se viu atingido por uma grave crise de legitimidade, abrindo espaço para lideranças que até então estavam à margem da dinâmica política - apesar de nem sempre serem propriamente forasteiros na esfera política.

Essa sequência de eventos - “Mensalão”, manifestações de Junho de 2013 e Operação Lava Jato - promoveram uma mudança significativa no ambiente político nacional, explicitando ou tornando transparente a pauta desvinculada de partidos ou de movimentos de esquerda e divulgada por organizações tais como o Movimento Brasil Livre (MBL), o Vem pra Rua (VPR), o Instituto Mises Brasil, o Students for Liberty Brasil (SFL) e o Movimento Livres. O Vem pra Rua se projetou, inclusive, no contexto de outra manifestação de grande importância para a divulgação e consolidação de um discurso

afastado dos ideais da esquerda tradicional: o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Contudo, é preciso notar que as manifestações de rua favoráveis ao impeachment da presidente Dilma já carregavam um forte componente antipetista ou antiesquerdista, proveniente dos efeitos dos eventos anteriores. Certamente, esses eventos possibilitaram a coordenação de esforços e a elaboração de uma narrativa que impulsionou a presença marcante de parcela da classe média nos movimentos de rua favoráveis ao afastamento da presidente.

A obra de Runciman (2018) amplia a compreensão sobre o impeachment, especialmente no que se refere à discussão sobre os tipos de golpe contra governos democráticos. Seguindo a trilha definida por Nancy Bermeo no artigo “On democratic backsliding”, Runciman discute o quanto a democracia está ameaçada por golpes que não necessariamente se realizam pela ação das forças armadas ou por forças paramilitares, mas que assumem uma configuração gradual. Todavia, Runciman assevera que nenhum tipo de golpe prospera quando os cidadãos a ele se opõem. Além disso, a discussão a respeito da alienação ou manipulação midiática dos que se posicionaram contra a presidente integra *per se* o enredo próprio dos embates políticos. A pecha de “alienados” e de “manipulados” foi usada por ambos os lados da disputa política no contexto do impeachment. Não se trata aqui de definir qual dos lados tinha razão, mas de reconhecer que a competição política admite alguma tentativa de fragilizar as convicções dos adversários.

Ocorre que, desse ambiente ideologicamente mais complexo, diversificado e (por que não dizer?) rico para a democracia, abriu-se também um espaço para a intolerância e uma sentimento raivoso diante das divergências - ao invés da predisposição para o diálogo, que marca a essência da democracia, firmou-se entre os cidadãos a estratégia da imposição de pontos de vista e da delimitação de fronteiras de pensamento dentro das quais os cidadãos passaram a propagar ideias para aliados que comungavam dessas mesmas ideias, apenas no intuito de fortalecer as próprias convicções (realizando aquilo que popularmente é conhecido como “pregar para os já convertidos”).

Nessa mudança de ambiente político, representou um papel fundamental o sistema judicial, especialmente o Ministério Público. A Lava Jato não permite que os cidadãos esqueçam os caminhos tortuosos e emaranhados da corrupção e (talvez involuntariamente) criou as condições para a percepção de que a política e os partidos não constituem meios legítimos e eficazes para a mediação de conflitos de interesses na sociedade. O ambiente político tende a se deteriorar com tal percepção. E, nesse diapasão, tudo se confunde ainda mais: Estado, política, políticos, partidos e governos.

Sem dúvida, a presença das redes sociais facilita a manifestação e a divulgação das mais variadas ideias. Entretanto, as ideias que circulam nas redes sociais são, em grande medida, a matéria prima da pouca predisposição dos indivíduos para entender os argumentos dos adversários, visto que as pessoas estão mais ansiosas para falar do que para ouvir e as redes sociais canalizam muito bem essa predisposição – mesmo quando se mostram interessados em ouvir, os indivíduos tendem a apreender apenas aquilo que já sabem ou com o que concordam. Os que conseguem avançar para o interior da fronteira das convicções de outros grupos não são vistos como saudáveis elementos que enriquecem a vivência democrática e incrementam os argumentos, mas como pessoas que devem ser insultadas, silenciadas ou suprimidas do debate (ou mesmo da existência, em casos mais extremos).

Desde já, é possível assegurar que elevar o nível de qualidade da democracia implica que o modelo de discussão maniqueísta, disparatado e arrivista próprio das redes sociais não deve pautar a interação das instituições. É relevante, portanto, compreender como as instituições se comportam diante da nova realidade que se configurou no país desde a emergência do “Mensalão”.

4. O SISTEMA JUDICIAL COMO FIADOR DOS ELEITORES

É inegável a projeção assumida pelos órgãos do sistema judicial no processo político. Na verdade, tais órgãos assumem o papel a eles reservado pela Constituição da República, notadamente aqueles relativos ao exercício da accountability horizontal. Nesse aspecto, desde o Mensalão, vem sendo aprimorada a coordenação entre instituições estatais que têm, inclusive, a tarefa de combater a corrupção: essa rede é formada pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelas demais instâncias da Justiça, pela Defensoria Pública, pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, pela Polícia Federal, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito e pela Receita Federal. Destacam-se o Ministério Público e o Judiciário, pois que são essas as instituições que assumem o papel de protagonistas no combate à corrupção e, mais especificamente, na aplicação de penas aos corruptos.

Portanto, não é extraordinário que o Ministério Público Federal tenha desenhado toda uma política de combate à corrupção, o Projeto de Lei (de iniciativa popular) nº 4.850/2016, conhecido como Projeto das “10 medidas contra a corrupção”. Considerando o contexto da tramitação desse Projeto na Câmara dos Deputados, que dizer do Ministério Público Federal, órgão do Estado, que criticou duramente, numa nota oficial, a atuação dos parlamentares que ainda iriam votar o Projeto de Lei na noite do dia 29 e na madrugada do dia 30 de novembro?

De fato, horas antes da votação, a Procuradoria da República do Paraná manifestou “repúdio a qualquer tentativa de aterrorizar procuradores, promotores e juízes em seu legítimo exercício da atividade de investigação, processamento e julgamento de crimes, especialmente daqueles praticados nas mais altas esferas de poder”. Nessa nota, a Procuradoria usou as expressões “lei do terror”, “retaliação”, “vingança”, “intimidação” e “mordaça” para designar a possibilidade de a Câmara dos Deputados “desfigurar” as “10 Medidas Contra a Corrupção” (MPF 2016).

Havia aí a legítima preocupação dos procuradores com a proposta de os deputados aprovarem medidas contra o abuso de autoridade. Reitere-se que o ano de 2014 marca o início da Lava Jato. Fato é que, ao entrar na esfera propriamente político-decisória, o Ministério Público assumiu uma postura de combatividade que não foi bem assimilada pelos deputados federais, o que restou patente quando da votação do PL nº 4.850/2016¹. Em princípio, não há problema quando instituições do Estado divergem entre si - essa é uma implicação necessária do sistema de pesos e contrapesos que a democracia admite para manter a política em bom funcionamento. A questão é: em que termos esse tipo de divergência deve ocorrer para não comprometer ou macular a democracia?

1 A íntegra dos discursos dos deputados federais, nas sessões de 29 e 30 de novembro de 2016, podem ser obtidos nos seguintes endereços, respectivamente: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=312.2.55>. O e <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=313.2.55>.

Há que se admitir que os deputados têm o direito constitucional de discordar das iniciativas do Ministério Público, tendo-se em vista que mesmo entre os juristas há sérias controvérsias a respeito da constitucionalidade de muitas dentre as medidas propostas pelo Ministério Público no Projeto de Lei nº 4.850/2016. Fazer oposição e divergir são, por óbvio, inerentes a um ambiente político marcado pela pluralidade de ideias e de interesses. Ocorre que é muito difícil definir parâmetros objetivos para avaliar a qualidade da oposição num regime democrático. Ademais, não se pode acobertar o fato de que, no horizonte da política, serão os representantes eleitos os maiores responsáveis pela adoção de medidas eficazes para combater a corrupção – na democracia não há como fugir disso.

Refletindo sobre esses dilemas, Bruno Wanderley Reis ([2018?]) chama a atenção, num instigante ensaio, para os riscos derivados da atuação da força-tarefa da Lava Jato, que seria caracterizada por uma ansiedade destrambelhada e que espelharia a natureza do Plano Cruzado, marcado por precipitação, populismo, demagogia, espetacularização e apoio popular e midiático. A matéria-prima com a qual lidaria a força-tarefa da Lava Jato, ainda segundo o professor Reis, seria o descrédito amplamente difundido da população com relação à classe política e à própria atividade política. A Lava Jato acabaria por reforçar essa percepção com a sua peculiar forma de atuação, fundada em heterodoxias jurídicas mais propensas a enfraquecer as instituições políticas do que a anunciar reformas efetivas e eficazes para combater a corrupção. Avança o eminente professor para asseverar que há um viés destrutivo quando arroubos fúteis de moralização generalizada, matizados, inclusive, pela vingança, “desorganizam o sistema político-partidário e, ao fazê-lo, desorganizam ironicamente o substrato político-institucional sobre o qual se assenta, no fim das contas, a própria autonomia dos órgãos de controle”.

Considerando, com Levitsky e Ziblatt (2018), que as formas contemporâneas de aniquilar a democracia obedecem a processos lentos e continuados, vale a pena prestar atenção na advertência de Reis de que a Lava-Jato extravasa um “messianismo populista desastrado” que viola a legislação com o pretexto de combater a corrupção, adotando medidas que tendem a desestabilizar o sistema político.

Ainda que involuntariamente, o Ministério Público e o Judiciário fazem parecer que a oposição dos políticos às suas ideias de combate à corrupção e à impunidade significam necessariamente uma manifestação de apoio dos políticos à própria corrupção e à impunidade. O Ministério Público e o Judiciário agem e se manifestam como se não houvesse ajustes necessários ou modificações legalmente relevantes a serem feitas nas suas propostas. Por força dessa postura, a classe política tende a ser apresentada e vista como uma corporação fechada unicamente preocupada em defender privilégios legalizados e frutos de cometimento de atos ilícitos.

Sabe-se, contudo, que as críticas ao PL nº 4.850/2016, provenientes da comunidade de juristas de todos os espectros ideológicos, são muito graves e demandam especial atenção porque tendem a ferir perigosamente direitos fundamentais. Como exemplo, pode-se citar, da Proposta original apresentada inicialmente pelo Ministério Público, o chamado “teste de integridade” para funcionários públicos e as mudanças relativas à concessão do *habeas corpus*. Tais medidas foram retiradas da Proposta original pelo relator do Projeto, o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) antes mesmo de o PL nº 4.850/2016 ir à votação no plenário da Câmara dos Deputados. De fato, é um absurdo,

do ponto de vista da lógica específica da democracia, imaginar que o Parlamento deva endossar toda e qualquer medida proveniente dos atores do sistema judicial. É esse estado de coisas que configura uma mudança na esfera do exercício da accountability, com o sistema judicial assumindo um papel que se aproxima da figura paternal, a suprir alegadas hipossuficiências congênicas do eleitorado.

Diretamente relacionado com o episódio que cercou todo o processo de discussão do PL nº 4.850/2016, há outro aspecto que invariavelmente acompanha as avaliações a respeito de uma eventual crise na democracia brasileira: a polêmica em torno da “judicialização da política”, da politização da justiça” ou do “ativismo judicial”.

Toda a discussão sobre a “judicialização da política” deve ser avaliada com cuidado; afinal, o sistema judicial não é um “intruso” na dinâmica política, isto é, quando o Ministério Público, por exemplo, atua para definir ou estabelecer medidas de controle e de fiscalização sobre a classe política não está usurpando ou conspurcando as atribuições de outras instituições, mas, sim, atua com base no marco legal que estabelece as suas respectivas atribuições. Vale dizer, então, que a política não está sendo judicializada quando o sistema judicial opera dentro da ordem constitucional para manter a integridade dessa mesma ordem.

Assim, a própria dinâmica política num contexto democrático incorpora a atuação do sistema judicial como um elemento a ser considerado na estratégia dos atores políticos. Quanto ao aspecto da “politização do sistema judicial” é preciso ficar atento às inferências que demonstrem, de fato, a possibilidade de os agentes públicos (mesmo que concursados ou “meritocraticamente selecionados”) atuarem de acordo com preferências políticas particulares.

Noutro sentido, é preciso problematizar o uso do termo “ativismo judicial” diante do fato de que, por exemplo, é atribuição constitucional do Poder Judiciário proferir decisões motivadas quando é demandado e do fato de que é papel constitucional do Ministério Público o exercício dos poderes de controle e de fiscalização sobre os demais órgãos do Estado. O diagnóstico de “ativismo” implicaria admitir uma exorbitância no exercício das atribuições legalmente definidas das instituições do sistema judicial, o que, no mínimo, exigiria uma avaliação sistemática da atuação de tais instituições com base nos princípios e regras da hermenêutica jurídica. Ou seja, apontar a exorbitância da atuação do Ministério Público ou do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, exigiria *ab initio* a demonstração da ocorrência de afronta interpretativa às imposições legais, o que carrega uma forte dose de subjetividade.

Sem dúvida, os aspectos especificamente legais e juridicamente estruturais da atuação do sistema judicial não são suficientes para a sua adequada compreensão e, portanto, é preciso incorporar variáveis que ampliem o escopo do diagnóstico a respeito da capacidade de o sistema judicial interferir efetivamente na arena política. Nesse sentido, o Ministério Público e o Judiciário devem ser objeto de análise, de tal forma que suas respectivas atuações sejam contrastadas e comparadas com outras instituições do mundo político e judicial que têm legitimidade para afetar o processo decisório; ou, mais amplamente: deve-se considerar os Poderes Executivo e Legislativo, os partidos políticos e as ideologias. Essa é a perspectiva de Rogério Bastos Arantes (1999), inclusive em seu trabalho com Fábio Kerche (1999), que confronta o papel das instituições do sistema

judicial e a dinâmica dos regimes liberais e democráticos. Diante do contexto jurídico e do desenho constitucional do Brasil, tal discussão permite avançar a compreensão acerca do papel dessas instituições na arena decisória como um possível fator de tensionamento entre as instituições da democracia, por tornar instável, mais custosa e incerta a relação entre os Poderes.

Por conseguinte, complementarmente aos argumentos referentes à qualidade da democracia, deve-se considerar a hipótese de as próprias instituições de accountability serem capturadas por interesses de grupos organizados para favorecer seus projetos particularistas. Além disso, também cabe a reflexão sobre a possibilidade de a adoção de medidas inovadoras de accountability ocorrer à margem dos parâmetros legais, numa tentativa de as agências de controle, por si mesmas, acelerarem ou aperfeiçoarem por conta própria a punição dos governantes meramente investigados ou apenas acusados de cometimento de atos ilícitos.

Há que se definir, então, se as instituições formais de accountability (como o Ministério Público e o Poder Judiciário) protagonizam a definição de padrões de comportamento judicial (investigação, denúncia, colheita de provas, por exemplo) que geram efeitos concretos que atingem os membros das demais instituições políticas, sem que tais padrões tenham sido estabelecidos pelos órgãos legislativos competentes e de acordo com as suas específicas atribuições legiferantes. É o que dá a pensar, a título de exemplo, o recorrente vazamento de informações de inquéritos em andamento, os critérios para a decretação e prorrogação da prisão preventiva, e o uso arbitrário de algemas na condução de presos.

Então, especialmente diante do quadro apontado na pesquisa desenvolvida por Hidalgo, Canelo e Lima-de-Oliveira (2016) e ao tratar especificamente da relação entre a esfera política e a esfera de atuação do sistema judicial, permanecem alguns problemas: mensurar como os agentes públicos das instituições de accountability atuam politicamente e respondem às influências políticas, identificar de que maneira as instituições de accountability horizontal podem enfraquecer os mecanismos de accountability vertical, compreender como o maior ou o menor alinhamento entre os agentes de accountability e os eleitores pode impactar a robustez das garantias constitucionais, e avaliar a possibilidade de o aprimoramento dos mecanismos de accountability inviabilizarem a agilidade da implementação das decisões governamentais ou desenvolvimento de políticas públicas inovadoras.

É que a democracia exige certas precauções de tal forma que o pretexto de combater a má governança não ocasione a violação das regras formalmente elaboradas pelos órgãos legiferantes. Nesse caso, adquirem força e premência as questões adicionais concernentes à conveniência política (ou eleitoral) e à forma de encaminhar institucionalmente a responsabilização eficaz das instituições do sistema judicial – retorna-se aqui à clássica questão: “quem controla os controladores?”. Nesse cenário, cabe notar, até o momento, que o particular desenho constitucional ou institucional implicou um déficit de accountability direcionado para o sistema judicial, que, ademais, tem garantido para si um alto grau de autonomia decisória, num diagnóstico compartilhado por Ernani Carvalho e Natália Leitão (2010), e Natália Melo (2010).

5. A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL SE PROJETA COMO AVALISTA DA ACCOUNTABILITY VERTICAL: A DEMOCRACIA NO BRASIL GANHA COM ISSO?

Quando o debate acadêmico incorpora a discussão em torno dos mecanismos de accountability, torna-se relevante compreender como o sistema judicial e o Poder Legislativo se posicionaram um em relação ao outro a partir da deflagração do Mensalão. Vale dizer que pode ser frutífero analisar de que maneira a atuação do sistema judicial afeta a elite política, que deve administrar a tensão entre, de um lado, o combate à corrupção nos termos postos pelo Ministério Público (que conta com amplo apoio social) e, de outro lado, a própria sobrevivência política, que, por sua vez, remete a graves mudanças nas práticas definidoras do *status quo* (por exemplo, nas condições de inelegibilidade, nas regras de financiamento de campanha, na possibilidade de prisão por condenação em órgão judicial de 2ª instância, e nos critérios para designação do foro especial por prerrogativa de função). Ou seja: no contexto atual, é relevante apontar as implicações institucionais das mudanças na esfera do exercício de accountability por parte dos órgãos do sistema judicial para aferir adequadamente como a democracia é desafiada.

Todavia, o prestígio conferido às instituições de accountability não implica a necessária resolução dos problemas concernentes à democracia. Atribuir ampla autonomia aos órgãos de controle e de fiscalização dos agentes públicos pode produzir resultados insatisfatórios ou indesejáveis. É o que ressalta o trabalho de John Gerring e Strom Thacker (2004), que enfatizam o papel exercido pelo corporativismo dos funcionários públicos para coibir a responsabilização de seus membros; a possibilidade de haver aumento no custo das informações referentes à má governança dos agentes públicos; a eventual dificuldade de responsabilizar indivíduos e instituições nos contextos em que coexistem e concorrem diversos órgãos de accountability; a dificuldade de manter o mesmo padrão de eficiência de controle sobre os agentes públicos nas várias esferas governamentais; e, finalmente, que a publicização exacerbada dos atos de governo pode promover uma piora da deliberação política, na medida em que aumenta a vulnerabilidade das instâncias decisórias à ação de grupos de interesse.

Diante desse cenário, não se pode acatar de forma açodada e pueril a tese de que é preciso ampliar sempre a autonomia e o campo de atuação do Ministério Público e das demais instituições do sistema judicial como garantia necessária da boa governança, até porque, ainda de acordo com a demonstração de Gerring e Thacker (2004), a pluralidade ou pulverização de instituições de accountability pode ocasionar a emergência de um ambiente institucionalmente ineficaz para coibir práticas que levam à má governança. Nesse sentido, não está destinada a ser sempre eficiente a atuação convergente e coordenada das diversas instituições de accountability que exerceram um relevante papel no “caso Mensalão” e vêm atuando na Lava Jato (e nos seus graves desdobramentos, aparentemente inesgotáveis). Ademais, a maior divulgação de casos de corrupção pela rede de accountability não causa necessariamente uma menor incidência de corrupção na esfera pública.

Vale dizer que não é inevitável e linear a vinculação entre accountability e aprimoramento da democracia. Quando os cidadãos passam a se sentir representados por agentes do sistema judicial, não eleitos, porque são esses os responsáveis por fiscalizar e punir os maus políticos, surgem aí, nessa condição, desafios importantes para a democracia.

Se os eleitores não veem nos mecanismos de accountability vertical uma estratégia eficaz para o aprimoramento da democracia e delegam passivamente para outras instituições a tarefa de realizar a responsabilização dos agentes políticos, é a democracia como sistema político que pode enfrentar riscos.

A abundância e a complexidade de fatos de corrupção divulgados pelas instituições de accountability pode redundar numa atmosfera de decepção permanente contra os governantes, aumentar os custos de obtenção de informação e afetar negativamente o apreço pela democracia. Pode, inclusive, abrir espaço para o surgimento das lideranças políticas arrivistas ou populistas. Não se trata de estabelecer uma relação de causalidade direta entre a atuação do sistema judicial e a degradação da democracia, mas não se deve ignorar o estudo de Milan Svobik (2013), que aponta que a descrença dos eleitores na eficácia da accountability vertical corresponde à crença na baixa qualificação de todos os políticos, o que, por conseguinte, aprofunda as vulnerabilidades da democracia. Isso porque os eleitores podem, inclusive, pressupor racionalmente que o bom funcionamento da democracia implica transferir para o sistema judicial as tarefas de governar e legislar. Ou seja, Svobik chama a atenção para a possibilidade de a democracia estar em risco mesmo quando as instituições democráticas formais estejam intactas. O desafio, como o autor ressalta, é estabelecer a diferença entre as causas da degradação da democracia e os sintomas dessa mesma degradação.

Assim, a eventual subversão, por parte das agências burocráticas de accountability, de princípios processuais ou institucionais democraticamente estabelecidos pode sinalizar um aumento de déficit democrático do sistema político. Ao perceberem a apatia e a resignação dos eleitores, as instituições do sistema judicial podem pretender assumir a posição dos incumbentes eleitos, usurpando as suas atribuições, com o pretexto de fazer a defesa da boa governança. Reitere-se: quando os eleitores veem essa postura como algo positivo, a democracia pode estar ameaçada.

É válido cogitar sobre a relação de complementaridade entre a accountability horizontal e vertical, quando os eleitores descartam os políticos eficazmente punidos pelo sistema judicial. O problema é que caberia, por exemplo, distinguir corretamente os políticos investigados (objeto de inquérito), os políticos denunciados (réus), os políticos efetivamente absolvidos e os condenados. Quanto a esses últimos, por exemplo, caberia ainda distinguir corretamente os casos de condenação provisória e definitiva. Como se vê, o eleitor teria que dominar uma ampla gama de informações para não igualar a condição de todos os políticos que estão sob a esfera de fiscalização, controle e responsabilização do sistema judicial. Ora, se há importantes indicativos de que o denominado “voto econômico”, motivado por condicionantes que afetam o bem-estar direto e imediato dos eleitores, não está sempre ancorado em avaliações corretas, o mesmo se pode afirmar quanto ao voto fundado na análise de filigranas jurídicas e dos meandros da corrupção nas altas esferas da República.

5.1- A PUBLICIZAÇÃO DOS ATOS DE CORRUPÇÃO COMO FATOR DE ENFRAQUECIMENTO DA ACCOUNTABILITY

Por força dos desafios à democracia que aqui vêm sendo discutidos, não é um despropósito evidenciar uma discussão acadêmica que pode ser muito útil para incrementar as reflexões desenvolvidas acerca do combate à corrupção pelas instituições

de accountability e a ampliação da qualidade da democracia no Brasil. Toda essa recente discussão acadêmica instiga a formulação de algumas questões: competirá às instituições do sistema judicial direcionar a vontade dos eleitores? Ou a sua atuação contribuirá para aprofundar o descaso dos eleitores diante da performance dos governantes? As instituições do sistema judicial terão a ambição de despertar o interesse dos eleitores pela política, definindo os termos e condições com base nas quais os eleitores deverão exercer a accountability vertical? É preciso cuidar com o fato de que a tolerância e o autocontrole (*forbearance*) requerem objeto: com o quê? Para quê? E tais objetos não estão necessariamente voltados para o alcance de metas virtuosas.

Assim, Jessica Gottlieb (2016) evidencia de forma robusta que, em democracias em desenvolvimento, os eleitores têm muita dificuldade para arcar com os custos informacionais concernentes à esfera política, o que pode levar à perpetuação de maus políticos na esfera pública, mesmo que instituições de accountability estejam aptas a afastar os maus governantes da esfera pública e a desestimular os atos de má governança. Ocorre que Achen e Bartels (2016) diagnosticam que, mesmo em democracias consolidadas onde os fluxos de informações são bastante eficientes, os cidadãos dedicam pouca atenção à política e se deixam influenciar pela situação mais imediata da economia, pelos laços de lealdades políticas formadas desde a infância, por interesses particularistas e por pretensões ou perspectivas idealistas. Mais divulgação de informações acerca de atos de corrupção pode anestesiar os eleitores e contribuir para que os cidadãos não se preocupem em melhor selecionar os candidatos aos cargos públicos (por nivelar todos com critérios qualitativamente baixos).

Segundo Achen e Bartels (2016), é um equívoco atribuir a má governança nas democracias apenas à sobrevivência de líderes corruptos e à existência de instituições ineficientes, porque, afinal, os cidadãos sequer têm a obrigação de se envolver direta e fundamentadamente com a esfera da política. De acordo com esses autores, mesmo cidadãos bem informados não estão imunes a manifestarem uma atuação ideologizada que reflita os interesses de grupos específicos ou de líderes partidários que não estejam essencialmente preocupados em atender o “bem comum”.

Por isso, é preciso cautela: toda a atuação do sistema judicial, os esforços da imprensa e, por exemplo, do Ministério Público para explicar didaticamente, em entrevistas coletivas e apresentações com uso de *power point*, como se dá o exercício da accountability horizontal não redundam necessariamente numa educação cívica fecunda capaz de elevar a qualidade do comportamento eleitoral dos cidadãos. Ou ainda: não há como garantir que a atuação do sistema judicial sirva como estratégia para ampliar a consciência cívica dos eleitores a respeito da necessidade de afastar da esfera pública os maus políticos. Essa abordagem contraintuitiva está na base da asserção de Nara Pavão (2018), segundo a qual a percepção por parte dos eleitores de que a corrupção está generalizada entre os partidos políticos tende a enfraquecer a escolha da corrupção como um critério para exclusão de voto. Ocorreria, então, um ciclo vicioso, em que a corrupção generalizada levaria à percepção de que a corrupção é um problema que os políticos são incapazes de solucionar, o que reduziria a potência da accountability vertical, aumentando-se os incentivos para que ocorresse mais corrupção.

Complementarmente, num estudo feito com dados da Espanha e que considerou resultados obtidos em outros países, Guillermo Cordero e André Blais (2017) também

identificam que os eleitores nem sempre punem os governos corruptos e mais: se a corrupção é percebida com uma prática comum ou difundida, os eleitores podem apoiar partidos corruptos que estejam ideologicamente próximos a eles. Vale dizer que a accountability vertical perde operacionalidade quando os eleitores percebem que uma ampla gama de partidos políticos está envolvida em casos de corrupção – os eleitores veem o voto como uma estratégia ineficiente para punir governos corruptos. De acordo com Cordero e Blais, o papel do sistema judicial no exercício da accountability horizontal pode não repercutir no comportamento eleitoral dos cidadãos: os eleitores se utilizam de um filtro de informações (*perceptual screen*) e tendem a rejeitar as acusações de corrupção contra o partido com o qual os eleitores se identificam, num processo denominado de *motivated reasoning*. Essa combinação de informações filtradas e de partidarismo tenderia, inclusive, a favorecer governos envolvidos em casos de corrupção quando os indicadores econômicos fossem favoráveis aos eleitores.

Acrescente-se com Sandra Botero et al. (2015) que a divulgação de informações sobre a corrupção exerce um impacto sobre o comportamento eleitoral, mas os eleitores atribuem pesos diferentes às fontes de informação e, ademais, essa postura varia em função do nível de instrução do eleitor, ou seja: o grau de instrução do eleitor influencia a hierarquização da fiabilidade das fontes de informação. Daí decorre, igualmente, que a atuação do sistema judicial no combate à má governança, as notícias repercutidas pelos meios de comunicação e o papel exercido pelas ONGs não afetam da mesma forma e com o mesmo impacto todas as camadas do eleitorado. De qualquer forma, esses pesquisadores também não descartam que a maior difusão da corrupção pode provocar um menor impacto das acusações de corrupção nas avaliações dos eleitores.

Noutro sentido, o trabalho de Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2008) salienta que a divulgação de informações sobre práticas de corrupção exerce um impacto positivo no comportamento eleitoral, isto é, os autores afirmam que a associação entre o trabalho de agências de controle e meios de comunicação ajuda a promover políticos não corruptos e a dificultar a sobrevivência política dos corruptos. Assim, as ONGs e a mídia podem elevar o nível de informação acerca das alternativas políticas viáveis para livrar a esfera pública de governantes corruptos; entretanto, é preciso considerar que mais informação sobre corrupção pode ser eleitoralmente inócua. Além disso, identificar ONGs e meios de comunicação confiáveis demanda altos custos de informação para o eleitor; afinal, se a informação importa, é preciso identificar satisfatoriamente as fontes e a qualidade da informação divulgada (ainda mais em tempos de *fake news* em redes sociais onde impera o proselitismo).

6. CONCLUSÃO

Na literatura sobre a qualidade da democracia utilizada neste ensaio chama a atenção a ausência de abordagem sobre o sistema judicial, apesar de estarem presentes outras variáveis fundamentais: a força do poder econômico, do poder tecnológico, das redes sociais, do populismo. Mas a agenda de pesquisa concernente à qualidade da democracia no Brasil deve desenvolver análises que incorporem o papel do sistema judicial como instância capaz de impactar ou de ser afetada por todas essas variáveis. Assim, a correlação entre governança democrática, accountability e as condições para a preservação da democracia liberal não pode prescindir, no Brasil, da inclusão do papel

exercido pelo sistema judicial diante da possibilidade de ascensão de regimes populistas com capacidade para degradar a nossa democracia. Não está dado que o sistema judicial seja necessariamente um fator de freio e contrapeso à ascensão de lideranças populistas, da mesma forma que não está garantido que o próprio sistema judicial seja um elo importante para explicar a ascensão de discursos e práticas populistas no Brasil. O resultado do processo eleitoral de 2018 pode começar a esclarecer esse ponto.

Daí decorre que a compatibilidade entre accountability e a boa governança democrática exige o exame acurado de alguns pressupostos: um deles é que os conflitos entre Poderes ou entre órgãos da burocracia estatal não implicam necessariamente uma “crise institucional” ou uma “ameaça à ordem democrático-constitucional” ou uma “subversão do Estado de Direito”. A ordem democrática se define pela capacidade de absorver conflitos entre instituições, que podem ser amplificados pelo próprio aperfeiçoamento dos mecanismos de accountability horizontal. Vale dizer que a ordem democrático-constitucional é capaz de encaminhar e aplinar esses conflitos, que bem podem ser vistos, inclusive, como um sinal de vitalidade institucional e não como manifestação inevitável de um caos político dificilmente reversível.

Os órgãos do sistema judicial, nos regimes democráticos, para exercerem eficazmente a accountability, devem ser independentes das autoridades políticas, entretanto, os regimes democráticos impõem desafios indispensáveis para a boa governança: a necessidade de negociar e cumprir acordos firmados são dois desses desafios. Há, nesses regimes, todo um sistema de pesos e contrapesos que demanda a convivência entre atores políticos, de um lado, e, de outro lado, obstáculos, medidas inesperadas, derrotas amplas ou parciais. Os democratas sabem lidar com tais circunstâncias sem considera-las como necessariamente causas impeditivas da boa governança.

Da mesma forma, as instituições do sistema judicial devem ser preservadas de eventuais tentativas de captura por parte de máquinas partidárias ou de políticos populistas, mas devem também saber lidar com os contratempos da política, ou seja, devem saber reconhecer que a dinâmica da ação política democrática não admite imposições unilaterais de vontade ou exigências incondicionais; em outras palavras: as instituições políticas e a sua peculiar forma de decidir não podem ser capturadas pelo sistema judicial. Vale dizer que as instituições do sistema judicial funcionalmente democráticas devem evitar o que, nas palavras de Levitsky e Ziblatt (2018), é denominado de *hardball* constitucional, porque é preciso preservar a sobrevivência institucional dos adversários e aceitar eventuais derrotas ou vitórias parciais, sem concebê-las necessariamente como condenações existenciais definitivas ou como intimidações exclusivistas.

Não é possível afirmar que o Ministério Público e o Poder Judiciário estejam abandonando as regras do jogo democrático ou adotando práticas de *hardball* constitucional. O cenário político-institucional no Brasil ainda preserva os seus *guardrails*, isto é, as normas formais e informais que garantem o funcionamento regular da democracia. Mas é bom ter cautela para evitar uma escalada de retórica bélica pautando as relações interinstitucionais, especialmente se determinadas instituições tendem a exigir autoritariamente exclusividade no encaminhamento da resolução de problemas. Por óbvio, as instituições do sistema judicial devem, sim, atuar para aprimorar continuamente o combate à corrupção e à impunidade, porque são, inclusive, guardiãs da Constituição e não têm a obrigação de serem subservientes diante dos Poderes do Estado. Logo, para a

democracia, o conteúdo das propostas políticas interessa e a forma de encaminhar tais conteúdos importa.

Um perigo para a democracia são os atos de animosidade político-partidária, que não podem derivar para o desprezo para com as normas que estruturam os *guardrails* da democracia. O combate às práticas políticas de natureza populista ou autoritária não deve adotar as mesmas táticas populistas ou autoritárias, mas devem garantir a sobrevivência dos *guardrails* democráticos para evitar um aumento gradativo da barbárie político-institucional, decorrente de polarizações agressivas e de ressentimentos acumulados.

Não há elementos que permitam asseverar que as instituições estão se fragilizando desde que a força-tarefa da Lava Jato iniciou os seus trabalhos em 2014. É razoável admitir que a Lava Jato é um sintoma robusto de que as instituições estão mais fortes e, por conseguinte, de que é um meio pelo qual a democracia fortalece os seus *guardrails*. Ademais, só em democracias saudáveis o sistema de freios e contrapesos pode funcionar a contento. No entanto, a necessidade de cautela persiste, porque, ao prestigiar os *guardrails* da democracia, não se deve pôr em risco os valores que lhes dão sustentação e eficácia.

Enfim, não é promissor combater a corrupção menosprezando as regras do jogo democrático, que não sobrevivem bem sem os partidos políticos e um equilíbrio minimamente razoável entre os Poderes e suas respectivas atribuições constitucionais. O papel do sistema judicial que maneja os instrumentos de accountability horizontal não pode ser dissociado dos benefícios e insuficiências do sistema político democrático.

Há limitações importantes nos procedimentos de accountability vertical nos contextos democráticos, mas, seguindo a orientação esboçada por Manin, Przeworski e Stokes (1999), não se pode desistir de criar formas de ampliar a transparência governamental e também de facilitar o controle dos governantes por parte dos eleitores, tendo-se em vista, contudo, que a eleição, por si só, não será suficiente para o exercício de tal controle diante de um aparato estatal que lida com uma enorme quantidade de deliberações. Segundo esses autores, a última grande invenção institucional ocorreu em 1860: a representação proporcional. Então, outro desafio é decidir se a situação atual da democracia permite celebrar ou lamentar todo esse tempo sem grandes novidades.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. 2016. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. E-Book, New Jersey. Princeton University Press.
- ARANTES, Rogério Bastos. 1999. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39: 83-102.
- ARANTES, Rogério Bastos; KERCHER, Fábio. 1999. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 54: 27-41.
- BOTERO, Sandra et al. 2015. Says who? An experiment on allegations of corruption and credibility of sources. *Political Research Quarterly*, v. 68, n. 3: 493-504.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. 2010. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2: 399-422.
- CORDERO, Guillermo; BLAIS, André. 2017. Is a corrupt government totally unacceptable?. *West European Politics*, v. 40: 645-662.
- FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. 2008. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2: 703-745.
- GERRING, John; THACKER, Strom C. 2004. Political institutions and corruption: the role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 2: 295-330.
- GOTTLIEB, Jessica. 2016. Greater expectations: a field experiment to improve accountability in Mali. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 1: 143-157.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. 2013. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. *Revista Debates*, v. 7, n. 1: 229-243.
- HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Júlio; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. 2016. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 13: 1739-1773.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. 2018. *How democracies die*. E-Book, New York. Crown.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. 1999. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge. Cambridge University Press: 29-54.
- MELO, Natália Maria Leitão de. 2010. *Quem controla os controladores? Independência*

e accountability no Ministério Público brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 97 p.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. 2017. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 66: 130-159.

MOUNK, Yascha. 2018. *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. E-Book, London. Harvard University Press.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Paraná. 2016. Em nota, força-tarefa da Lava Jato manifesta repúdio à Lei do Terror contra juízes e Ministério Público. Curitiba-PR, (12 jul. 2018), <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/forca-tarefa-manifesta-repudio-a-lei-do-terror-contrajuizes-e-ministerio-publico>>.

MÜLLER, Jan-Werner. 2016. *What is populism?*. E-Book, Philadelphia. University of Pennsylvania Press.

NOBRE, Marcos. 2013. *Choque de democracia: razões da revolta*. E-Book, São Paulo. Companhia das Letras.

PAVÃO, Nara. 2018. Corruption as an only option: the limits to electoral accountability. *The Journal of Politics*, v. 80, n. 3: 996-1010.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. [2018?]. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, (15 jul. 2018), <<http://novosestudos.uol.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao>>.

RUNCIMAN, David. 2018. *How democracy ends*. E-Pub, London. Profile Books.

SILVA, Fabricio Pereira. 2017. A “qualidade da democracia” como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir?. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 26, n. 2: 6-29.

SVOLIK, Milan W. 2013. Learning to love democracy: electoral accountability and the success of democracy. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 3: 685-702.

A FORÇA DA LEI VS. A FORÇA DO LOBBY: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

ANDRÉ SATHLER
MIGUEL GERÔNIMO NETTO

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise da força normativa das proposições em curso no Parlamento brasileiro sobre o estabelecimento do marco regulatório do lobby. Foi realizada prospecção de dados atualizados, especialmente sobre as proposições em tramitação no Congresso Nacional, o que resultou em um estudo em torno do qual enfatizou-se a maneira pela qual grupos organizados buscam a

viabilização de seus pleitos. Conformou-se o modelo de regulamentação proposto por legisladores brasileiros à proposta de classificação do ambiente regulatório em fraco, médio e forte.

PALAVRAS-CHAVE

Poder Legislativo, Lobby; Grupo de interesse; Grupo de pressão; Regulamentação, Força normativa.

THE FORCE OF THE LAW VS. THE FORCE OF THE LOBBY: AN ANALYSIS OF THE PROPOSALS FOR REGULATING LOBBY IN BRAZIL

ABSTRACT

This paper brings an analysis of the normative force of the proposals underway in the Brazilian Parliament about the establishment of the regulatory framework for lobby. It was carried out with updated data, especially on the proposals being processed in the National Congress, which resulted in a study that emphasizes the way in which organized groups seek the viability of their lawsuits. The model of regulation propo-

sed by Brazilian legislators was conformed to the proposal of classification for the regulatory environment of lobby as weak, medium and strong..

KEYWORDS

Legislative power, Lobby; Interest group; Pressure group; Regulation, Normative force.

SOBRE OS AUTORES

ANDRÉ SATHLER

Doutor em Filosofia. Docente do Mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Contato: andre.sathler@gmail.com

MIGUEL GERÔNIMO DA NÓBREGA NETO

Professor de Processo Legislativo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Ibmecc e da Abrig/IEL. Servidor efetivo da Câmara dos Deputados.

Contato: miguel.netto@camara.leg.br e miguelgeronimonetto@gmail.com.

SUBMETIDO EM

05/2018

APROVADO EM

07/2018

1. Introdução

A ideia de associação entre pessoas em torno de um objetivo comum com a finalidade de influenciar resoluções de agentes decisórios para se alcançar determinados pleitos é milenar. O assunto requer, dada a sua complexidade, uma análise sistematizada para que se compreenda se esses grupos desenvolvem funções úteis à sociedade ou se as suas atuações não passam de uma degeneração do processo de intermediação de interesses. No contexto atual das democracias representativas, essa discussão ganha especial pertinência, dado o acesso diferenciado dos grupos aos parlamentares, que, em tese, representam a população como um todo.

A presente pesquisa se vale do modelo teórico desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) sobre a força normativa da legislação sobre *lobby* implantada em alguns países, que, por sua vez, vai configurar os limites e a importância da atividade dos lobistas junto aos poderes públicos constituídos, especialmente ao Legislativo. O modelo é aplicado às possibilidades de regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil.

Quando praticado de forma ética, o *lobby* visa intermediar relações específicas entre sociedade e poder constituído, ao promover uma colaboração ativa de seus componentes. Nas democracias, essa intermediação de interesses se faz presente em diversos níveis, pois, independentemente do objetivo da busca de influência no ambiente decisório de poder, mediante agentes que tenham trânsito em órgãos do Estado, a pressão pode fazer diferença no momento de definição de políticas públicas.

A aplicação da pesquisa de Chari, Murphy e Hogan (2007) às possibilidades normativas do *lobby* em tramitação no Congresso Nacional contribui para suprir a carência de análises sobre o assunto. Trata-se de pesquisa qualitativa e realizada por meio do método exploratório-descritivo, sendo os seus dados coletados por levantamento bibliográfico e documental, seja de forma tradicional ou eletrônica.

2. Lobby: um conceito escorregadio

Apresentar o significado de um vocábulo, especialmente se ele é de procedência estrangeira e com conotação política, requer um consistente levantamento de informações para o conhecimento de seu sentido. Ao se considerar a complexidade e a abrangência do que está em questão no termo *lobby*, cumpre definir inicialmente o seu sentido literal para, em seguida, explorar o sentido político. Na sua acepção etimológica, restrita ou literal, com origem na língua inglesa, o termo significa *antessala, vestíbulo, átrio*. Para Farhat (2007), historicamente *lobby* conduz à seguinte ideia:

Do ponto de vista histórico, com o sentido da postulação de interesses, a palavra refere-se – na Inglaterra, de onde seu uso se generalizou – ao *lobby* da Câmara dos Comuns. Nele postavam-se os que tinham algo a pleitear dos membros do Parlamento a fim de abordá-los em sua passagem para participar das sessões do plenário (Farhat, 2007, p. 50).

Gozetto e Mancuso (2011), a partir da evolução linguística que o vocábulo obteve ao longo do tempo, desde o sentido arquitetônico até alcançar o seu significado político, também abordam o contexto histórico do *lobby* na Inglaterra:

Lobby é uma palavra que veio da língua inglesa, e etimologicamente designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo e a palavra saltou do léxico

da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os 'lobistas') que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada de edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam (Gozetto e Mancuso, 2011, p. 120).

Ainda se reportando à origem inglesa, Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012) vão além do sentido denotativo do vocábulo, ao empregarem a interpretação política que o termo adquiriu quando se trata da relação entre *lobby* e *decision-makers*: “Em termos gerais, portanto, *lobby* passou a significar a ação de defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões” (Gozetto, Ianoni e Mancuso, 2012, p. 120). Foi, portanto, mediante um processo metonímico que a expressão *lobby* deixou de designar um lugar e passou a significar uma atividade política.

Além de tratar da origem do *lobby* na Inglaterra, Farhat (2007) explica a adoção norte-americana do vocábulo:

Nos Estados Unidos, a palavra foi adotada com o mesmo sentido, mas a referência era o vestíbulo do hotel onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca. Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração. Por ali passavam também membros da Câmara dos Representantes, ou do Senado, em visita ao futuro presidente, os quais podiam, por sua vez, serem portadores ou apoiadores do pretendido pelos solicitantes (Farhat, 2007, p. 50).

Na direção de autores norte-americanos que tratam do assunto, Rosenthal (2001, p. 1) data no século XIX a origem da prática do *lobby* nos Estados Unidos: “*The first recorded use of 'lobby' in U.S. legislative circles was in 1808. Since then, it has been part of the lexicon of American politics*”. Também no caso norte-americano a origem é associada à questão espacial. Trata-se de uma perspectiva interessante, uma vez que se pode conceber a atividade lobista como um exercício de ocupação de espaços.

No sentido que se insere no campo da Ciência Política, diversos são os autores que buscam conceituar *lobby* da forma mais precisa possível. Para Gonçalves (2012, p. 13), “*lobby* é a prática de buscar acesso aos agentes políticos e fazer com que eles saibam das demandas de determinados segmentos da sociedade, usando pessoas (lobistas) e os seus canais de contato junto aos órgãos do governo”. Farhat (2007, p. 50), sempre focando o aspecto ético do exercício da atividade, considera *lobby* “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de serem ouvidos pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Gozetto e Mancuso (2011, p. 120), na ótica acadêmica e restrita do vocábulo, entendem que “se refere à defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas”. Trata-se, segundo Gozetto e Mancuso, de uma atividade de defesa de interesses relacionada com a tomada de decisões políticas, sendo, por conseguinte, um mecanismo democrático de intermediação de interesses (Gozetto e Mancuso, 2011, p. 120). Para Rosenthal (2001, p. 1), “*lobbying is simply the practice of attempting to influence the decisions of government*”.

Godwin, Ainsworth e Godwin (2013), que realizaram uma ampla pesquisa sobre a formulação de políticas públicas nos Estados Unidos, onde a atividade dos grupos de pressão é regulamentada, entendem por *lobby*, de maneira geral:

A FORÇA DA LEI VS. A FORÇA DO LOBBY:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE
REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Lobbying is any effort used to influence public policy. Lobbying includes campaign contributions and the various activities of paid lobbyist as well as efforts by citizens and public officials to influence policy outcomes. Although anyone can lobby, we restrict the term lobbyist to those nongovernment actors who earn their living attempting to influence public policy (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 6).

Ao analisar *lobby* como competição por influência no âmbito das regras do jogo parlamentar, Santos (2014, p. 57) considera o termo como “os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores”. Por sua vez, Graziano (1997, p. 4) entende *lobby* como “uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos”.

Na ótica de Fahat (2007), dois sentidos devem ser considerados quando se procura encontrar o melhor significado para o vocábulo: o amplo e o restrito. Para ele, a primeira conotação diz respeito a todo e qualquer esforço destinado a influenciar decisões do Estado, desde que observados os meios lícitos para isso. Assim, qualquer cidadão, ao fazer gestão junto a um deputado, senador, ministro ou outra autoridade pública, está exercendo o seu poder geral de influenciar decisões ao buscar providências junto a esses atores públicos em torno de uma causa de seu interesse. O sentido mais específico refere-se aos agentes que representam um grupo de pressão, os quais entram diretamente em ação com vistas a interferir nas decisões de fazer ou deixar de fazer alguma coisa por meio das autoridades públicas (Farhat, 2007).

Independentemente das diversas definições do que vem a ser *lobby*, o principal enfoque é a força de influenciar decisões quando realizada de maneira organizada. Nessa linha de raciocínio, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986) definem o termo como:

Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos *decision-makers* os desejos dos seus grupos. *Lobbying* é, portanto, e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1986, p. 563-564).

Libby (2012, p. 14), após avaliar o conceito de *lobby* defendido pelo ‘Center for Lobbying in the Public Interest’ (CLPI), que considera a atividade legal para os moldes norte-americanos, entende ser *lobby* uma “*action of that person or persons with the goal of affecting the law. Lobbying can also mean rallying others to carry a specific message to elected officials for the purpose of affecting the law*”.

Realizando-se uma síntese das ideias dos autores citados sobre o conceito político de *lobby*, pode-se entender de que se trata da defesa de interesses de grupos representados que buscam influenciar decisões de autoridades públicas. Visa-se interferir na sucessão de fatos que podem ou não ocorrer, a depender se o interesse seja fazer ou não realizar alguma coisa, de forma que essa interferência atenda aos anseios dos representados no grupo de pressão.

O Quadro 1 apresenta os diversos conceitos de *lobby* levantados. Trata-se de um panorama que utiliza os termos “defesa de interesses”, “influência” e “representação”, o que demonstra que, mesmo com palavras-chave distintas, o significado político de *lobby* converge em relação aos conceitos apresentados pelos diferentes autores.

Quadro 1: Conceitos de *lobby*

Termos-chave	Conceitos	Autores
Defesa de interesses	Defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas.	Gozetto e Mancuso (2011)
Influência	<i>Lobbying is simply the practice of attempting to influence the decisions of government.</i>	Rosenthal (2001)
	<i>Lobbying is any effort used to influence public policy (...) to influence policy outcomes.</i>	Godwin, Ainsworth e Godwin (2013)
	(...) o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores.	Santos (2014)
	Todo e qualquer esforço destinado a influenciar decisões do Estado.	Farhat (2007)
	É a ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público.	Lodi (1986)
Representação	Uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos.	Graziano (1997)
	Agentes que representam um grupo de pressão, os quais entram diretamente em ação com vistas a interferir nas decisões de fazer ou deixar de fazer alguma coisa por meio das autoridades públicas.	Farhat (2007)
	Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos <i>decision-makers</i> os desejos dos seus grupos.	Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986)
	Mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.	Lodi (1986)

Fonte: Elaboração própria

Diante de todos os conceitos apresentados, torna-se oportuno entender a transição do contorno teórico para o prático por meio da apresentação dos mecanismos de atuação dos lobistas.

3. Lobby: mecanismos de atuação

Diante da atuação dos lobistas na condição de facilitadores de pleitos a serem levados aos *decision-makers*, é pertinente conhecer os papéis a que se prestam em favor de seus clientes, os grupos de pressão. Faz parte da atividade do lobista criar estratégias de comunicação junto a servidores públicos e políticos, a fim de influenciar deliberações que lhe sejam confiadas.

Levar ao conhecimento de parlamentares, ministros e outros agentes públicos informações que subsidiem suas decisões é matéria-prima produzida no dia a dia dos lobistas. Pressionar políticos para defender os direitos de grupos articulados e evitar a aprovação de normas prejudiciais a seus interesses, bem como buscar a intervenção de parlamentares junto ao Executivo ou viabilizar a interferência diretamente neste poder, são tarefas inerentes ao exercício do ofício do lobista, municiado de informações confiáveis e indispensáveis. Para Rosenthal (2001, p. 11), “*legislators, who are on the receiving end, claim that most of what lobbyists do is provide useful information*”.

Para Rodrigues (1960, p. 17) “um *lobbyist* competente (...) pode prestar a um corpo legislativo (ou à Administração) alguns dos serviços que um bom advogado presta a um tribunal”. Essa comparação com os operadores do Direito tem a sua razão de ser, uma vez que cabe ao defensor jurídico levantar as evidências em prol de seu cliente. Para isso, estes reúnem informações fidedignas a serem juntadas ao processo judicial, as quais fazem toda a diferença quando da decisão do magistrado ou do conjunto deles.

Lodi (1986) levanta algumas particularidades sobre o papel desempenhado pelos lobistas, essenciais para o êxito dos pleitos apresentados:

Identifica caminhos alternativos para localizar na área governamental os responsáveis que possam ajudar na solução de problemas e dificuldades, sejam de natureza financeira, comercial, de apoio a programas de investimentos, ‘know-how’, pessoal, etc. Promove o contato (...) com diversos escalões governamentais, contatos em nível adequado ao entrosamento, para análises várias, negociações, reivindicações, etc. O ‘abrir as portas’ é o aspecto mais conhecido de nossos *lobbyists*, mas essa atividade é consequência das demais. Faz acompanhamento dos assuntos recomendados e tratados e que devem ter seguimento, mantendo a empresa informada (Lodi, 1986, p. 37, 41).

É papel dos lobistas preparar o ambiente ideal para facilitar o acesso de grupos de pressão aos políticos e, por conseguinte, buscar obter os melhores resultados em seus pleitos. Compete aos lobistas reunirem todos os elementos, de forma ética e legítima, baseados em habilidades específicas, como a aptidão de fazer e manter relacionamentos e resolver conflitos de interesses inerentes à atividade.

No âmbito do Poder Legislativo, a atuação do lobista abrange sugerir minutas de proposição e de emendas, oferecer notas técnicas, tentar influenciar na escolha de relatores e fazer gestão junto a eles, aos líderes partidários, aos presidentes e membros das comissões e aos componentes da Mesa Diretora das Casas Legislativas, além de promover encontros informais com parlamentares, realizar visitas periódicas aos gabinetes dos deputados e senadores, e influir na agenda dos trabalhos dos políticos.

Pesquisadores dos procedimentos do Parlamento norte-americano, Godwin, Ainsworth e Godwin (2013) afirmam que três atividades são cultivadas pelos lobistas. Uma delas é suprir de informações os tomadores de decisão. Nas palavras dos autores:

The (...) task of lobbyist is to supply information to policymakers. Legislators are often generalists. Legislators who develop expertise in one or two issue areas remain concerned with many different issues, and they need information about all of them. Members of Congress and their staff members are among the world’s busiest people, often working seventy to eighty hours per week when Congress is in session (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 5).

Para esses autores norte-americanos, “*lobbyist typically are issue specialists. They know a great deal about one issue area such as pesticides, wind energy, or farm subsidies. (...) To obtain information on all of the issues that they must address, members of Congress turn to lobbyists*” (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 3 e 4). Além de informações técnicas, os lobistas também disponibilizam informações políticas aos decisores, que as utilizam em prol de uma determinada causa.

Para viabilizar a função de prover informações corretas e confiáveis, Lodi (1986) enumera alguns atributos inerentes aos agentes que promovem as relações governamentais¹:

Manter-se informado da agenda de reuniões e eventos de organismos que possam influenciar as atividades do grupo, em nível de órgãos governamentais, associações de classe e outras instituições. Comparecer a estas reuniões e eventos, fazendo valer a posição do grupo em assuntos que afetem as suas atividades. Manter-se permanentemente a par de informações e tendências que se expressem formal e informalmente em sua área de atuação. Inteirar-se de eventos não periódicos ou especiais que sejam significativos para o grupo, fazendo valer a sua participação (LODI, 1986, p. 38-39).

Ler, analisar e interpretar notícias dos meios de comunicação, manter-se informado sobre mudanças ocorridas no cenário social, econômico e político, e preparar-se para intervenções que se fizerem necessárias são outras funções e habilidades essenciais ao profissional do *lobby* para bem representar os pleitos dos grupos de pressão. Dada a variada gama de assuntos que são levados aos parlamentares e outras autoridades públicas no dia a dia do processo decisório, a informação é o principal ingrediente de que dispõem os lobistas com vistas à obtenção de resultados concretos em cada causa coletiva.

Outra competência inerente aos trabalhos do *lobby* é o monitoramento das atividades dos agentes políticos decisores. Segundo Godwin, Ainsworth e Godwin (2013):

Because congressional committees and subcommittees maintain their own agendas and often make critical policy decisions, lobbyists must monitor these additional venues. Markup sessions are part of the regular legislative process, but they are not widely advertised, so lobbyists must remain at the ready (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 3 e 4).

Um exemplo desse monitoramento realizado pelos lobistas refere-se às peças orçamentárias. Tal acompanhamento exige esforço e trabalho por parte dos lobistas para entender e monitorar programas, projetos e atividades que compõem o orçamento, seja ele federal, estadual ou municipal. Influenciar a alocação adequada de recursos em favor dos pleitos de grupos de pressão exige avaliação das rubricas orçamentárias em diversas etapas do seu processo, sejam elas no Poder Executivo, sejam no Poder Legislativo. No contexto norte-americano, “*the White House also prepares the preliminar national budget that sets the nation’s spending priorities. Kepping up with all of these activities requires enormous effort for any lobbyist*” (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 4).

Para Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 5), que levaram dez anos em pesquisas para lançar o seu manual, “*monitoring is equally important for lobbying the bureaucracy. Lobbyists routinely contact agency personnel to discover the new initiatives that an agency plans. Forewarned is forearmed*” (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 5).

1 O termo “relações governamentais” é assimilado como sinônimo da atividade de lobby. Essa associação se tornou mais forte a partir de 2013, quando a Liga Americana de Lobistas (American League of Lobbyists) trocou seu nome para Associação de Profissionais de Relações Governamentais (Association of Government Relations Professionals). No Brasil o termo ganhou força também com a criação de cursos superiores de Relações Governamentais e com a aprovação, pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, da atividade de ‘profissional de relações institucionais e governamentais’.

Outra atividade comum aos lobistas, identificada por Godwin, Ainsworth e Godwin (2013), é a manutenção da boa relação com outros lobistas e com a autoridade pública. Segundo os autores:

Coordinating inside and outside activities is crucial because to be successful legislative proposals need a supportive coalition within the Congress as well as the support of individuals and groups beyond the confines of Congress. Lobbying enterprise helps the lobbyist by giving her regular access to legislators who can lobby other legislators on behalf of her group's legislative priorities. The enterprise also facilitates interactions among lobbyists when are drafting proposals for legislators (Godwin, Ainsworth e Godwin, 2013, p. 3-4).

A depender dos estágios do processo decisório em que os lobistas atuam, Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012) apontam três momentos de intervenção dos lobistas com o propósito de obterem êxito nos pleitos formulados, uma vez que atuar de forma estratégica é outro papel destacável, o que possibilita aumento de chances de ganhos concretos:

Antes do estágio deliberativo, na escolha dos próprios tomadores de decisão. Nas diversas etapas do processo deliberativo, que incluem a definição da agenda decisória, a formulação de propostas referentes aos itens da agenda, o debate e a negociação em torno das propostas existentes e a tomada de decisão. E nas fases posteriores à deliberação, como a regulação e a revisão judicial das decisões (Gozetto, Ianoni e Mancuso, 2012, p. 2).

Traduzir para os seus clientes o complexo funcionamento das engrenagens estatais é tarefa inerente aos escritórios de relações governamentais. Muitas vezes os interessados em obter informações estratégicas do Estado recorrem aos lobistas, em vez de se dirigirem diretamente ao seu aparato oficial, porque sabem que encontram obstáculos na complexa engrenagem burocrática dos órgãos públicos e por entenderem que os lobistas possuem um vasto banco de dados sobre a atuação estatal, monitorando o trabalho dos poderes, em especial do Legislativo e do Executivo. No caso do Congresso Nacional, acompanham, por exemplo, os trabalhos das comissões, mantendo contato com os dirigentes desses colegiados, como presidentes, relatores, líderes e membros mais influentes. Os lobistas elaboram relatórios sobre o andamento dos trabalhos do Parlamento, em conformidade com o interesse específico da clientela que representam. Também orientam seus clientes sobre as melhores oportunidades de contato com os políticos, ao mapearem a agenda das autoridades públicas, o que colabora, sobremaneira, com o êxito de suas atuações (Paul, 2005, p. 1).

Sobre o mapeamento das atividades estatais, Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 3-4) entendem que *“lobbyist spend their time monitoring what the government is doing, providing information to policymakers and maintaining relationships with government officials and other lobbyist”*. Para Graziano (1997, p. 4), muito além da pressão, fazer *lobby* é “um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para defesas desses projetos, procurar aliados e outras providências”.

O Quadro 2 apresenta os diversos papéis que cabem ao lobista (agente) como articulador dos pleitos dos grupos de pressão (principal).

Quadro 2: Papéis do lobby

Ação-chave	Papel desempenhado
1. Acompanhar	Acompanhar os trabalhos dos órgãos colegiados decisores.
2. Agir	Agir proativamente.
3. Atuar	Atuar de forma estratégica em cada etapa do processo decisório.
4. Buscar	Buscar a intervenção.
5. Comparecer	Comparecer a reuniões e outros compromissos.
6. Criar	Criar estratégias de comunicação. Criar e manter relacionamentos.
7. Desenvolver	Desenvolver bons argumentos.
8. Disponibilizar	Disponibilizar informações confiáveis.
9. Facilitar	Facilitar o encaminhamento de pleitos. Facilitar o estabelecimento de contatos.
10. Fazer	Fazer gestão junto às autoridades públicas.
11. Formular	Formular propostas alternativas para decisão.
12. Identificar	Identificar caminhos para facilitação de pleitos. Identificar aliados e opositores ao pleito.
13. Influir	Influir eticamente na escolha de ocupantes de cargos públicos.
14. Inteirar-se	Inteirar-se sobre eventos de interesse.
15. Ler, analisar e interpretar	Ler, analisar e interpretar notícias e acontecimentos de interesse.
16. Manter	Manter boas relações com autoridades públicas e com outros lobistas.
17. Manter-se	Manter-se informado sobre tendências e agendas.
18. Mapear	Mapear problemas e soluções.
19. Monitorar	Monitorar as atividades dos agentes políticos decisores.
20. Oferecer	Oferecer notas técnicas e estudos.
21. Perseguir	Perseguir os melhores resultados de pleitos.
22. Preparar	Preparar o ambiente ideal de facilitação de soluções.
23. Preparar-se	Preparar-se para necessárias intervenções.
24. Prestar	Prestar serviços técnicos e políticos.
25. Promover	Promover contatos técnicos e políticos. Promover encontros com autoridades públicas.
26. Prover	Prover informações confiáveis.
27. Realizar	Realizar o acompanhamento de assuntos de interesse. Realizar visitas periódicas aos decision-makers.
28. Resolver	Resolver conflitos.
29. Reunir	Reunir elementos para simplificar a intermediação.
30. Subsidiar	Subsidiar as decisões estatais.
31. Sugerir	Sugerir minutas de proposições e documentos.
32. Suprir	Suprir de informações os decision-makers.
33. Traduzir	Traduzir para seus clientes o funcionamento do processo decisório.
34. Transmitir	Transmitir dados confiáveis e credibilidade.
35. Viabilizar	Viabilizar a participação política dos membros do grupo de pressão.

Fonte: elaboração própria. Ordenação: por ordem alfabética da primeira coluna

Seja individual ou coletivamente, a atividade de *lobby* é exercida por atores diversos. Em fevereiro de 2018 o Ministério do Trabalho e Emprego aprovou a inserção da atividade de profissional de relações institucionais e governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com o número 1423-45. Inseriram debaixo de 1423 – Gerentes de comercialização, marketing e comunicação, para não criar uma ocupação inteiramente nova. No âmbito dessa classificação, é possível gerar-se uma tabela de atividades, na qual destaca-se o item “H”, que é o mais especificamente relacionado às atividades do profissional de relações governamentais².

O Quadro 3 apresenta as atividades relacionadas no item “H” da referida tabela, cotejando-os com os itens apresentados no Quadro 2 (elaborado pelos autores com base na literatura).

Quadro 3 – Tabela de Atividades do Profissional de Relações Institucionais e Governamentais – Item H (Atuar em processo de decisão política)

Quadro 2	Atividade
14, 17, 22	Participar de formulação de políticas públicas.
3, 18, 22, 23	Elaborar estratégia de relações governamentais.
6, 9, 12, 16, 19	Elaborar perfis (parlamentares e autoridades).
6, 9, 12, 16, 19	Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados.
8, 12, 14, 17, 23	Gerir riscos regulatórios / normativos.
1, 14, 15, 17, 23, 26, 27	Monitorar ações governamentais (executivo, legislativo e judiciário) com potencial impacto setorial e institucional.
8, 15, 17	Analisar risco regulatório / normativo.
18, 21, 23, 24	Planejar ação de mitigação de risco regulatório / normativo.
8, 15, 26	Analisar impacto normativo.
7, 10, 11, 20, 26, 30, 32	Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa.
4, 10, 11, 26, 30, 31	Sugerir proposições legislativas / normativas.
8, 11, 14, 20, 24, 26, 30, 32, 34	Solicitar notas técnicas às áreas competentes.
8, 12, 15, 19, 23, 27, 29, 33, 35	Mapear processos de decisão.
4, 8, 9, 14, 25, 27, 35	Informar ao interessado a agenda de trabalho do órgãos envolvidos.
4, 5, 9, 22, 25, 27, 35	Organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política.
4, 5, 10, 11, 20, 21, 22, 24, 27, 30, 34, 35	Defender os interesses do representado no processo decisório.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de achados na literatura e da Tabela de Atividades da Ocupação de profissional de relações institucionais e governamentais da CBO

Como se pode perceber e como deveria ser, as atividades descritas na CBO são mais precisas e de perfil mais técnico, de modo a possibilitar a identificação da especificidade da atividade. Contudo, abrangem quase completamente as atividades previstas na literatura (formuladas de modo mais solto e ambíguo, conforme Quadro 2). A grande ausência na CBO é a atividade prevista no item 13 do Quadro 2: “influir eticamente na escolha de ocupantes de cargo público”.

² A Tabela de Atividades pode ser gerada dinamicamente no sítio eletrônico <http://www.mte.cbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas>.

4. A força da lei vs. a força do lobby: referencial teórico

Quanto à avaliação da força do modelo normativo que tende a ser adotado no país, a pesquisa aproveitou e adaptou ao modelo brasileiro o estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (CMH, 2007), os quais analisaram quatro países que implementaram leis de regulamentação do *lobby* – Estados Unidos, Canadá, Alemanha e União Europeia (Parlamento Europeu) – para efeito de comparação dos estágios em que se encontravam as legislações sobre o tema. A motivação para o estudo desenvolvido pelos pesquisadores se deveu à carência de pesquisas comparativas que pudessem oferecer uma classificação com vistas à compreensão dos diferentes níveis dos ambientes regulatórios, a fim de levantar resultados e lições que pudessem ser utilizados pelos legisladores de outros países.

Segundo os autores, apesar de outras obras oferecerem análise individual de cada país sobre a regulamentação do *lobby*, havia uma dupla lacuna literária. Em primeiro lugar, nenhum estudo oferecia uma análise comparativa que classificasse a força normativa (fraca, média ou forte) das leis adotadas. Além disso, poucos estudos analisaram quais seriam os pontos de vista dos principais agentes envolvidos no processo – políticos, lobistas e legisladores –, comparando e contrastando os diferentes ambientes regulatórios.

Assim, com base nas características dos três tipos ideais de regulamentação apresentados no estudo de CMH (2007), e considerando que cada país pode implementar diferentes níveis de normas para regulamentar o *lobby*, esta pesquisa verifica qual o nível na escala de força normativa (fraca, média ou forte) da principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre o regulamento do *lobby* (Projeto de Lei nº 1.202, de 2007), uma vez que é esta a proposta com mais perspectiva de ser definitivamente deliberada no processo legislativo federal brasileiro.

Para CMH (2007), regulamentos são regras que os legisladores devem observar para viabilizar a atividade de *lobby*, o que vai ao encontro dos fundamentos neoinstitucionalistas, em que as instituições estabelecem regulamentos com vistas ao equilíbrio dos sistemas social e econômico para facilitar e viabilizar as relações humanas (Santos, 2007). São exemplos desses regulamentos, no contexto da regulamentação do *lobby*, o cadastramento junto ao órgão público; as regras sobre transparência na relação entre a atividade de *lobby* e o Estado, com vistas a inibir o desvio de comportamento; e os procedimentos de igualdade de acesso público aos dados dos lobistas.

CMH realizaram a pesquisa em duas etapas:

1ª) verificação do estágio em que se encontravam os ambientes regulatórios, de modo a gerar uma classificação para o que denominaram de diferentes tipos ideais de regulamentação, com a seguinte distinção: fraco, médio e forte;

2ª) levantamento de percepções, por meio de questionários e entrevistas, junto aos atores interessados no tema da regulamentação do *lobby* (lobistas, políticos e legisladores), com o objetivo de verificar correlações entre os diferentes tipos ideais de ambientes de regulamentação e suas percepções.

O *Center of Public Integrity* (CPI) aproveitou o estudo realizado pelos pesquisadores e aplicou o método em cinquenta jurisdições norte-americanas (em nível federal e em 49 estados que possuem legislação sobre *lobby*), com o objetivo de analisar a eficácia das leis implementadas sobre essa atividade. Para isso, o CPI instituiu um método de pontuação baseado em 48 perguntas relativas à atividade de *lobby*. As perguntas apresentadas aos atores eram divididas em oito áreas:

- a) definição de lobista;
 - b) registro individual;
 - c) divulgação de gastos individuais;
 - d) divulgação de gastos do empregador;
 - e) registro eletrônico;
 - f) acesso público aos dados do lobista;
 - g) cumprimento da lei;
- h) período de carência para o exercício e registro do lobby por parte de ex-servidor ou autoridade pública.

Segundo CMH (2007), a pesquisa do CPI³ foi realizada inicialmente para analisar as legislações de *lobby* nos EUA, sendo uma das contribuições do estudo a possibilidade de o método ser replicado em outras jurisdições estrangeiras. Com esse entendimento, houve aproveitamento do estudo no Canadá, na Alemanha e na União Europeia (Parlamento Europeu).

CMH (2007) estabeleceram os seguintes atributos aos tipos ideais de regulamentação:

- 1) Sistemas fracamente regulamentados:
 - a) há regras sobre registro individual, mas há poucos detalhes informados;
 - b) não há regras para divulgação de gastos individuais, uma vez que os lobistas não são obrigados a apresentar relatórios de despesas;
 - c) não há regras para divulgação de gastos do empregador do lobista;
 - d) há um fraco sistema de registro *on-line*;
 - e) não há previsão, por órgão estatal, de realização de revisões obrigatórias e auditorias no cadastramento;
 - f) não há período de carência para que o legislador se torne um lobista.

2) Sistemas de regulamentação média:

a) as regras de registro são mais rígidas do que em sistemas fracamente regulados. Nesse caso, os cadastramentos devem indicar o assunto, a proposição e a instituição governamental objeto do *lobby*;

b) há regras sobre a divulgação individual de gastos, sendo vedado oferecer presentes, devendo as contribuições para campanha política ser divulgadas. No entanto, existem lacunas, permitindo-se consultoria de lobistas a partidos políticos para efeito de obtenção de recursos;

c) não há previsão de relatórios de gastos do empregador;

d) há sistema de registro *on-line*, exigindo-se poucos recursos para sua utilização e manutenção. O acesso do público a lobistas cadastrados está disponível e deve ser atualizado frequentemente, apesar de não serem publicadas divulgações de gastos;

3 Não é objeto da presente pesquisa explicar detalhadamente como é calculado o CPI, uma vez que isso pode ser encontrado no estudo original.

e) um órgão estatal pode realizar revisões obrigatórias e auditorias no cadastramento, embora seja improvável que esse órgão julgue violações dos regulamentos, dada a sua falta de recursos e informações;

f) há um período de carência entre a saída do cargo de legislador e o seu registro como lobista.

3) Sistemas fortemente regulamentados:

a) as regras sobre o registro são as mais rígidas dentre os demais sistemas analisados. Não são apenas o assunto e a instituição que devem ser informados pelo lobista, mas também o nome de todos os empregadores. Também se deve atualizar quase que imediatamente quaisquer alterações no registro, com fornecimento da fotografia do lobista;

b) são robustas as divulgações de gastos individuais, em contraste com os dois outros sistemas. Os rendimentos do lobista deve ser divulgado, assim como devem ser contabilizados e discriminados todos os seus gastos. Todas as pessoas que são remuneradas devem ser identificadas;

c) os gastos do empregador também devem ser rigorosamente divulgados. Diferentemente dos outros dois sistemas, o empregador de um lobista é obrigado a apresentar relatório de gastos, assim como todas as remunerações devem ser divulgadas;

d) há um sistema *on-line* de registro, com acesso ao público, o qual deve ser atualizado com frequência;

e) órgãos estatais devem realizar revisões obrigatórias e auditorias, havendo penalidade legal pela apresentação tardia e incompleta do registro do lobista;

f) há um período de carência entre a saída do cargo de legislador e o seu registro como lobista.

A presente pesquisa é uma adaptação do modelo apresentado pelos pesquisadores norte-americanos às propostas de regulamentação brasileira para a atividade de *lobby*⁴. Em primeiro lugar, a classificação de tipos ideais foi criada para medir ambientes legislativos em que já tenham sido aprovados marcos regulatórios. Já o modelo a ser adaptado à realidade brasileira se baseia em proposta de regulamentação, uma vez que o Brasil ainda discute o seu modelo ideal, tendo em vista que estão em curso no Congresso Nacional projetos de lei e de resolução com esse intuito. Trata-se de uma tentativa de medir a tendência que se anuncia no cenário regulatório nacional, ainda que não se conheça ao certo quando as propostas de regulamentação serão deliberadas no Congresso Nacional ou mesmo se surgirão novas ideias a serem formalizadas por meio de novas proposições legislativas. Independentemente dos resultados obtidos, espera-se que a aplicação do modelo à realidade brasileira sirva de estímulo a outros estudos semelhantes.

O emprego do estudo de CMH (2007) à presente pesquisa ocorre apenas em nível de aplicação dos atributos dos tipos ideais de legislação sobre a regulação do *lobby*. Assim, a partir da análise dos atributos dos três tipos ideais de regulamentação, e considerando

4 A adaptação da metodologia permitiu sua aplicação à proposições (ao passo que o estudo original aplicou-se a leis). Foram desconsiderados alguns aspectos do estudo original, por não se aplicarem relevantemente à proposta da presente pesquisa.

que é possível a implantação do modelo desenvolvido por CMH (2007) a qualquer país, esta pesquisa verifica em que nível se encontra, na escala de força normativa (fraca, média ou forte), a principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre a regulação do *lobby*, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Cumpramos ressaltar os critérios que levaram à escolha do PL nº 1.202, de 2007⁵. No universo de projetos de lei e de resolução relacionados, respectivamente, nos Quadros 16 e 17, desconsideraram-se as proposições arquivadas, por não mais estarem ativas ou tramitando. Assim, restaram apenas quatro proposições: PL nº 6.132, de 1990; PL nº 7.005, de 2013; PL nº 1.202, de 2007; e PRC nº 14, de 2011.

Dentre as proposições restantes, excluiu-se o PRC nº 14/2011, uma vez que os projetos de resolução tratam, em regra, da regulamentação do *lobby* apenas no âmbito do Poder Legislativo. Isso significa que essas proposições não regulam a atuação das atividades de *lobby* nos poderes Executivo e Judiciário, o que restringe o modelo de regulamentação da matéria a apenas um poder da República. Dessa forma, sobraram apenas o PL nº 6.132, de 1990, o PL nº 7.005, de 2013, e o PL nº 1.202, de 2007.

Desse grupo de projetos de lei, desconsiderou-se o PL nº 7.005, de 2013 (que dispõe sobre assinatura eletrônica), visto que, apesar de possuir disposições sobre *lobby*, não tem como escopo principal a regulamentação dessa atividade no Brasil. Por conseguinte, restaram o PL nº 6.132, de 1990, e o PL nº 1.202, de 2007, para análise do estudo de CMH (2007) quanto ao modelo brasileiro de regulação. Ocorre que o PL nº 6.132/1990, de autoria do ex-Senador Marco Maciel, dispõe apenas sobre a regulamentação do *lobby* no âmbito do Poder Legislativo. Essa a proposta foi considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Pelo menos em tese, a iniciativa do ex-Senador deveria ser objeto de projeto de resolução, uma vez que se restringiu a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, não cabendo sanção ou veto do chefe do Poder Executivo a essa espécie normativa. Sobre esse aspecto do PL nº 6.132, de 1990, o relator da matéria na CCJC, Deputado Moroni Torgan, assim se posicionou:

Em que pese a relevância da matéria contemplada no projeto em apreço, cuja disciplina reconhecemos oportuna e conveniente, não há como ignorar a inadequação do instrumento normativo utilizado, viciado de inconstitucionalidade formal insuperável. Com efeito, trata-se de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional, a quem a Constituição reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto. Ora, se se trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, a cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do Presidente da República, através da sanção ou do veto, nos termos do art. 48 da Constituição Federal. O instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto ora em exame será, sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional, se se decidir pela uniformização dos procedimentos. Estes os

5 A escolha do parecer do Deputado Cesar Colnago resultou de ampla reflexão sobre o tema, amparada na pesquisa dos autores. O parecer do Deputado Colnago é mais abrangente, quando comparado ao da Deputada Cristiane Brasil (em que se pese o fato de que de fato o parecer e o substitutivo da Deputada Cristiane Brasil esteja mais atualizado por ser a proposição por último debatida, emendada e deliberada no âmbito da Câmara dos Deputados).

motivos por que votamos pela inconstitucionalidade formal insanável do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990. (Brasil, 1990)

Diante dessas análises, restou o PL nº 1.202, de 2007, de iniciativa do Deputado Carlos Zarattini, para a aplicação do método sugerido por CMH (2007). Essa proposição se encontra mais atualizada do que as demais iniciativas. Além disso, dispõe sobre a matéria de forma mais ampla, contemplando não apenas o Poder Legislativo, mas também o Executivo e o Judiciário. Com o intuito de aperfeiçoar a proposta, o Deputado Cesar Colnago, relator da proposição na CCJC, apresentou, em 12/4/12, substitutivo ao projeto inicial. Assim, é sobre esse substitutivo que é aplicado o modelo de tipo ideal de legislação, como forma de avaliar o estágio em que se encontra a proposta que tende a ser adotada em nível federal no Brasil. Cumpre ressaltar que a despeito de academicamente esta pesquisa se fazer valer do Substitutivo apresentado pelo Deputado César Conalço, o qual é mais abrangente para efeito deste trabalho, ressalta-se que ao longo da tramitação do PL nº 1.202, de 2007, outras modificações foram apresentadas em nível de Substitutivo, especialmente da Deputada Cristiane Brasil, quando componente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

O Quadro 1 apresenta uma avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o país. Para tanto, apresenta os aspectos analisados na pesquisa de Chari, Murphy e Hogan (2007), os dispositivos contemplados no substitutivo e o cotejamento das duas primeiras colunas para avaliar se o sistema proposto é fraco, médio ou forte.

Quadro 3 – Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Substitutivo do Deputado Cesar Colnago ao PL nº 1.202/2007	Avaliação (fraca, média ou forte)
Regras sobre cadastramento	. Obrigatório (art. 3º, caput). . Discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse (art. 7º, caput). . No caso de pessoa jurídica, informações sobre sua constituição, dados do grupo de pressão o qual representa e relação das pessoas que lhe prestam serviços (art. 7º, § 1º).	Forte
Regras para divulgação de gastos individuais	. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, caput). . No caso de pessoas jurídicas, discriminação de toda e qualquer doação ou legado recebido cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, § 2º). . Discriminação das despesas com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influenciar no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional (art. 7º, § 3º). . Preservação, por parte das pessoas físicas ou jurídicas, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, de todos os documentos comprobatórios da realização das despesas e sua disponibilização ao órgão competente, sempre que solicitado (art. 7º, § 5º).	Forte
Regras para divulgação de gastos do empregador	. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, caput).	Forte

Sistema de registro on-line	. Cadastramento será público e acessível pela rede mundial de computadores (art. 3º, parágrafo único). . Informações de caráter público e divulgação pela rede mundial de computadores pelo órgão competente de cada poder, devendo constar as matérias cuja discussão e deliberação seja desejada, além da indicação dos contratantes e respectivos sócios, se houver, quando se tratar de pessoa jurídica (art. 7º, § 1º).	Média
Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	. Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Sistema de penalidade por transgressões às normas	. A infração ao disposto no caput do art. 5º acarretará a suspensão do credenciamento pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal (art. 5º, parágrafo único). . A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º, § 4). . As infrações dolosas serão punidas com advertência e, em caso de reincidência, com a suspensão do credenciamento pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível (art. 10, caput). . Às pessoas e grupos, no exercício das atividades referidas no projeto de lei, aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.429, de 1992, na Lei nº 8.112, de 1990, e no Decreto nº 1.171, de 1994 (art. 11, caput).	Forte
Período de carência (quarentena) entre a saída do cargo de agente público e o registro como lobista	. Não poderão atuar como representantes de interesses aqueles que, nos seis meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção (art. 4º, II).	Forte

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) e o parecer do Relator Cesar Colnago na CCJC da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007

Ao se analisar os dados do Quadro 3, observa-se que a proposta do Relator Cesar Colnago perpassa pelas três classificações criadas pelos pesquisadores: fraca, média e forte. Quanto ao primeiro aspecto (regras sobre cadastramento) ser forte, deve-se ao fato de que as disposições do substitutivo ao PL nº 1.202, de 2007, obrigam o cadastramento com a discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse. É forte também porque se deve informar, no caso de pessoa jurídica, dados sobre sua constituição e o grupo de pressão o qual representa, bem como a relação das pessoas que lhe prestam serviços.

No que diz respeito à divulgação de gastos individual e do empregador, é forte porque o substitutivo torna pública, de forma ampla, toda e qualquer despesa no âmbito da atividade de *lobby*, inclusive rendimentos dos lobistas. Sobre o sistema de registro *on-line*, o substitutivo do relator da matéria na CCJC da Câmara dos Deputados é de força média porque, apesar de o cadastramento ser público, amplo e acessível pela rede mundial de computadores, não prevê de forma clara a atualização frequente dos dados dos lobistas.

Sobre o aspecto referente a revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais, a proposta de modelo brasileiro é fraca, pois não prevê em seus dispositivos qualquer menção a esse elemento constante no estudo de CMH (2007). Já em relação ao sistema de penalidade por transgressões e ao período de carência (quarentena) entre a saída do cargo de legislador e o registro

e engajamento como lobista, a proposta do relator é classificada como forte. Quanto às disposições sobre punição, há previsão de ampla apenação pelo descumprimento das normas legais, como a suspensão do credenciamento, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal e do encaminhamento de informações ao Ministério Público para as providências cabíveis, além da remissão a leis que preveem punições por desvios de conduta. No que se refere ao período de carência, o substitutivo propõe impedimento por seis meses aos que tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção. Dessa feita, como nem todos os aspectos obtiveram a classificação forte, poder-se-ia dizer que a proposta nacional de modelo de *lobby* é forte, com viés a médio.

O Quadro 4 apresenta resumo da avaliação da força normativa do substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Quadro 4: Avaliação resumida sobre a força normativa do modelo de regulamentação do lobby proposto para o Brasil

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Avaliação (fraca, média ou forte)
Cadastramento	Forte
Divulgação de gastos individuais	Forte
Divulgação de gastos do empregador	Forte
Registro on-line	Média
Revisões obrigatórias e auditorias	Fraca
Penalidade	Forte
Período de carência	Forte
Resultado	Forte, com viés a médio

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) e o parecer do Relator Cesar Colnago na CCJC da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Convém destacar que o PL nº 1.202, de 2007, contém disposições não contempladas no estudo de CMH (2007). Segundo o art. 2º do substitutivo do relator da matéria na CCJC, Deputado Cesar Colnago, a atividade de *lobby* será orientada por fundamentos éticos e morais, com destaque para os princípios da Legalidade, da Moralidade e da Probidade Administrativa. Segundo o teor do substitutivo, deverão ser atendidas diretrizes como o livre acesso à informação e a garantia de livre manifestação de pensamento e de tratamento isonômico a diferentes grupos e opiniões. Além disso, o art. 4º, em favor da atuação isenta dos que praticam a atividade de *lobby*, impede, por exemplo, que servidores públicos exerçam essa atividade. Por sua vez, o art. 5º do substitutivo veda às pessoas e aos grupos de interesse provocar a apresentação de proposição com o intuito de obter contratação para atuar na sua aprovação, ou receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito. Por meio do art. 6º, a proposição prestigia a reunião de audiência pública, instrumento de democracia participativa que visa promover o debate de temas de interesse da sociedade. Com o intuito de delimitar o conceito de lobista, o art. 8º dispõe sobre o não escopo da proposição, ao relacionar aqueles que não

são considerados intermediários de interesses no processo decisório, como os indivíduos e as organizações que atuam sem remuneração, desde que isso ocorra de forma esporádica e com interesse meramente individual. Essas disposições, constantes do PL nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zaratinni, o qual foi aprimorado pelo substitutivo apresentado pelo Deputado Cesar Colnago, fazem da proposição uma referência para a discussão sobre a instituição do marco regulatório da atividade de *lobby* no Brasil. Cumpre salientar que em função do término da 54ª legislatura em 31.1.1015 e com a eleição do ex-Deputado Cesar Colnago para o cargo de Vice-Governador do Estado do Espírito Santo, em 15/4/2015 o Presidente da CCJC da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira (PP/AL), designou a Deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ) para a função de relatora da matéria no colegiado. Esta, por sua vez, poderá apresentar conteúdo diferenciado ao seu parecer quando comparado ao texto do ex-relator ou aproveitar, em parte ou totalmente o trabalho realizado pelo ex-parlamentar.

5. Considerações finais

A presente pesquisa indica que as discussões sobre o estabelecimento de um marco regulatório sobre *lobby* ainda se encontram indefinidas no Brasil, uma vez que as proposições em tramitação no Congresso Nacional carecem de decisão por parte dos parlamentares. Destacam-se algumas questões sobre o modelo brasileiro a ser definido em eventual regulamentação.

Apesar de o estudo de CMH (2007) não prever um sistema de medição ponderada para os atributos criados por eles – o que poderia retratar melhor o nível da legislação nos países estudados, uma vez que um atributo supostamente de maior peso ou de maior importância poderia resultar em uma avaliação mais precisa –, a proposta de modelo brasileiro medido com base nesse método tendeu para uma legislação forte, com viés para médio. Isso se deve ao fato de que, dos seis requisitos medidos, apuraram-se cinco como fortes, um médio e um fraco. Segundo CMH (2007), “pode-se argumentar que a busca de regras para o *lobby* pode servir como marco para estabelecer um paradigma dentro do qual todos os decisores políticos podem funcionar eficazmente”. Este paradigma, em última instância, “promove as metas de longo prazo de prestação de contas e de transparência, enquanto potencialmente serve como inibidor (...) para a prática de corrupção” (CMH, 2007).

Assim, o que se vislumbra com a regulamentação do *lobby* no Brasil é o alcance da devida transparência nas relações entre lobistas e autoridades públicas, de forma a inibir, e até mesmo evitar, desvios de condutas e lesões à coisa pública. Trata-se de uma responsabilidade a ser compartilhada entre agentes públicos e privados, de forma que a atividade de *lobby* se configure em instrumento democrático a serviço de grupos organizados que buscam alcançar seus pleitos.

Considera-se pertinente refletir se disciplinar o *lobby* em lei específica é condição suficiente para que haja menos desvios de conduta e mais transparência na atuação dos grupos de pressão ou, ainda, se outras medidas de ordem prática e jurídica precisariam ser empreendidas para fazer da ética um sustentáculo desses grupos e dos lobistas. Não se pode perder de vista o valor central que a transparência das relações governamentais possui em democracias modernas, tanto na discussão sobre a governança estatal compartilhada com segmentos da sociedade, como no aperfeiçoamento das políticas públicas, tão caras para o desenvolvimento e o avanço das causas sociais e econômicas das nações.

Com base na aplicação do estudo de CMH (2007) à proposta de modelo brasileiro de marco regulatório, seria de se indagar a viabilidade de aprovação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, por se tratar de uma proposta de legislação forte, o que serviria para alavancar a reputação de seu autor e estreitar o interesse da sociedade por ética e transparência, ao mesmo tempo que a proposta de legislação se distanciaria dos interesses políticos que a considerassem rígida demais, a ponto de não ser objeto da agenda legislativa prioritária. No caso de aprovação da proposta, seria o caso de se questionar se a legislação viria a ser cumprida ou se juntaria a tantas outras que não “pegaram”. Essas são reflexões merecedoras de mais investigações.

A partir de uma eventual aprovação do marco regulatório nacional, sugere-se a continuidade dos estudos nessa área do conhecimento, com o levantamento das percepções dos lobistas, legisladores e outros políticos, por meio de questionários e entrevistas, com o objetivo de medir eventuais correlações entre as respostas obtidas e os atributos referentes aos tipos ideais de classificação (fraco, médio e forte), nos moldes realizados por CMH (2007). Essa medição poderá produzir resultados importantes sobre o tipo idealizado e a realidade da legislação eventualmente aprovada.

6. Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: EdUnB, 1986. 1318 p.
- BRANCATELLI, Rodrigo. Os mais odiados de Brasília: quem são, como operam e o que pensam os lobistas mais poderosos da política nacional. **Alfa**, São Paulo, p. 87-91, abr. 2013.
- CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating lobbyist: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, July-Sept. 2007. Disponível em: <<http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1103&context=buschmarart>>. Acesso em: 7 maio 2014.
- FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje Ed., 2007. 511 p.
- GODWIN, Ken, AINSWORTH, Scott H., GODWIN, Erik. **Lobbying and policymaking**. Los Angeles: Sage, 2013. 258 p.
- GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. *Regulamento do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 102 p.
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; IANONI, Marcus; MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e reforma política*. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 98, 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>>. Acesso em: 28 jun. 2014.
- _____; MANCUSO, Wagner P. *Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado-RS. **AT 7: participação política**. São Paulo, SP: ABCP, 2012. v. 1., p. 1-14.
- GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o interesse público*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009> Acesso em: 18 jun. 2014.
- LIBBY, Pat. *The lobbying strategy handbook: 10 steps to advancing any cause effectively*. San Diego, CA: Univ. San Diego; Sage Publ., 2012. 302 p.
- LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- PAUL, Gustavo. *Lobby às claras*. *Exame*, São Paulo, 845 ed., jun. 2005. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0845/noticias/lobby-as-claras-m0049427>>. Acesso em: 27 jun. 2014.
- RODRIGUES, Leda Boechat. *Os grupos de pressão no modelo representativo*. Fortaleza: Imp. Univ. Ceará, 1960. 25 p.
- ROSENTHAL, Alan. *The third house: lobbyists and lobbying in the states*. Washington, DC: CQ Press, 2001. 260 p.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 52-60, mar. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rieland/article/viewFile/18029/16779>>. Acesso em: 7 maio 2015.

