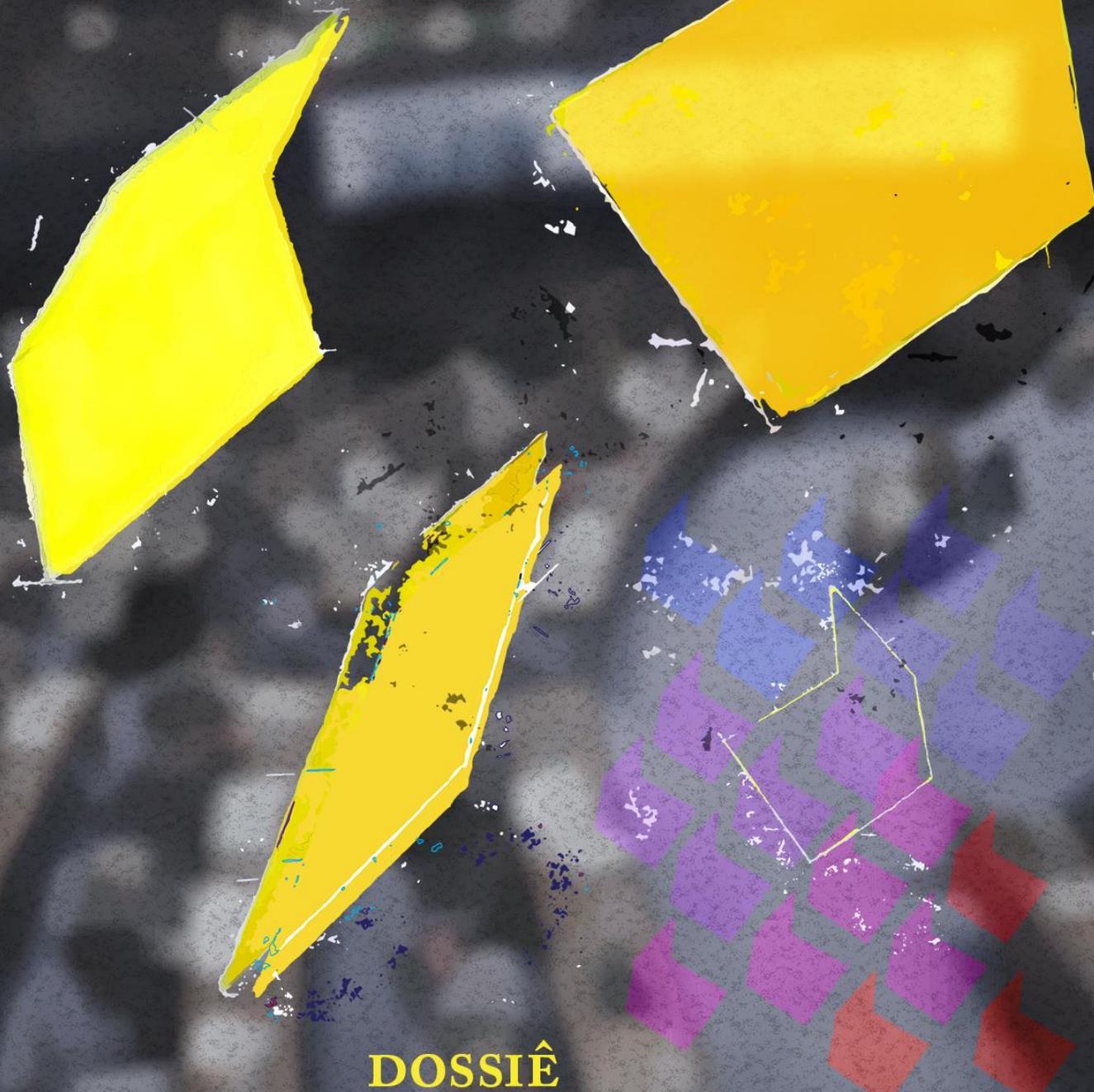


# CAOS

REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CAOS - ANO 20 - NÚMERO 23 - DEZEMBRO 2019

ISSN 1517-6916



DOSSIÊ

**ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL:  
agendas de pesquisa**

CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais  
Curso de Ciências Sociais  
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes  
Universidade Federal da Paraíba

Publicação semestral da Coordenação do Curso de Ciências Sociais – jul./dez. de 2019  
ISSN 1517-6916 (online)

#### CONSELHO EDITORIAL

Adriano de León, UFPB, Brasil  
Antonádia Monteiro Borges, UNB, Brasil  
Edmundo Pereira, Museu Nacional/UFRJ, Brasil  
Frédéric Vandenberghe, IFCS/UFRJ, Brasil  
Karina Biondi, UEMA, Brasil  
Lisabete Coradini, UFRN, Brasil  
Miqueli Michetti, UFPB, Brasil  
Sônia Weidner Maluf, UFPB, Brasil  
Stênio José Paulino Soares, UFBA, Brasil  
Tássia Rabelo de Pinho, UFPB, Brasil  
Vagner Gonçalves da Silva, USP, Brasil

#### EDITORIA

Giovanni Boaes

#### COMISSÃO EDITORIAL

Aina Azevedo Guimarães, UFPB, Brasil  
Humberto Bismark Dantas, UFPB, Brasil  
Luciana Aliaga, UFPB, Brasil  
Terry Mulhall, UFPB, Brasil  
Thiago Panica Pontes, UFPB, Brasil

#### SUPORTE E ASSESSORIA TÉCNICA

Giovanni Boaes

#### REVISÃO

Giovanni Boaes

#### DESIGN GRÁFICO

Projeto gráfico/arte da capa: Jonas de Sene Pinto  
Diagramação: Giovanni Boaes

Universidade Federal da Paraíba – Coordenação do Curso de Ciências Sociais. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Bloco V – Campus I – Cidade Universitária  
CEP: 58.051-900 – João Pessoa – Paraíba – Brasil – Telefone: (83) 3216-7092. E-mail: [revistacaos99@gmail.com](mailto:revistacaos99@gmail.com)



Publicação da Coordenação do Curso de Ciências Sociais

Universidade Federal da Paraíba

(Campus I – João Pessoa)

ANO 20

Número 23

Julho/Dezembro de 2019

ISSN 1517-6916 (online)

Dossiê Temático

**Estudos Legislativos no Brasil: agendas de pesquisa**

Bruno de Castro Rubiatti (Org.)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitora: Margareth Diniz

Vice-Reitor: Eduardo Rabenhorst

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES

Diretora: Mônica Nóbrega

Vice-diretor: Rodrigo Freire

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Coordenador: Terry Mulhall

Indexação



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C111 CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais/Coordenação do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba. – n.23 (jul./dez. 2019). – João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, Coordenação do Curso de Ciências Sociais.

Semestral

Publicação online: [www.periodicos.ufpb.br/index.php/caos](http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/caos)

ISSN: 1517- 6916

1. Antropologia. 2. Ciência Política. 3. Sociologia

CDU 316

- 8 EDITORIAL  
*Giovanni Boaes*

## **DOSSIÊ ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: agendas de pesquisa**

- 12 OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: agendas de pesquisa  
*Bruno de Castro Rubiatti*
- 36 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS: uma análise do sistema de comissões brasileiro  
*Vitor Vasquez e Géssica de Freitas*
- 56 COMISSÕES PERMANENTES E PERFIL PARLAMENTAR: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado Brasileiro (1993 - 2018)  
*Fabiano da Silva Pereira*
- 79 A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH) NO SENADO BRASILEIRO: um estudo sobre sua composição (2005-2018)  
*Jonatas Nogueira Aguiar Souza e Silva*
- 113 PERFIL SOCIOPOLÍTICO DOS MEMBROS TITULARES DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA DO SENADO FEDERAL  
*Wesley Rodrigues Santos Ferreira*
- 139 QUEM CONTROLA O ORÇAMENTO? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais  
*Raul Wesley Leal Bonfim e Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas*
- 157 LEI DE INICIATIVA POPULAR 8.930/94 – A MODIFICAÇÃO NA LEI DE CRIMES HEDIONDOS: um estudo sobre o processo legislativo  
*Arley Felipe Amanajás*
- 181 A LEI DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO E SUA INFLUÊNCIA NA CANDIDATURA E NA ELEIÇÃO DE MULHERES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL  
*Laís Tojal Coelho de Barros*
- 197 O FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E A ESTRATÉGIA DE DOAÇÕES NA ARENA ELEITORAL  
*Rodrigo dos Donandeli e Marcela Tanaka*

## **ARTIGOS**

- 233 O REPÓRTER-AMADOR: as disposições sociais de Lucas do Face  
*Letícia Maria de Souza Silva, Sheila Borges de Oliveira e Rayanne Elisã da Silva Santos*

- 251 “A QUESTÃO DOS MEDICAMENTOS”: uma análise acerca do uso e consumo de medicamentos entre crianças nascidas com a Síndrome Congênita do Zika vírus em Recife/PE  
*Ana Claudia Knih de Camargo*
- 271 “A CONTESTAÇÃO NECESSÁRIA” DE MARIA SYLVIA DE CARVALHO FRANCO E ANÍBAL QUIJANO  
*José Mauro de Pontes Pompeu*

### **RESENHA**

- 295 MASCULINIDADES E FEMINILIDADES EM RELIGIOSIDADES AFRO-BRASILEIRAS  
*Lara Rosa Meirelles Barros*

### **ENTREVISTA**

- 302 A CACHOEIRA E O LAGO: entrevista com Adriano de León  
*Maylle Alves Benício e Adriano de León*

### **OFÍCIO DO CIENTISTA SOCIAL**

- 326 O SINGULAR PLURAL: entre *habitus*, disposições, campos e contextos  
*Giovanni Boaes*

- 8 *EDITORIAL*  
Giovanni Boaes

### **DOSSIER LEGISLATIVE STUDIES IN BRAZIL: research programs**

- 12 *LEGISLATIVE STUDIES IN BRAZIL: research programs*  
Bruno de Castro Rubiatti
- 36 *INSTITUTIONAL CHANGES AND THEIR CONSEQUENCES: an analysis of the brazilian committee system*  
Vitor Vasquez e G ssica de Freitas
- 56 *PERMANENT COMMITTEES AND PARLIAMENT PROFILE: sociopolitical analysis of the brazilian senate thematic surveillance and control committees (1993 - 2018)*  
Fabiano da Silva Pereira
- 79 *THE HUMAN RIGHTS COMMISSION AND PARTICIPATORY LEGISLATION (HRC) IN THE BRAZILIAN SENATE: a study on its composition (2005-2018)*  
Jonatas Nogueira Aguiar Souza e Silva
- 113 *SOCIOPOLITICAL PROFILE OF THE FULL MEMBERS OF THE AGRICULTURE AND LAND REFORM COMMISSION OF THE FEDERAL SENATE*  
Wesley Rodrigues Santos Ferreira
- 139 *WHO CONTROLS THE BUDGET? REMARKS ON THE RELEASE TIMING OF INDIVIDUAL BUDGETARY AMENDMENTS*  
Raul Wesley Leal Bonfim e Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas
- 157 *POPULAR INITIATIVE LAW 8.930/94 – THE AMENDMENT OF THE HEINOUS CRIMES LAW: a study of the legislative process*  
Arley Felipe Amanajás
- 181 *THE LAW OF THE ELECTORAL QUOTES OF GENDER AND THEIR INFLUENCE ON APPLICATION AND ELECTION OF WOMEN FOR THE BRAZILIAN PARLIAMENT*  
La s Tojal Coelho de Barros
- 197 *PARTY FINANCING AND DONATION STRATEGY IN THE ELECTORAL ARENA*  
Rodrigo dos Donandeli e Marcela Tanaka

### **ARTICLES**

- 233 *THE AMATEUR REPORTER: the social dispositions of Lucas do Face*  
Letícia Maria de Souza Silva, Sheila Borges de Oliveira e Rayanne Elis  da Silva Santos
- 251 *“THE ISSUE OF MEDICINES”: an analysis of drug use and consumption among children born Congenital Zika virus Syndrome in Recife/PE*  
Ana Claudia Knihns de Camargo

- 271 *“THE NECESSARY CONTESTATION” OF MARIA SYLVIA DE CARVALHO FRANCO AND ANÍBAL QUIJANO*  
José Mauro de Pontes Pompeu

#### **REVIEW**

- 295 *MASCULINITIES AND FEMININITIES IN AFRO-BRAZILIAN RELIGIOSITY*  
Lara Rosa Meirelles Barros

#### **INTERVIEW**

- 302 *THE WATERFALL AND THE LAKE: interview with Adriano de León*  
Maylle Alves Benício e Adriano de León

#### **THE OFFICE OF SOCIAL SCIENTIST**

- 326 *SINGULAR PLURAL: Conversations about habitus, dispositions, field and contexts*  
Giovanni Boaes

**C**aos nascia há 20 anos. Fazia-se carne e recebia nome, a partir da conjugação de vontades-desejos, planos, ocasiões e acasos. O professor Adriano de León foi o agente catalizador da reação “química” que a levou a materializar-se. “Vou atrás dos meus desejos”, diz ele em entrevista inserida neste número. E ao buscá-los, acabou arrastando desejos e vontades alheios. Nascia a Revista Caos em dezembro de 1999, como um brotinho pronto a receber a luz de um novo século, de um novo milênio.

Transcorridos 13 anos – mal entrava na adolescência –, assim como acontece nos contos de fada, foi acometida por um sono de 7 anos. Na “verdade”, não foi um sono, apenas uma retirada de cena. Um “na verdade” que não passaria incólume pela “lâmina” da imaginação sociológica: a revista não dorme e nem se retira, porque ela não existe sem as pessoas. Aqueles e aquelas, que catalisavam as vontades e os desejos e os canalizavam para fazê-la acontecer, descuidaram-se. Mas, a agência inscrita nos objetos e nos símbolos, pulsando como um farol, emitia diariamente o seu chamado. A ausência, e o silêncio sobre a ausência, incomodavam aqueles e aquelas que compreendem o significado da revista para a comunidade acadêmica, especialmente para os alunos do Curso de Ciências Sociais. Ela não deve ser tomada meramente como um lugar onde se pode alimentar “plataformas lattes”; assim como foi pensada no projeto inicial, criada para integrar pedagogicamente a estrutura curricular do curso, deve estar ativa para participar do processo formativo dos discentes e docentes. Ao se produzir e processar textos para publicação, estamos alimentando a formação do cientista social, criando estímulos para a pesquisa e o debate. Aprimoramos as habilidades da leitura, resenhando, organizando dados, indo em busca do que ainda não sabemos, desconstruindo o que julgamos saber. Tudo isso – e algo mais – parece ser elemento chave de uma formação significativa. A Revista é um “laboratório”.

A expressão “publicar ou perecer”, vista como sintoma de uma sociedade que fetichiza o trabalho intelectual e reforça os pilares da meritocracia, nesta situação muito particular, poderia ser reinventada para além do produtivismo insano que marca as nossas vidas, sussurraria algo como: “o que conta mesmo é o que as experiências socializadoras

envolvidas no gesto de publicar um texto nos proporcionam, tanto para os autores e autoras quanto para a equipe editorial e a vasta gama de leitores e leitoras”. Como editor, posso atestar a relevância de tais experiências. Ainda que atuando em um contexto marcado pela “deficiência” (sem recursos financeiros, sem auxiliares, suporte técnico institucional precário, plataformas virtuais frequentemente interrompidas, escassez de manuscritos etc.), é possível produzir algo ao menos suficiente. Não é simplesmente o que se deseja, é o que se quer. Sonho! Mas não espero encontrar suficiência ou excedência nas universidades brasileiras. Como o alquimista, faz-se um esforço tremendo para transformar chumbo em ouro. E aos poucos se percebe que o alquimista precisa dar lugar ao minerador.

Por exemplo, nada é mais problemático, no processo editorial, do que as solicitações de pareceres aos pares. “Muitos são chamados, poucos respondem, outros e outras o fazem pela metade”. Porém, nesse cenário, alguns e algumas nos surpreendem com um rigor e disciplina inesperados na realização da tarefa, produzindo relatórios tão minuciosos e didaticamente elaborados. Eis o ouro brotando.

Este número marca o ressurgimento da Revista, e não poderia estar melhor apresentado. O dossiê organizado pelo professor Bruno Rubiatti nos traz textos excelentes sobre os estudos legislativos no Brasil. Aborda as várias comissões temáticas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Câmara Alta), temas relacionados às diferenças de gênero no cenário político, os mecanismos de democracia direta e o financiamento partidário. Os autores focam-se em aspectos que não têm recebido muita atenção da literatura. Além disso, o texto que introduz o dossiê, faz muito mais do que apresentar os artigos, cria uma moldura teórica, respaldada em literatura atual e pertinente: atmosfera que servirá de propedêutica para a leitura dos outros textos.

Para acompanhar o dossiê, apresentamos três artigos livres, uma resenha, uma entrevista e um texto da seção “Ofício do Cientista Social”.

O primeiro artigo é um exercício de sociologia em escala individual. As autoras buscam compreender os dispositivos envolvidos nas ações de um repórter-amador. Corretamente inspiradas pelo quadro teórico-metodológico lahireano, elas constroem a biografia sociológica de Lucas do Face, procurando compreender como se formaram e como se atualizam suas disposições para crer, pensar e agir, mobilizadas no processo de

agir como repórter-amador. Mas o estudo não se limita a olhar o estoque de disposições de Lucas isoladamente, elas empreendem um trabalho de “contextualização” das ações, criando condições propícias para se compreender como o “social dobrado” se comunica com o “social desdobrado”.

No segundo artigo, a antropóloga em formação, com uma maestria no manuseio das palavras (as suas próprias e dos seus interlocutores), leva-nos a uma viagem ao Recife para vivermos as “aventuras” cotidianas de uma configuração que enreda mães, filhos, familiares, comunidade, ONGs, médicos e os próprios pesquisadores, a partir de um motivo: crianças portadoras da Síndrome Congênita do Zika Vírus. A autora nos mostra como a doença é uma construção social, como ela atua para reconfigurar a vida não só do doente, mas de toda uma comunidade, e a melhor maneira de percebermos essa realidade, é seguir os medicamentos e as questões que eles geram.

O terceiro artigo compara as ideias de dois grandes nomes das ciências sociais latino-americanas. O autor constrói um quadro no qual aproxima e distancia os conceitos de “unidade contraditória” e “dominação pessoal” de Maria Sylvia de Carvalho Franco dos conceitos de “heterogeneidade histórico-estrutural” e “colonialidade do poder” de Aníbal Quijano. O artigo não tem por única finalidade apresentar a compreensão teórica dos autores – o que é feito com bastante propriedade –, para além disso, em suas linhas, pulsa uma crítica que denuncia a dominação hegemônica sobre a América Latina. Ele nos leva a pensar, conforme suas próprias palavras, em “[...]possibilidades alternativas para que subjetividades e identidades não sejam suturadas por uma determinação exógena ao ator social em sua relação com o mundo.”

A resenha traz a recensão de um livro que antes foi uma tese de doutorado, cuja importância no campo do estudo das religiões afro-brasileiras (e do catolicismo) é inegável. As religiões afro-brasileiras com seus hibridismos e conjugações, mostram-se um terreno fértil para estudos interdisciplinares como os estudos de gênero. Desde a década de 1940, com Ruth Landes, já se falava delas como um lugar diferente em relação ao resto da sociedade: uma espécie de oásis matriarcal no meio de uma densa selva patriarcalista. Visão romântica que aos poucos vai sendo problematizada e desconstruída. O livro resenhado procura compreender como são construídos e como funcionam modelos de masculinidade e feminilidade em dois grupos religiosos da Bahia,

organizados a partir dos rituais ligados à morte. Sua conclusão é que os dois grupos se utilizam dos mesmos modelos utilizados pelo resto da sociedade: masculinidade hegemônica e o modelo de feminilidade subalterna, embora pratiquem alguns diferenciais na forma concreta de vivê-los. Uma característica que precisa ser elogiada, tanto da obra resenhada quanto da resenha, é o fato de não serem textos laudatórios, como costumam ser vários deles que circulam por aí, falando sobre as religiões afro-brasileiras.

Na sequência, nada seria mais apropriado do que incluir no número de relançamento da *Caos*, uma entrevista com o professor Adriano de León, o seu arquiteto. Quando a li pela primeira vez, apesar das várias sugestões de imagens que o texto desperta, fixei em uma única: o céu tocando o mar. Entrevistado e entrevistadora construindo um enredo que desenha um horizonte. Nele, nomes, eventos e, principalmente, vontades e desejos, medos e sonhos se projetam numa só tela. A narrativa nos remete para além da simples “escrita de si”, é também uma escrita do nós, deles, do outro, do ontem, do hoje, do amanhã.

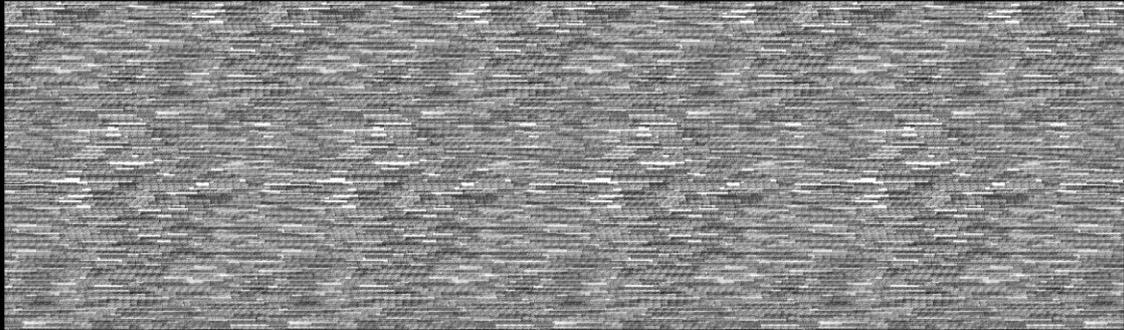
E fechando este número, apresentamos a transcrição de uma palestra, sobre a qual sou suspeito de dizer algo. Limito-me a uma descrição breve e seca, considerando que sou seu autor. Abordo um assunto que tem ganhado terreno ultimamente, a sociologia em escala individual. O texto faz uma comparação não muito aprofundada entre conceitos de dois sociólogos franceses: Bourdieu e Lahire. Que os leitores julguem o resto.

Eis o número 23 da *Caos*, como uma casa, está pronta para a inspeção do habite-se. “O estar pronto”, porém, não significa estar sem defeitos. Se olharmos com atenção, eles aparecerão. Vale lembrar que, às vezes, o que vemos como defeito, são marcas deixadas pelos andaimes, cuja retirada, jamais poderá apagar as inclinações topográficas do terreno no qual a construção se elevou.

Por último, quero registrar um agradecimento especial ao coordenador do Curso de Ciências Sociais, professor Terry Mulhall, pelo apoio fundamental nesta árdua empreitada para “minerar o ouro”.

BOA LEITURA.

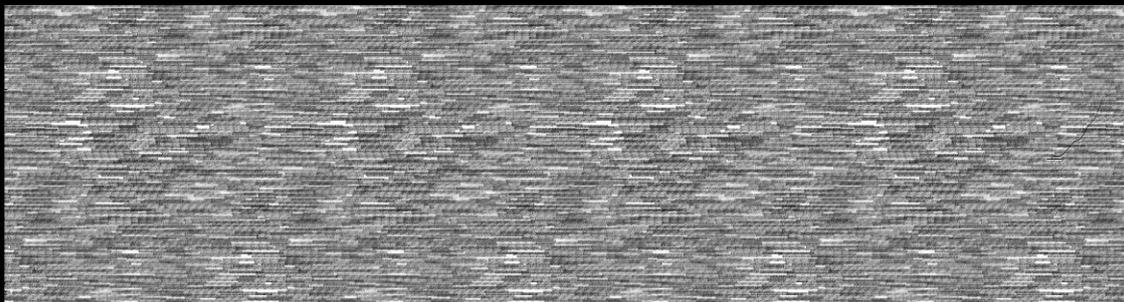
O EDITOR.



**DOSSIÊ**

**ESTUDOS LEGISLATIVOS  
NO BRASIL**

**Agendas de Pesquisa**



---

**OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: agendas de pesquisa*****LEGISLATIVE STUDIES IN BRAZIL: research programs***

---

Bruno de Castro Rubiatti\*

**Resumo**

Os estudos legislativos formam importante campo de pesquisa da ciência política Brasileira. Este artigo visa apresentar uma breve síntese das principais abordagens sobre o Legislativo nacional, partindo das análises “pessimistas” sobre a capacidade do presidencialismo gerar um sistema democrático minimamente estável, até as análises que focam no papel das coalizões na manutenção desse sistema. Apesar do grande crescimento da produção sobre o Legislativo brasileiro, há ainda alguns elementos que necessitam de maior sistematização de pesquisas, por esse motivo, o artigo termina com a apresentação de algumas dessas agendas de pesquisa e síntese dos artigos que compõem o dossiê que se segue.

**Palavras-chave:** Estudos Legislativos; Agendas de Pesquisa; Presidencialismo de Coalizão.

**Abstract**

Legislative Studies constitute an important research field in Brazilian Political Science. This paper aims to present a brief synthesis of the main approaches to Brazilian Legislative power, starting from “pessimistic” analyzes on the ability of presidentialism to generate a minimally stable democratic system, moving to analyses that focus on the role of coalitions in maintaining this system. Despite the growth of scientific publications on Brazilian Legislative power, some elements still require further systematization; therefore, this article concludes by presenting priorities for research in this area and a synthesis of the articles that make-up the following dossier.

**Keywords:** Legislative Studies; Research Programs; Coalition Presidentialism.

**Introdução**

Os estudos legislativos no Brasil ganham força a partir de meados dos anos 1980, com os debates sobre a matriz institucional brasileira – presidencialismo, sistema multipartidário, federalismo etc. – e seus efeitos sobre a estabilidade política. Para Inácio e Rennó (2009), é possível observar uma mudança no foco de análise, partindo da

---

\* Doutor em Ciência Política (Unicamp/Brasil). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA/Brasil. Coordenador do Grupo de pesquisa "Instituições Políticas: Processo Decisório e Controle". E-mail: bcrubiatti@hotmail.com.

interação das macroinstituições que formam o sistema político para a análise da organização legislativa. Isso, na visão dos autores, acaba por gerar duas alterações na área de estudos legislativos

Uma primeira inflexão é temática: parte-se da crítica ao comportamento individualista e paroquialista apontada pelos estudos de então. Esse comportamento derivaria diretamente dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral, federalismo, representação proporcional e presidencialismo. Dessa forma, num primeiro momento, as análises sobre o sistema político brasileiro apontavam para uma tendência à paralisia decisória e crise de sistema (LAMOUNIER, 1991), ou acarretaria dificuldades para a aprovação de uma agenda política (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Ao se realizar a crítica a essa perspectiva, observou-se que esses incentivos gerados eram mitigados ou relativamente neutralizados pela própria estrutura do Legislativo, isto é, a organização do Legislativo centrada na figura das lideranças partidárias, e a própria centralização de poderes de agenda no Executivo, acabavam por gerar incentivos contrários ao comportamento individualista e paroquial. Dessa forma, a ênfase das pesquisas migrou dos sistemas de incentivos gerados pelas macroinstituições para um foco nas soluções institucionais dos problemas de ação coletiva dos parlamentares. Conseqüentemente, as análises passam a se centrar nas estruturas de incentivos endógenas ao próprio legislativo, alinhando-se às abordagens neoinstitucionalistas, com forte influência dos estudos legislativos norte-americanos. Essa mudança no foco de análise incentivou uma agenda de pesquisa relativamente ampla sobre a “relação entre os principais *agenda setters* operando no arranjo político brasileiro: os partidos legislativos e o Executivo” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 20).

Cabe notar que as referências às pesquisas sobre o Legislativo norte-americano são formuladas a partir de três modelos de comportamento legislativo e suas respectivas características organizacionais, a dizer: distributivista, informacional e partidária. Grosso modo, o primeiro modelo parte da premissa de que o interesse dos parlamentares é a reeleição. Sendo assim, e percebendo que a ação individual dos parlamentares tem pouca

chance de alterar as grandes tendências nacionais,<sup>1</sup> os legisladores utilizariam seus recursos para levar benefícios para suas localidades. Desta forma, a questão básica do modelo distributivista é “quem ganha o que, e à custa de quem?”, em outras palavras, trata da decisão sobre a alocação de recursos para os distritos eleitorais dos congressistas, e como distribuir os custos dessa alocação.

Em resumo, o objetivo dos legisladores é a reeleição, por esse motivo eles buscam, com sua ação, maximizar o seu potencial de votos; para conseguir essa maximização, os parlamentares optam por distribuir benefícios para as suas localidades. Para efetivar esse potencial de ganho de votos, os congressistas adotam quatro estratégias: 1) *advertising*: estratégias usadas pelos parlamentares para se fazer conhecidos; 2) *credit-claiming*: reivindicar crédito pelas políticas adotadas<sup>2</sup>; 3) *position taking*: tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores; e 4) utilização da própria estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação com seus eleitores. Dessa maneira, o Congresso estaria organizado de forma a possibilitar esse ganho para os parlamentares. Para tanto, ele se organiza em um sistema de comissões que permite ganhos de troca entre os parlamentares: cada comissão é responsável pelas políticas direcionadas para áreas temáticas específicas, e serão ocupadas por parlamentares com grande interesse naquela temática (pois afetam seus respectivos distritos eleitorais), conseqüentemente, a posição da comissão será extrema (já que ela é composta por *outliers*) e homogênea, isto é, distante da posição do plenário. Como todas as comissões apresentariam essas características, haveria uma espécie de acordo tácito no qual nenhum parlamentar de uma comissão interferiria, ou se colocaria contrário, ao que foi decidido em outra comissão. Assim, o interesse dos parlamentares estaria garantido: alocação de políticas para seus distritos, permitindo-lhes ganhos eleitorais e reeleição (MAYHEW, 2004).

---

<sup>1</sup> Essas tendências seriam formadas pela avaliação positiva do governo e bom desempenho econômico. Em contextos como esse, os parlamentares de apoio ao governo acabariam se beneficiando eleitoralmente (MAYHEW, 2004).

<sup>2</sup> Aqui cabe notar que a política adotada será de governo. Sendo assim, a reivindicação feita pelo parlamentar é sobre fazer o governo adotar determinada política. Outro ponto sobre essa estratégia é que a reivindicação de crédito deve ser crível, o que reforça a adoção de políticas localizadas, uma vez que seria menos crível que um parlamentar médio fosse responsável pela adoção de grandes políticas nacionais (MAYHEW, 2004).

Uma segunda abordagem é a informacional, nela se parte do princípio da incerteza, ou seja, o congressista tem que tomar decisões sobre múltiplas políticas que são complexas e demandam experiência e conhecimento técnico. Entretanto, conseguir essa *expertise* implica em custos. Dessa forma, a organização do Congresso visa gerar incentivos para a criação dessa *expertise*, isto é, a habilidade de gerar informações relevantes para diminuir a incerteza na tomada de decisão. Todavia, não é apenas gerar essa *expertise* que importa: o arranjo institucional deve incentivar o parlamentar, que se especializou, a compartilhar as informações geradas. Assim, a geração de *expertise*, acompanhada do compartilhamento de informações, acaba por beneficiar a todos os parlamentares, uma vez que diminui a incerteza na tomada de decisão (KREHBIEL, 1991).

A partir disso, aponta-se as comissões como agentes informacionais responsáveis por gerar *expertise* e compartilhar informação com o plenário – visando diminuir a incerteza para a tomada de decisão –, e é por causa da especialização de seus membros, que as comissões têm poder. Com isso, a previsão sobre a organização do Legislativo para a teoria informacional pontua: 1) as comissões não serão compostas por altos demandantes ou membros com preferências extremas, uma vez que isso acarretaria ineficiência informacional, e as escolhas favoreceriam demasiadamente seus membros; 2) há possibilidade, excepcionalmente, de membros com preferências extremas comporem as comissões, porém apenas se os custos de especialização desses membros forem menor que a perda informacional que acarretam; 3) a comissão será heterogênea em sua composição, garantindo maiores ganhos informacionais; 4) haverá regras restritivas, reforçando as comissões frente ao plenário, garantindo primazia para as primeiras, uma vez que, com isso, se gera maiores incentivos para a especialização (KREHBIEL, 1991).

Por fim, a última abordagem é a partidária. Aqui, parte-se da consideração de que os partidos políticos são criações endógenas, que garantem ganhos internos – atuam para resolver problemas de ação coletiva, facilitam a formação de coalizões, criam estímulos de cooperação – e externos – ganhos eleitorais provenientes da aprovação de boas políticas e boa reputação. Dessa forma, os partidos gerariam ganhos eleitorais e de organização do Legislativo. Diferente da perspectiva distributivista, a partidária aponta

que o parlamento pode influenciar as grandes tendências nacionais a partir de uma ação coletiva. Assim, os parlamentares teriam condições de agir para influenciar suas chances de eleição, não apenas distribuindo recursos para suas localidades, mas também atuando sobre as tendências nacionais, mas para isso eles precisariam de uma organização que estimulasse um comportamento coordenado e cooperativo. É nesse ponto que entra o partido (COX; MCCUBBINS, 1993).

Outro ponto a se destacar da perspectiva partidária é que nela, mesmo o parlamentar mantendo como objetivo se reeleger, sobressai-se a vantagem para o congressista ser reeleito junto ao partido majoritário, uma vez que esse partido tem capacidade de controlar a agenda e, ao exercer esse controle, consegue evitar que matérias, que irão dividir os votos do próprio partido, cheguem ao plenário – mantendo assim a boa imagem do partido –, e garantindo a preservação do *status quo* frente a políticas indesejáveis.

Assim, o partido majoritário, ao ocupar os principais postos no Legislativo, consegue o controle da agenda e, com esse controle, consegue realizar um bom número de ações legislativas, aprovando quantidade significativa de políticas públicas, o que, conseqüentemente, lhe garante boa reputação. Como a reputação do partido é um bem coletivo para todos os seus membros, com ela aumenta-se a chance do parlamentar se reeleger, e do partido conseguir novos congressistas. Conseqüentemente, o partido majoritário se mantém nessa condição e pode distribuir os principais postos para seus membros mais antigos (COX; MCCUBBINS, 1993).

Nesse arranjo, as comissões seriam espaços privilegiados para o controle da agenda que chega ao plenário. Por esse motivo, a ocupação delas se daria de forma a garantir que os membros que apresentassem lealdade aos interesses da maioria do partido as ocupassem. Assim, a permanência em determinada comissão se relacionaria com a capacidade do parlamentar conseguir barrar ou aprovar os projetos, de acordo com os interesses do seu partido (COX; MCCUBBINS, 1993).

Por fim, um último ponto a se destacar dessa abordagem, é o papel da liderança. Como agente central nessa configuração, ela deve possuir recursos para premiar ou punir os comportamentos dos legisladores do partido, garantindo, assim, a disciplina no comportamento parlamentar, o que ajudaria a manter a reputação do partido. Por isso, a

figura do líder deve possuir prerrogativas superiores aos outros membros, e ele deve estar disposto a usar esses recursos para induzir a disciplina em seus membros. Uma vez que o comportamento individualista acabaria por acarretar resultados sub-ótimos para todos os membros, essa forma de organização acaba por ser preferida pelos legisladores (COX; MCCUBBINS, 1993).

Essas três abordagens acabam por nortear, em diferentes medidas, o desenvolvimento dos estudos legislativos brasileiros, uma vez que em diversos momentos o comportamento distributivista dos parlamentares é realçado, em outras, o papel dos líderes e o comportamento disciplinado dos parlamentares é destacado e, em menor medida, o papel informacional da organização legislativa brasileira é discutida pela literatura.

Outra inflexão apontada por Inácio e Rennó (2009) é o foco dos estudos legislativos brasileiros nos poderes de agenda do Executivo, o que acaba por aproximar a produção brasileira da produção europeia sobre o legislativo. Esse tipo de análise gerou estudos em que “a relação Executivo-Legislativo é abordada, predominantemente, pelas conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação de governo de coalizão e o padrão de atuação dos *agenda setters* no Legislativo” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 21).

Desta forma, abre-se uma agenda de pesquisa sobre a atuação do Legislativo no processo decisório nacional, focando na organização interna do próprio Congresso Nacional e no impacto da estrutura institucional sobre o comportamento parlamentar.

Este dossiê busca trazer contribuições sobre essa questão, focando trabalhos que versem sobre 1) a organização legislativa, 2) o sistema de comissões das casas legislativas brasileiras, 3) o papel das emendas individuais ao orçamento sobre o comportamento dos legisladores, 4) acompanhamento do processo legislativo de políticas específicas, 5) o comportamento legislativo, 6) a relação do Executivo com o Legislativo, e 7) impacto das regras eleitorais sobre a representação parlamentar.

## Os Estudos sobre o Presidencialismo Brasileiro: da crítica ao sistema de governo ao presidencialismo de coalizão

Desde a redemocratização, o debate institucional brasileiro se debruça sobre o sistema de governo adotado e o seu funcionamento, isto é, sobre o presidencialismo e a sua lógica de operação no país. Uma primeira vertente de trabalhos sobre o sistema de governo no Brasil e na América Latina apontava uma visão “pessimista” sobre as possibilidades de funcionamento do presidencialismo no país, e o impacto negativo desse sistema sobre a possibilidade de consolidação da democracia recém-inaugurada. Em trabalho que sintetiza os argumentos dessa abordagem, Linz e Valenzuela (1997) aponta como elementos centrais para a incompatibilidade do sistema presidencialista com o processo de democratização dos países latino americanos:

- 1) A dupla legitimação, isto é, tanto o Executivo quanto o Legislativo contam com uma legitimação eleitoral própria e independente, o que, em caso de preferências distintas em cada um dos poderes, levaria a uma crise. Não haveria instrumento institucional para responder a esse tipo de crise;
- 2) O caráter de soma zero das disputas presidenciais. Esse tipo de eleição de ganhador único, acabaria por reforçar a polarização da disputa política. Entretanto, essa polarização não teria seus efeitos limitados ao momento eleitoral. Na abordagem de Linz e Valenzuela (1997), a disputa presidencial acabaria por tornar as coalizões raras e insatisfatórias para seus membros;
- 3) A rigidez dos mandatos. No presidencialismo, tanto o Executivo quanto o Legislativo têm seus mandatos com tempo fixo, ou seja, eles não dependem um do outro para se manterem nos cargos: depois de eleitos, presidente, deputados e senadores (para ficarmos apenas nos cargos eletivos do nível nacional) ocupariam seus cargos por quatro e oito anos (sendo que esse último período só é válido para senadores). Desta forma, nem governo nem parlamento teriam estímulos para cooperar um com o outro. Pelo contrário, ao ter como foco a próxima eleição, os líderes presentes no Congresso buscariam não fortalecer o governo vigente, objetivando ter melhores condições de disputa presidencial seguinte.

Sendo assim, nessa abordagem o presidencialismo acabaria por apresentar características pouco afinadas com um processo de democratização: seria um sistema altamente conflitivo, no qual os poderes Executivo e Legislativo acabariam representando maiorias distintas, o que causaria um conflito entre agendas. Esse tipo de conflito não possuiria nenhuma forma institucionalizada de resolução democrática, uma vez que ambos os poderes gozam de legitimidade eleitoral própria. Essa situação de crise poderia acabar em uma crise de regime, levando os atores políticos envolvidos a buscar saídas não-institucionais para a paralisação que tomaria conta do Estado, isto é, golpes de Estado e implementação de regimes autoritários.

O conflito entre o Executivo e o Legislativo seria potencializado pela existência de sistemas multipartidários. Com um sistema partidário desse tipo, dificilmente o partido do presidente eleito conseguiria maioria das cadeiras no Legislativo, o que tornaria a tarefa de aprovar sua agenda mais complicada. Ao analisar os presidencialismos na América Latina, Mainwaring e Shugart (1997) apontam que tratar todos os sistemas presidencialistas como iguais, seria um problema dada a grande variedade desses sistemas. Desta forma, os autores apontam dois elementos que impactariam no funcionamento dos sistemas presidenciais, a dizer: i) os poderes constitucionais do presidente, e ii) os poderes partidários.

A primeira dimensão se refere aos poderes que os diferentes países dão aos seus chefes do Executivo, para que esses atuem no processo legislativo. Dentre esses poderes, destacam-se: a) poder de decreto; b) poder de veto; e c) iniciativa exclusiva. Já os poderes partidários se referem à relação entre o chefe do Executivo e o sistema partidário. Para tanto, essa dimensão depende do a) número de partidos e grau de fragmentação do sistema partidário e b) disciplina partidária – sendo que esta é vista como derivada do próprio sistema eleitoral.

A partir dessas duas dimensões, os autores vão classificar o Executivo brasileiro como proativo, uma vez que ele possui fortes poderes constitucionais (poder de decreto, iniciativa exclusiva e veto, porém o veto é considerado fraco) e baixos poderes partidários, devido à alta fragmentação e indisciplina dos partidos políticos brasileiros.

Seguindo essas leituras, as coalizões seriam insatisfatórias, instáveis ou seriam coalizões *ad hoc* para cada política específica da agenda. Em suma, não seriam

“verdadeiras coalizões”, uma vez que não se baseariam em um apoio sistemático e contínuo ao governo. Por um lado, Linz e Valenzuela (1997) aponta o próprio caráter da disputa presidencial e a legitimação eleitoral independente do Executivo e do Legislativo como elemento central para a ausência de coalizões estáveis no presidencialismo latino-americano. Por outro, Mainwaring e Shugart (1997) aponta a alta indisciplina partidária – causada pelo sistema eleitoral –, e a fragmentação partidária como a causa para a dificuldade de se formar coalizões estáveis no Brasil. Nesse caso, se formariam coalizões *ad hoc* para políticas específicas da agenda, nas quais o Executivo negociaria recursos de patronagem com os parlamentares em troca do apoio dessas a políticas presentes na agenda do próprio Executivo.

Deve-se a Abranches (1988) o termo presidencialismo de coalizão. O autor parte da constatação da heterogeneidade brasileira e da necessidade de as instituições do país serem adaptadas a esta heterogeneidade, o que permitiria incluir as minorias significativas no processo decisório, aumentando assim a adesão e legitimação do próprio regime democrático. Desta forma, ele não vai apontar os traços do nosso sistema de governo como algo a ser combatido, mas sim, que o funcionamento desse sistema político necessitaria de maiores cuidados, uma vez que ele seria instável.

Em outras palavras, a conjunção entre presidencialismo, multipartidarismo, eleições proporcionais, federalismo e bicameralismo, seria adequada para uma sociedade heterogênea – do ponto de vista econômico, regional, cultural e étnico. Mas esse arranjo necessitaria de atenção, pois se apresentaria como instável. Seria esse o “dilema institucional brasileiro”: como adequar as instituições a uma sociedade heterogênea e garantir o funcionamento do Estado.

O presidencialismo de coalizão foi o resultado dessa construção. Desta forma, o presidencialismo brasileiro se caracteriza por formar coalizões de governo. Elas são supra majoritárias, ou seja, na maioria das vezes, são formadas bases de apoio ao governo que superam a maioria simples (50%+1). Para Abranches, essa característica indicaria que a formação da coalizão de apoio ao governo obedece duas lógicas: a partidária e a regional. A primeira seria expressa pela busca de formar maiorias partidárias no Congresso. Já a segunda se mostraria na ocupação regular de ministérios por membros de determinados estados e regiões.

Assim, o termo presidencialismo de coalizão surgiu para caracterizar um traço apontado como específico do Brasil: a existência de um presidencialismo apoiado por grandes coalizões. Mas, segundo ao autor, esse sistema é

caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Ainda que tenha apresentado o termo presidencialismo de coalizão, Abranches (1988) ainda tem uma visão de que esse sistema aponta para crises. Apesar de não ver nenhuma evidência de que o parlamentarismo seria uma melhor solução – como é o caso de Linz e Valenzuela (1997) –, o autor reforça a imagem de um sistema propenso a crises. Foi apenas a partir de trabalhos empíricos realizados a partir da década de 1990, que esse julgamento negativo do presidencialismo de coalizão começou a ser mitigado.

Limongi e Figueiredo (2006) e Santos (2003) apontam que o presidencialismo foi adotado no Brasil nos seus dois momentos democráticos (1945-64 e pós-1988), porém com resultados muito diversos. Ao questionar o que estaria na base dessa diferença, os autores apontam os poderes de agenda do presidente como um dos elementos marcantes. Desta forma, Santos (2003) indica que no presidencialismo pré-1964, o Executivo só contava com o uso da patronagem para a construção do apoio legislativo. Em outras palavras, naquele período o Executivo dependia exclusivamente da distribuição de postos no governo para construir sua base de apoio. Esse quadro muda no pós-1988. Nesse período, além da patronagem, o Executivo também conta com fortes poderes de agenda. Desta forma, a utilização estratégica desses poderes e da patronagem acabam por permitir ao Executivo uma melhor construção e coordenação de sua base de apoio.

A iniciativa exclusiva em assuntos administrativos e orçamentários, como iniciar projetos de Emenda Constitucional, editar Medidas Provisórias, leis delegadas, Pedido de Urgência e controle sobre o orçamento, acaba dotando os Executivos do período pós-1988 de uma maior capacidade de ação no processo decisório (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2006).

Somada a esses poderes de agenda, outra diferença entre os dois períodos é o papel dos líderes partidários. Nesse caso, no período pós-1988, os líderes partidários da Câmara

e do Senado apresentam maiores prerrogativas no processo legislativo, permitindo a eles uma maior capacidade de coordenação de suas bancadas. Cabe aos líderes, a) representar suas bancadas em questões procedimentais (pedidos de urgência, pedidos para votação nominal, a assinatura do líder corresponde ao tamanho de sua bancada), b) determinar a pauta em conjunto com a mesa diretora, e c) indicar os nomes da bancada que ocuparão postos na estrutura da casa legislativa. Além desses poderes, o líder partidário também é o responsável pela negociação com o Executivo. Sendo assim, é a partir dessa negociação que os parlamentares podem alcançar os recursos de patronagem.

Com essa nova configuração, na qual o Executivo e os líderes partidários possuem maiores poderes para intervir no processo decisório, o funcionamento do presidencialismo de coalizão se dá de forma mais coordenada. Os parlamentares, mesmo buscando a maximização eleitoral – por isso perseguiriam objetivos paroquialistas e individualistas –, acabam por atuar em um Congresso cujo desenho reforça o papel partidário. Desta forma, mesmo que o sistema eleitoral estimule a utilização de estratégias individualistas por parte dos parlamentares, a própria organização legislativa possui um arranjo que estimula a cooperação e o comportamento partidário dos congressistas. Isso se reflete nas taxas de disciplina partidária encontradas no período pós-1988, sempre superiores ao do período anterior. Observa-se que a taxa de sucesso e a de Dominância do Executivo também é superior no período mais recente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, 2006; SANTOS, 2003).

Em suma, o presidencialismo, adotado em 1988, permitiu uma maior coordenação e indução de cooperação, devido aos poderes de agenda do Executivo e à centralização da organização interna das casas legislativas. Todavia, cabe ressaltar que essa cooperação só é possível a partir da estratégia adotada pelos atores políticos, isto é, tanto o Executivo tem que estar predisposto a negociar com as lideranças partidárias quanto estas também devem estar dispostas a entrar na negociação e apoiar a agenda construída pela coalizão.

Desta forma, cabe destacar outro ponto sobre a questão de agenda: no presidencialismo de coalizão, a agenda identificada como do governo é construída a partir da negociação do presidente com os líderes partidários que fazem parte da base de apoio do governo, ou seja, a agenda proposta é a agenda da coalizão. Por esse motivo, Freitas (2016) chama o sistema de presidencialismo da coalizão, para reforçar a imagem que a

agenda apresentada pelo Executivo, já é a agenda negociada com a coalizão de governo. Se levarmos em conta o caráter majoritário das coalizões, então, pode-se dizer que a agenda que sai do Executivo também é a agenda da maioria do parlamento. Desta forma, a imagem, antes traçada de conflito de agendas entre o Executivo e o Legislativo, é mitigada pela própria lógica de coalizões.

As características da coalizão também importam para o resultado político. No que tange às coalizões, três características são destacadas pela literatura: 1) número de partidos que fazem parte da coalizão, 2) heterogeneidade ideológica da coalizão, e 3) proporcionalidade entre o tamanho legislativo e o tamanho no governo. A partir dessas três dimensões, pode-se apontar que quanto maior o número de partidos, maiores são os custos para manter a coalizão. Da mesma forma, quando há grande heterogeneidade ideológica na coalizão (reunindo partidos da direita e esquerda parlamentar), ou seja, quanto maior a divergência entre os membros da coalizão, maiores serão os custos para mantê-la. Por fim, uma menor proporcionalidade entre os tamanhos legislativos e governamentais potencializa a insatisfação dos membros da coalizão e as fissuras na mesma (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

### **Estudos Legislativos: agendas de pesquisa**

Como apontado anteriormente, os estudos legislativos no Brasil caminharam para uma ampla cobertura do funcionamento do Legislativo nacional, saindo de uma análise focada nas instituições externas ao próprio poder legislativo, e chegando a análises que priorizam fatores institucionais endógenos ao próprio Legislativo. Entretanto, alguns elementos do funcionamento do legislativo ainda carecem de maiores estudos. O dossiê que se segue pretende contribuir com esses estudos.

Um dos elementos da organização legislativa, que ganhara destaque na agenda de pesquisa nos últimos anos, foi o sistema de comissões. Segundo Araújo (2009), as comissões exercem importante papel na organização dos trabalhos nas casas legislativas, a dizer: a) fomentam a especialização dos parlamentares, b) permitem uma maior discussão sobre as matérias, e c) viabilizam o debate político democrático e a formação de consensos. Anastasia, Melo e Santos apontam que as comissões surgiram para facilitar o trabalho do plenário e ser um instrumento de equilíbrio entre o parlamento e o governo:

“facultam a produção de decisões estáveis, contrapondo-se, portanto, ao caráter cíclico da regra majoritária e à ameaça de paralisia decisória dele decorrente”, e elas cumprem “importante papéis no exercício da *accountability* horizontal e vertical, na medida em que facilitam – ou dificultam – a manifestação das preferências dos diversos atores, uns perante os outros” (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 103). Desta forma, para uma boa compreensão do processo decisório no Brasil, é preciso ter em conta o papel exercido pelos sistemas de comissões das casas legislativas.

Ao tratar de comissões do Congresso brasileiro, destaca-se a questão do poder conclusivo/terminativo, isto é, o poder das comissões decidirem sobre os projetos sem a necessidade de eles passarem pelo plenário, ou seja, a comissão decide se o projeto será aprovado, emendado ou rejeitado sem ouvir o plenário.<sup>3</sup> É digno de nota, que as comissões das duas casas legislativas possuem essa prerrogativa definida em seus regimentos. Todavia, a atuação legislativa das comissões não se limita a esse poder: mesmo quando não há a utilização do poder terminativo/conclusivo, cabe às comissões estudar os projetos e emitir relatórios sobre as matérias. Esses relatórios apontam a posição da comissão sobre o projeto (aprovar, rejeitar, substitutivo, emendar, prejudicar, arquivar) e servem de base para a decisão tomada em plenário.

Somado ao poder terminativo, também é facultado às comissões propor projetos. Lemos (2008) mostra que entre 1988 e 1994, as comissões do Senado eram responsáveis por apenas 4% das propostas na área social. Porém, sua taxa de sucesso era de 75%, muito superior a atingida por projetos apresentados individualmente (6,49%). Além disso, “nenhuma proposta de comissão foi vetada, enquanto que 22,64% das propostas parlamentares foram parcial ou totalmente vetadas pelo presidente da República” (LEMOS, 2008, p. 356).

Nas duas casas legislativas, o sistema de comissões busca representar de maneira proporcional, os partidos políticos presentes no plenário, garantindo assim uma heterogeneidade nas comissões, semelhante a apresentada pelo plenário das casas. Obviamente, essa proporcionalidade não é perfeita, já que existe a regra de representação

---

<sup>3</sup> Cabe notar que, em ambas as casas, o plenário pode recorrer da decisão das comissões. Para isso é necessário um requerimento que conte com certo número de apoios, e que seja feito em tempo definido regimentalmente.

de minorias, ou seja, mesmo que não tenham tamanho para estar representados, todos os partidos têm pelo menos uma cadeira em uma comissão. Somado a isso, há também a questão das frações ou sobras que resultam do cálculo para a distribuição de cadeiras nas comissões, o que faz com que “uma ‘fração de vaga’ que sobra em uma comissão seja compensada no preenchimento de outra” (ARAÚJO, 2009, p. 83).

Dessa maneira, nota-se que os sistemas de comissões brasileiros são complexos e estruturados, tendo importância crescente no processo legislativo brasileiro, tanto através da utilização do poder terminativo/conclusivo quanto por serem o local privilegiado da discussão para a formação dos relatórios, que serão votados em plenário. Além disso, as comissões têm forte papel na construção dos acordos legislativos – seja entre os parlamentares, seja entre esses e o Executivo (ARAÚJO, 2009). Por fim, a maneira como são formadas as comissões, respeitando a proporcionalidade entre o tamanho das bancadas e de membros nelas, pode reforçar o papel dos partidos políticos no controle da atividade legislativa (RUBIATTI, 2017a).

Sobre as comissões, há um interesse recente de pesquisa sobre o papel que elas desempenham dentro da estrutura de poder, e no funcionamento do processo legislativo. Pereira e Mueller (2000) apontam que, mesmo o pedido de urgência enfraquecendo o papel das comissões, o Executivo buscaria formar maiorias também nas comissões de seu interesse, e – juntamente com o papel informacional desempenhado pelas comissões – isso explicaria a existência de um complexo sistema de comissões na Câmara dos Deputados.

Segundo Freitas,

As comissões são, costumeiramente, tratadas como sem importância e fracas. Esta é uma visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas (FREITAS, 2016, p. 78).

Entretanto, ao analisar os Pedidos de Urgência, a autora constata que 22% deles são feitos após o projeto já ter passado pelas comissões, isto é, seguido o rito ordinário. Portanto, esses Pedidos de Urgência não visam encurtar o debate legislativo, nem contornar as comissões, mas são um instrumento utilizado para colocar o projeto em pauta.

Amaral, ao estudar os projetos iniciados na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura, aponta que

a maioria das matérias aprovadas tramitou no Legislativo sem urgência, ou seja, 65 proposições (44% delas) tramitaram em regime de urgência e 82 proposições (56% delas) tramitaram sem urgência, a maioria nas comissões. Logo, a pauta de Plenário foi praticamente toda composta de matérias com urgência (AMARAL, 2011, p. 162).

Segundo a autora, as rejeições na Câmara dos Deputados são feitas mais frequentemente nas comissões, isto é, “a matéria rejeitada nas comissões foi 91% superior à matéria rejeitada em Plenário” (AMARAL, 2011, p. 158). Além disso, as aprovações também seriam ligeiramente superiores nas comissões. Por fim, elas também apresentariam importante papel na apresentação de emendas e substitutivos.

Desta forma, Freitas destaca o papel dos Relatores nas comissões como os responsáveis por instruir o processo de discussão e debate dos projetos no interior das comissões. Em suma,

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (FREITAS, 2016, p. 81).

Santos, Rennó (2002) e Santos (2002) apontam as diferenças existentes na indicação de membros para as comissões entre os períodos 1946-64 e pós-1988. Neste caso, em contextos onde há menor disciplina, e os partidos funcionam a partir da lógica de facções, e há semelhança entre os poderes dos líderes partidários e presidentes das comissões, a questão da fidelidade partidária ganha importância na alocação dos presidentes das comissões (SANTOS; RENNÓ, 2002). Santos (2002) diz que os fatores levados em consideração para a nomeação de membros pelos líderes partidários é a *expertise*, e que a questão da lealdade partidária só é significativa no período 1946-64, ou seja, no presidencialismo de coalizão faccionalizado. Em suma,

Em um modelo faccional, os líderes combinam os critérios de lealdade partidária e a qualidade de especialistas em políticas públicas, estipulando um grau mínimo de lealdade para um parlamentar ser indicado para uma comissão

muito importante, ao passo que no modelo racionalizado, apenas a qualidade de especialista apareceu como determinante (SANTOS, 2002, p. 257).

Além desses trabalhos sobre as comissões em geral, há também investigações sobre comissões específicas (RICCI; LEMOS, 2004; LEMOS, 2008; LEMOS; RANINCHESKI, 2008; RIBEIRAL, 1998).

Neste dossiê, o artigo “Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro”, de Vitor Vasquez e Géssica de Freitas, aborda a questão do sistema de comissões da Câmara dos Deputados a partir das mudanças institucionais ocorridas no período de 1989 a 2018. Partindo da análise de 27 mudanças ocasionadas pelos Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados, os autores apontam que há uma clara intensão dos atores políticos em fortalecer o sistema de comissões dessa casa Legislativa. Desta forma, os Projetos de Resolução tratados indicam: 1) que inicialmente eles tratavam de elementos organizacionais que balizam o procedimento legislativo (como, por exemplo, definição de prazos para o tratamento de matérias), mas com o passar do tempo, passaram a reforçar o poder de agenda das comissões, e 2) há também um aumento no número de comissões, mostrando uma preocupação com a especialização no processo legislativo, e, conseqüentemente, uma diminuição do número de membros em cada comissão; entretanto, essa diminuição não afetaria todas as comissões da mesma forma, inclusive com comissões mais antigas mantendo ou ampliando o seu número de membros. Os achados do artigo corroboram a bibliografia recente dos estudos legislativos, que apontam a crescente importância das comissões no processo decisório brasileiro (ALMEIDA, 2015, 2019; FREITAS, 2016; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Apesar desse crescimento dos estudos sobre as comissões, pouca atenção tem sido dada ao sistema de comissões no Senado federal: com exceção de Lemos (2008) e Lemos e Ranincheski (2008), os trabalhos que tratam dessa temática, se focam na Câmara dos Deputados. Levando-se em conta o caráter simétrico do sistema bicameral brasileiro, torna-se relevante o estudo das comissões na Câmara Alta.

Ao falar de bicameralismo, duas dimensões apresentadas por Lijphart (2008) são utilizadas para avaliar sua força, a dizer: simetria e incongruência. Em resumo, a primeira se refere aos poderes que as casas legislativas possuem para participar do processo

decisório; já incongruência está relacionada à diferença na forma de seleção dos membros de cada casa. Observando essas duas dimensões, Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) analisam os sistemas bicamerais das Américas. Para realizar esse trabalho, os autores (LLANOS; NOLTE, 2003) formulam nove dispositivos institucionais, que reforçam a incongruência,<sup>4</sup> e seis dispositivos para a simetria.<sup>5</sup> Utilizando essa análise, o sistema bicameral brasileiro é classificado como forte, isto é, conjuga forte simetria com alto grau de incongruência.

Outra questão, a se tratar sobre o bicameralismo brasileiro, é apontada por Neiva (2008): o Senado brasileiro se encontra entre os mais fortes entre cinquenta e um países.<sup>6</sup> Para o autor, a existência de um sistema bicameral está vinculada ao federalismo, mas a força da Câmara Alta está vinculada ao sistema de governo, sendo os senados dos países presidencialistas, os que apresentam maior número de funções e maiores poderes para agir na política nacional.

Mesmo que a justificativa formal para a existência do Senado brasileiro seja a representação igualitária dos entes federados (estados), estudos sobre a produção legislativa dessa casa indicam que a atuação dos Senadores não obedece uma lógica estritamente territorial ou paroquial. Ao contrário, assim como na Câmara dos Deputados, o que se observa é um comportamento partidário. Neiva e Soares (2013) mostram, que as variáveis referentes a partidos e coalizão de partidos governantes, são mais relevantes para explicar o comportamento dos senadores em plenário, e que a influência dos governadores não se mostra expressiva, isso tanto para as matérias legislativas gerais, quanto para as de cunho federativo. Conseqüentemente, “não se confirmou a ideia de

<sup>4</sup> São eles: 1) representação de interesses provinciais e minoritários na Câmara Alta; 2) representação populacional em ambas as câmaras, porém com distritos e fórmula eleitoral diferentes; 3) representação de não eleitos; 4) eleições indiretas para senadores; 5) tamanho diferente dos corpos de cada câmara; 6) mínimo de idade maior para a segunda câmara; 7) requisitos mínimos de expertise para a Câmara Alta; 8) duração de mandatos diferentes; e 9) renovação parcial da Câmara Alta (LLANOS; NOLTE, 2003).

<sup>5</sup> Para a simetria são considerados: 1) o Senado pode apresentar projetos de lei, modificar ou negar qualquer legislação; 2) origem indistinta dos projetos de lei em ambas as câmaras; 3) sistema de resolução de desacordos entre as câmaras de natureza bicameral; 4) instrumentos de controle do Poder Executivo semelhantes em ambas as câmaras; 5) participação do Senado em nomeações; e 6) divisão bicameral das tarefas de julgamento político (LLANOS; NOLTE, 2003).

<sup>6</sup> O índice de força elaborado por Pedro Neiva (2008) é composto de vinte e sete indicadores, divididos em quatro grupos: 1) indicadores relacionados com a função de legislar, 2) controlar autoridades, 3) nomeações, e 4) outras atribuições menores. A partir desse índice, o Senado brasileiro atinge 31 pontos, ficando atrás apenas da câmara boliviana.

‘uma assembleia composta por vinte e sete estados’ ou de que os ‘barões da federação’ tenham se tornado um ‘quarto poder da República’” (NEIVA; SOARES, 2013, p. 110).

Somado a isso, Araújo (2008) aponta, que as iniciativas presentes no Senado, não são predominantemente paroquiais, mas sim nacionais. Na mesma direção, Ricci (2008), ao analisar as iniciativas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado, aponta que as políticas locais ocupam espaço minoritário em ambas as casas. Em suma, a imagem dos senadores, como tendo uma atuação voltada primordialmente para seus estados de origem, não se sustentaria com os dados sobre comportamento parlamentar e sobre as iniciativas legislativas.

Cabe notar que o Senado tem, além de suas funções de iniciar projetos de lei, a função de câmara revisora. Esse ponto se destaca, uma vez que todo projeto iniciado por deputados federais, Executivo, Tribunais Superiores e outros agentes, que possuem a prerrogativa de iniciativa, começam seu trâmite pela Câmara dos Deputados, colocando o Senado como segunda casa. Rubiatti (2017) aponta que o Senado apresenta significativa capacidade de retenção de projetos, isto é, parte dos projetos que passam por revisão na Câmara Alta, acabam retidos (arquivados por força do regimento, rejeitados, prejudicados). Entretanto, essa casa legislativa não se apresenta como obstrucionista, uma vez que mais da metade dos projetos em revisão continuam seu tramite bicameral (retornam para a câmara de origem, caso emendados ou apresentado substitutivo, ou seguem para a sanção presidencial). Esse tratamento dos projetos em revisão no Senado, varia de acordo com o propositor, sendo os projetos do Executivo aprovados com maior frequência e maior rapidez, enquanto os projetos apresentados por deputados tendem a demorar mais, e a serem retidos com maior frequência no processo de revisão na Câmara Alta (RUBIATTI, 2017, 2018).

No presente dossiê, os artigos de Fabiano da Silva Pereira –“Comissões permanentes e perfil parlamentar: análise sócio-política das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018)” –, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva – “A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição (2005-2018)” – e Wesley Rodrigues Santos Ferreira – “Perfil sociopolítico dos membros da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal” –, buscam contribuir com os estudos

legislativos a partir do estudo de comissões do Senado Federal. A partir de uma análise da composição de diferentes comissões, os autores apontam tanto características políticas (partidos a que pertencem, posição no eixo governo-oposição) quanto sociodemográficas (gênero, região, escolaridade), além de destacar os elementos de *expertise* e *seniority* dos membros de suas respectivas comissões. Assim, a partir dos elementos propostos pela bibliografia sobre comissões no Brasil, os autores buscam mapear a composição das comissões no Senado Federal.

Outra agenda dos estudos legislativos brasileiros se refere à questão orçamentária e às Emendas Individuais dos parlamentares ao orçamento. Nessa linha há, grosso modo, duas abordagens. A primeira linha de análise aponta que as emendas parlamentares são utilizadas como moeda de troca, isto é, o Executivo liberaria as emendas em troca de apoio parlamentar para sua agenda; aqui destaca-se a visão de que essa troca se daria entre o Executivo e parlamentares individuais. Complementar a esse argumento, o uso das emendas seria uma “moeda de baixo custo”, uma vez que o montante de recursos disponíveis para serem emendados por parlamentares, é baixo frente ao total do orçamento (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003). A segunda abordagem parte de uma crítica a essa linha, uma vez que a construção da base de apoio ao Executivo se daria em bases partidárias e não individuais. Desta forma, a liberação de emendas ao orçamento também seguiria uma lógica partidária, não sendo uma “moeda de troca” entre o Executivo e parlamentares individuais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2005, 2008). No dossiê que se segue, o artigo de Raul Bonfim e Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas trata da questão orçamentária, tratando do ciclo financeiro e orçamentário em dois períodos distintos: antes e depois da aprovação da “PEC do Orçamento Impositivo” (2012-2013 e 2014-2017, respectivamente). O trabalho demonstra o domínio do Executivo não apenas no montante final de recursos implementados, mas sim em todo o ciclo, apresentando um complexo cenário no que tange à temática das emendas individuais ao orçamento.

Quando se trata do processo legislativo no Brasil, há forte foco nas iniciativas legais do Executivo e do Legislativo. Entretanto, outros atores também podem iniciar projetos de lei: esse é o caso das Iniciativas Populares de Lei. Apesar de residuais, essas iniciativas acabam por passar pelo trâmite legislativo e, em número muito reduzido, são

transformadas em Lei. O artigo de Arley Felipe Santos Bitencourt Amanajás trata da tramitação do projeto de Lei dos crimes hediondo na Câmara dos Deputados. Cabe notar que os trabalhos que tratam da temática das leis de iniciativas populares, em geral, focam nos elementos externos ao próprio processo legislativo (apoios de grupos da sociedade civil, mídia, organizações patrocinadoras etc.). Nesse ponto, o artigo contribui por mudar o foco do olhar para dentro do próprio legislativo, apontando a importância dos líderes partidários, das comissões parlamentares e da “adoção” da iniciativa por grupos políticos no interior do próprio legislativo – uma vez que há problemas técnicos para conferir as assinaturas, o projeto só entra no legislativo porque foi assumido pelo próprio Executivo.

Os dois outros artigos do dossiê tratam dos impactos de elementos vinculados às eleições sobre a Câmara dos Deputados. O artigo de Laís Tojal Coelho de Barros aponta os efeitos da Lei de cotas de gênero sobre a eleição de deputadas, apontando o seu baixo impacto nas eleições para essa casa legislativa. Mesmo não apresentando um forte resultado sobre o número de deputadas federais, o artigo aponta a lei de cotas como um avanço para a participação feminina na política, pois demonstra a desigualdade entre os gêneros e as desvantagens das mulheres na política. O artigo de Rodrigo Dolandeli dos Santos e Marcela Gimenes Tanaka aborda a questão da importância do financiamento partidário nas candidaturas dos Deputados Federais, em especial nos maiores distritos. Além disso, o artigo também mostra que os candidatos com maior capital político, também concentram os recursos distribuídos pelos partidos, e que os candidatos financiados pelos meios empresariais também concentram o financiamento dos partidos.

Desta forma, o presente dossiê aborda a questão do legislativo sobre diversas óticas, seja organizacional, acompanhamento de matérias específicas, perfil, relação com o Executivo ou sua vinculação com características eleitorais, trazendo assim um amplo leque de contribuições para a área de estudos legislativos.

## Referências

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, p. 45-50, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/150714\\_boletim\\_analisepolitico\\_07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/150714_boletim_analisepolitico_07.pdf). Acesso em: 24/12/2019.

ALMEIDA, Alcir. Do plenário às comissões: mudança institucional na câmara dos deputados. In: PERLIN, G; SANTOS, M.L. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 403-431.

AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. **Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados**. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara, 2011, p. 149-176.

ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004.

ARAÚJO, P. M. A câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 203-236.

ARAÚJO, P. M. **O Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989-2004)**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos da gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan: party government in the house**. Berkeley: University of California Press, 1993.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Orgs). Estudos legislativos. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 351-390.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 87-120.

LIJPHART, A. Modelos de democracia. **Rio de Janeiro**: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. O poder de agenda na democracia Brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In*: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 249-280.

LINZ, J; VALENZUELA, A. (Comps.). **Las crisis del presidencialismo**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LLANOS, M. El bicameralismo en América Latina. **Arbeitspapier**, Hamburg, n. 5, p. 347- 371, 2002.

LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

NEIVA, P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. *In*: LEMOS, L. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 23-61.

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013

PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RIBEIRAL, T. B. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 24, p. 66-82, 1998.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no congresso: diferenças e similaridades entre a câmara dos deputados e o senado federal. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 237-270.

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

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.23, p. 35-74, 2017.

RUBIATTI, B. C. Organização interna das casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? *In*: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, 2017a, p. 201-237.

RUBIATTI, B. C. O senado frente as propostas da câmara dos deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.12, n. 2, p. 169-199, 2018.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

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

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, F. e RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, n.1, 2004.

Recebido em: 29/11/2019.

Aceito em: 15/12/2019.

---

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS: uma análise do sistema de comissões brasileiro<sup>1</sup>*****INSTITUTIONAL CHANGES AND THEIR CONSEQUENCES: an analysis of the brazilian committee system***

---

Vitor Vasquez\*

Géssica de Freitas\*\*

**Resumo**

As comissões brasileiras eram tidas como instituições pouco relevantes. Contudo, recentemente, passaram a ser interpretadas como locus de análise e alteração de projetos. Esta reavaliação, no entanto, não esclareceu se, ao longo do tempo, houve momentos de mais ou menos protagonismo das comissões, tampouco se isto foi resultado de transformações promovidas por partidos e deputados. Este artigo visa preencher essa lacuna, ao identificar e analisar as consequências de 27 mudanças institucionais (1989-2018), a partir de Projetos de Resolução que alteraram o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Investigamos essas proposições, considerando quatro tipos de alteração: denominação, quantidade de comissões, número de membros e organização interna dos trabalhos. Nossos resultados demonstram que as mudanças institucionais aumentaram o número de comissões e buscaram aprimorar seus procedimentos internos, visando ampliar o grau de especialização do sistema, expandir sua participação no processo legislativo e tornar mais eficiente as atividades desenvolvidas no seu interior.

**Palavras-chave:** Comissões Temáticas; Câmara dos Deputados; Mudança Institucional.

**Abstract**

Brazilian committees were regarded as unimportant institutions. However, recently, they have been interpreted as locus of project's analysis and modification. This reevaluation, on the other side, did not clarify whether, over time, there were periods of more or less relevance of the committees, nor whether if this was consequence of transformations promoted by parties and deputies. This article aims to fill this gap by identifying and analyzing the consequences of 27 institutional changes (1989-2018), based on draft resolutions that modified the Rules of the House of Representatives. We investigated these propositions considering four types of change: denomination, number of committees, number of members, and internal organization of work. Our results show that institutional changes increased the number of committees and sought to improve their

---

<sup>1</sup> As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não, necessariamente, refletem a visão da FAPESP.

\* Doutorando em Ciência Política (DCP/IFCH/Unicamp/Brasil). Bolsa Fapesp: projeto n° 2016/10421-1. Bolsa Fapesp Estágio de Pesquisa no Exterior (UCSD): projeto n° 2018/00013-9. E-mail: vitor.vasquez@gmail.com.

\*\* Graduada em Ciências Sociais (Unicamp/Brasil). Bolsa Fapesp: Projeto n° 2019/01847-3. E-mail: gessicafreitas.mm@gmail.com.

internal procedures, aiming to increase the system's degree of specialization, expand its participation in the legislative process and make its activities more efficient.

**Keywords:** Committees; House of Representatives; Institutional Change.

## Introdução

O atual sistema de comissões brasileiro foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF-88). Desde então, tem suas características definidas via Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Essencialmente, o sistema é composto por comissões permanentes que, cada qual em sua competência, examinam os projetos de lei que tramitam pelo Legislativo. No entanto, a forma como este sistema se organiza para exercer tal função modifica-se com alguma frequência. Isto pode ser observado pelo crescente número de comissões permanentes, por alterações na quantidade de deputados nomeados para cada comissão e pela inclusão, supressão ou desagregação de temáticas incluídas numa mesma comissão.

A análise de mudanças institucionais tem demonstrado o quanto compreender as regras – formais e informais – e suas alterações auxiliam na compreensão de processos políticos e seus resultados (BINDER, 1995; GOMES, 2006; IMMERGUT, 1992; MEDEIROS, 2013; NORTH, 1990; PRZEWORSKI, 2004). Afinal, em uma democracia, uma instituição política é alterada pelos próprios atores que a permeiam (NORTH, 1990) e por sua maioria (KREHBIEL, 1992). Assim, tal processo tende a representar a preferência média de quem atua sob a égide da instituição modificada.

O objetivo deste artigo é identificar as alterações institucionais ocorridas no sistema de comissões brasileiro entre 1989 e 2018, bem como analisar as consequências destas modificações na estrutura e no funcionamento destes órgãos. Esta estratégia nos possibilita avaliar se o Poder Legislativo considera as comissões locus relevantes, ou não, de tomada de decisão, e em que medida atua, ao longo do tempo, para fortalecer ou enfraquecê-las. Dado que as modificações consideradas são propostas e levadas a cabo pela própria Câmara, via RICD, estas conformam um indicativo preciso da interpretação dos atores políticos que atuam nas comissões sobre o sistema do qual participam. Consequentemente, ao cumprir nosso objetivo, fornecemos um desenho acurado de como

o sistema de comissões brasileiro se moldou e atingiu o atual estado de funcionamento. Assim, buscamos, a partir de um estudo exploratório, analisar as intenções e consequências destas alterações, para mapearmos este cenário e construirmos hipóteses a partir dos resultados encontrados.

Para executar nosso propósito, investigamos as mudanças institucionais sofridas pelo sistema de comissões que ocorreram através dos Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) e que se transformaram em norma jurídica durante o recorte temporal estabelecido. Isto foi feito considerando quatro características: denominação das comissões, quantidade de comissões, número de membros titulares e organização interna dos trabalhos. Tais aspectos, em especial os três últimos, são destacados pela literatura como indicadores do grau de relevância das comissões no processo legislativo. Nesse sentido, indicam quanto o sistema incentiva a participação em suas comissões e o grau de *expertise* na competência pela qual cada órgão é responsável (MARTIN; VANBERG, 2013; MARTIN, 2014; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM, 1990).

Nossos principais resultados demonstram que as mudanças institucionais analisadas aumentaram o número de comissões do sistema ao longo dos anos. Isto sugere um ganho de especialização a partir da individualização de certas temáticas que outrora compartilhavam o mesmo órgão, e de uma atualização do sistema, ao incorporar novas competências. Além disso, demonstramos uma preocupação dos partidos e deputados em aprimorar procedimentos, visando ampliar os poderes da comissão enquanto órgão coletivo e solucionar possíveis problemas de trâmite de projetos, em casos de omissão dos relatores. Em outras palavras, as alterações promovidas no interior da Câmara buscaram aumentar o grau de especialização do sistema de comissões, ampliar sua participação no processo legislativo e tornar mais eficiente as atividades desenvolvidas no seu interior. Isso denota uma contínua preocupação de partidos e deputados em aprimorar e fortalecer as comissões permanentes.

O artigo conta com mais quatro seções, além desta. Na seguinte, apresentamos brevemente o debate acerca do sistema de comissões brasileiro, e sobre como a análise de mudanças institucionais pode colaborar nesta discussão. Isto feito, definimos nosso universo de análise e expomos as estratégias mobilizadas para classificar suas unidades.

Em seguida, analisamos os resultados obtidos. Por fim, realizamos algumas considerações, com foco nos ganhos e limites apresentados por nosso artigo, destacando algumas frentes de pesquisa que se abrem a partir deste estudo.

### **Mudanças Institucionais e Sistema de Comissões**

Há duas décadas, a literatura acerca do processo legislativo brasileiro o tinha como um espaço de produção legal centralizado pelo Executivo e Colégio de Líderes<sup>2</sup>, sendo, portanto, determinado por fatores exógenos às comissões temáticas. Neste entendimento, a melhor expressão da pouca importância do sistema de comissões seria sua baixa autonomia, causada pela possibilidade do pedido de urgência. Segundo Figueiredo e Limongi (2001), o Legislativo teria o rito ordinário das matérias frequentemente interrompido pela urgência, que retira os projetos de lei das comissões com ou sem apreciação da mesma. Ou seja, ainda que as comissões possuam prerrogativas regimentais, quando o Executivo ou o Colégio de Líderes utiliza a urgência, essas são inibidas de utilizá-las. Ao mesmo tempo, as matérias que seguem a rota ordinária de tramitação possuem baixa probabilidade de se tornarem leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 3).

Pesquisas recentes, contudo, passaram a analisar o papel das comissões sob uma nova perspectiva (FREITAS, 2016; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Primeiramente, Santos e Almeida (2011) afirmaram que a maioria dos pedidos de urgência são aprovados com consenso, ou seja, com ao menos 95% dos votos favoráveis. Segundo os autores, isso significaria que os partidos entram em consenso, através do colégio de líderes, sobre a urgência para acelerar a aprovação do projeto já discutido, e sobre o qual já se atingiu um acordo em relação ao conteúdo substantivo dos mesmos (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 52-53). Desse modo, ainda que o procedimento da urgência tenha papel proeminente no Legislativo brasileiro, por ser aprovado consensualmente, todos os partidos, inclusive os da oposição, concordam com o teor da matéria, alvo deste procedimento.

Freitas (2016), por outro lado, entende que as comissões temáticas são importantes para o processo decisório, uma vez que o número de alterações que estes órgãos realizam

---

<sup>2</sup> Grupo formado pelos líderes dos partidos, o presidente da Câmara, líderes da maioria, da minoria e dos blocos parlamentares.

nos projetos do Executivo é significativo. Mais, isto ocorre mesmo em projetos com tempo reduzido de tramitação, como Medidas Provisórias (MPV), ou projetos com pedido de urgência. Estas alterações são realizadas pelos relatores, atores responsáveis por escrutinar as matérias submetidas às comissões. Através destas modificações, o Legislativo adiciona, suprime e/ou, modifica conteúdos do projeto original. Portanto, a urgência não retiraria poder das comissões do Legislativo, pois 45% dos projetos foram deliberados no interior destas, mesmo com o pedido de urgência realizado (FREITAS, 2016, p. 78). Em suma, é possível inferir que as comissões são locus privilegiado de deliberação dos projetos, e desconsiderar suas atuações no processo legislativo impossibilita uma visão mais completa do sistema político brasileiro.

No entanto, ainda que estes trabalhos lancem luz à relevância do sistema de comissões no Brasil, não esclarecem em que medida esta atuação variou ao longo do tempo. Ou seja, não esclarecem se houve momentos de mais ou menos protagonismo das comissões na produção legal, e em que medida as variações foram resultado das frequentes modificações que elas sofreram ao longo dos anos. Isto configura uma lacuna nos estudos legislativos brasileiros que, para ser preenchida, demanda uma análise das mudanças institucionais sofridas pelo sistema de comissões, desde a sua criação.

Mudanças institucionais alteram as regras do jogo que conformam as estratégias disponíveis aos atores políticos. Assim, influenciam a elaboração e o resultado de políticas públicas, sendo, portanto, essenciais para a compreensão do processo legislativo. As alterações nas normas que regem o sistema político são feitas pelos próprios políticos, isto é, são endógenas (NORTH, 1990). Ao mesmo tempo, conforme destaca Krehbiel (1992), mudanças institucionais só permanecem ou ocorrem enquanto houver uma maioria para sustentá-las ou encampá-las. Dado que os próprios políticos promovem as mudanças institucionais e o imperativo majoritário pelo qual estas são elaboradas e implementadas, as regras do processo legislativo tendem a refletir a preferência média da maioria. Por isso, quando a maioria não está satisfeita com os resultados promovidos pelas instituições, se organiza para alterá-las.

Immergut (1992) compara três países para demonstrar como distintas normas institucionais podem levar a lógicas variadas de tomada de decisão, interferindo nos

parâmetros da ação de governo e da influência de grupos de interesses. Através de uma análise da dinâmica institucional da tomada de decisão política, a autora demonstra como diferentes regras constitucionais, resultados eleitorais e regimentos internos tendem a influenciar no processo decisório e, assim, resultar em políticas públicas com efeitos distintos umas das outras.

De forma análoga, Gomes (2006) demonstra que o resultado final da Constituição de 1988 (CF-88) foi influenciado pelo conjunto de regras e procedimentos definidos e alterados durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Conforme destaca, as “normas ou regras estabelecidas tendem também a influenciar o comportamento e, portanto, as escolhas dos parlamentares” (GOMES, 2006, p. 195). De acordo com a autora, o estabelecimento de dois regimentos internos distintos, no processo de produção legislativa, modificou radicalmente o rumo para o qual se caminhava a CF-88. Desse modo, argumenta, a alteração do regimento foi promovida por um novo bloco, formado para conter o andamento dos trabalhos, que se autodenominava Centrão, ratificando o papel fundamental da maioria em mudanças institucionais.

Medeiros (2013) também explora mudanças institucionais na Constituinte, ao buscar demonstrar que as normas que regularam a organização de trabalho na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) interferiram no resultado final das propostas elaboradas em seu interior. Conforme pontua, se as regras de um processo não influenciasses seu resultado, uma maioria de parlamentares descontente com os rumos dos trabalhos constituintes não teria solicitado uma reformulação do Regimento Interno quase um ano após o estabelecimento da ANC. Para o autor, o substitutivo que alterou o Regimento Interno, em dezembro de 1987 – aprovado com 290 votos favoráveis e 16 contrários – era uma prova de que quando uma regra não agrada a maioria, ela muda a regra. Ainda, quando os atores mudam as regras eles estão, de fato, visando alterar os resultados produzidos pelas instituições que passaram a ser regidas de maneira distinta.

A partir disto, é possível inferir que as sucessivas modificações sofridas pelas comissões possuem intencionalidades e consequências. Isto sugere uma preocupação sistemática dos parlamentares em relação a estes órgãos, pois uma maioria deles aprova, frequentemente, Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) que, desde 1989,

alteram as comissões em diferentes aspectos. Entre 1989 e 2018, 27 resoluções modificaram o sistema de comissões, seja alterando as regras de funcionamento, seja criando, fundindo, desmembrando e/ou, extinguindo comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Estas resoluções, propostas e ratificadas pela Casa, indicam que o próprio Legislativo buscou modelar o sistema de comissões com o passar do tempo. Por um lado, tais mudanças institucionais podem ter fortalecido ou enfraquecido o sistema de comissões como um todo, do ponto de vista da participação no processo legislativo. Por outro, podem atuar como incentivos ou obstáculos à dedicação de um ou mais ator político às comissões. Para tanto, os partidos e seus deputados devem transformar aspectos estruturais das comissões e/ou sua dinâmica interna de trabalho.

Diversos fatores estruturais são apontados pela literatura como relevantes para um funcionamento eficiente do sistema de comissões (MARTIN; VANBERG, 2013; MARTIN, 2014; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM, 1990). Dentre esses aspectos, destacamos o total de comissões que compõem o sistema e o número de membros que integra cada comissão. Além disso, a forma pela qual as comissões organizam seus trabalhos, seus procedimentos e suas prerrogativas e limites também podem tornar o sistema mais ou menos habilitado às tomadas de decisões.<sup>3</sup>

A quantidade de comissões é um indicativo de grau de especialização política destes órgãos. Afinal, um número baixo de comissões sugere que poucas jurisdições são abarcadas pelo sistema, ou que uma ou mais comissões são responsáveis por mais de uma temática. Ambas situações configuram potenciais déficits de especialização para um sistema que deve ser o mais preparado possível para escrutinizar os projetos que apreciam. Por exemplo, uma comissão responsável por deliberar apenas sobre questões de educação, sem precisar ao mesmo tempo se ocupar de questões de cultura, contará com mais tempo, espaço e oportunidade para melhor informar-se acerca da primeira temática. Isso significa que um aumento no número de comissões tende a ampliar a capacidade

---

<sup>3</sup> Quatro tipos de poder têm sido destacados como importantes características procedimentais para um sistema de comissões potencialmente forte (MARTIN; VANBERG, 2013; MARTIN, 2014): (1) de apreciar as propostas legislativas antes de passarem pelo plenário, (2) de indicar a aceitação total ou parcial das propostas, bem como de alterá-las, (3) de solicitar que qualquer cidadão ou autoridade testemunhe nas comissões, incluindo ministros, e (4) de não ter o trabalho interno interrompido por procedimento de urgência.

administrativa e informacional do sistema, aumentando seu grau de especialização. O total de comissões de um sistema é alterado quando, via aprovação de PRC, o plenário sugere a criação, extinção, fusão ou desmembramento de jurisdições. Por isso, este aspecto se relaciona também ao tempo de existência de cada comissão. Não por acaso, a idade da comissão também tende a ser um indicativo do seu grau de especialização. Afinal, quanto mais antiga for, maior tende a ser sua *expertise* na temática pela qual é responsável.<sup>4</sup>

Quanto ao total de membros que compõe as comissões, esta é uma característica que pode impactar no processo de tomada de decisão. Martin e Vanberg (2013) apontam que comissões muito numerosas podem gerar problemas de coordenação. Ao mesmo tempo, a presença de muitos membros tende a incentivar que políticos atuem como *free-riders*, desencorajando que estes se especializem na jurisdição a qual pertencem. Para evitar que muitos ou poucos membros participem da mesma comissão, pode-se limitar, institucionalmente, o total de membros recrutados para cada um destes órgãos (STRØM, 1990, p. 71). Quando isto ocorre, ou seja, quando há um controle regimental de número máximo e mínimo de participantes por comissão, o número de membros titulares de uma pode representar em que medida os atores políticos se interessam pela jurisdição do órgão.<sup>5</sup> Nesse caso, a relação é direta: quanto mais integrantes tiver, maior tende a ser o interesse dos partidos e seus deputados em atuar nessa comissão.

Por fim, modificações na organização interna do trabalho das comissões podem fortalecer ou enfraquecer estes órgãos. Uma alteração que retira poder de agenda das comissões tende a gerar obstáculos para que deputados dediquem seu tempo a estas. Analogamente, alterações que ampliem o poder das comissões, e que as tornem mais eficientes, tendem a incentivar a participação de partidos e deputados, bem como a especialização destes atores nas temáticas em que atuam.

Para além desses três critérios, incluímos uma quarta classificação, a de denominação. Após a análise das ementas dos PRCs, observamos que parcela relevante

---

<sup>4</sup> Huber e Martinez-Gallardo (2008) utilizam o tempo de existência dos ministérios como uma medida de seu grau de institucionalização e, conseqüentemente, de importância. Para nós, a mesma lógica pode se estender às comissões e outras instituições políticas.

<sup>5</sup> No Brasil, o RICD determina um mínimo de 3,5% da Câmara dos Deputados e um máximo de 13% como limites de membros de cada comissão.

versava, exclusivamente ou não, sobre a alteração de denominação das comissões, nos chamando atenção para a importância de analisar também esse tipo de modificação. A partir disso, nos utilizaremos desses aspectos estruturais como categorias para classificar as 27 resoluções que modificaram o sistema de comissões.

### **Identificando e Classificando as Mudanças Institucionais**

Nosso universo de análise é composto por todas mudanças institucionais, incluídas no RICD, que alteraram o sistema de comissões. Para identificar quais PRCs promoveram as modificações, analisamos todos os RICDs de 1989 a 2018, comparando sempre o mais recente com o do ano anterior. Listadas as alterações observadas nos regimentos, separamos aquelas que se referiam diretamente às comissões temáticas ou que afetariam em alguma medida seu funcionamento. Utilizando este método, encontramos 20 PRCs de nosso interesse, que foram transformados em norma jurídica.

A fim de aprimorar nossa investigação, bem como fazer uma segunda conferência na seleção anterior, utilizamos outro rastreamento de alterações. Desta vez, mobilizamos a ferramenta de busca avançada de propostas legislativas na página eletrônica da Câmara dos Deputados.<sup>6</sup> Nesta etapa, utilizamos os seguintes filtros de busca: PRCs, de 01/01/1989 a 31/12/2018, transformados em norma jurídica. A busca nos retornou 323 projetos cujas ementas analisamos uma a uma para estabelecer uma hierarquização de relevância para nossa pesquisa.

Foram classificados como 0, os PRCs que não impactaram o sistema de comissões. Esta categoria incluiu homenagens, premiações, criação de grupos parlamentares, projetos que versam sobre perda de mandato etc. Por outro lado, os projetos classificados como 1 não se referem diretamente ao sistema de comissões, mas indiretamente podem influenciá-lo. Neste grupo enquadram-se modificações no RICD como funcionamento do plenário, sessões, votações e afins. Por fim, os projetos classificados como 2 foram aqueles que influenciaram diretamente o sistema de comissões. A ferramenta de busca retornou 27 projetos que se enquadram nesta classificação. Para os objetivos deste artigo, analisamos somente os projetos classificados

<sup>6</sup> <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 31/07/2019.

como 2. Essa segunda verificação ratificou as 20 alterações identificadas anteriormente e acrescentou sete PRCs aos dados encontrados preliminarmente.

Isto feito, investigamos os conteúdos dessas resoluções, observando possíveis padrões nas mudanças que propõem. Precisamente, utilizamos quatro critérios de modificação: (1) denominação – altera o nome de uma ou mais comissão; (2) composição – restringe ou amplia o número de membros de uma ou mais comissão; (3) número de comissões – modifica o total de comissões do sistema através de criação, fusão, desmembramento ou extinção de jurisdição; e (4) procedimento – transforma a organização interna dos trabalhos nas comissões. Dentre os 27 PRCs encontradas, 12 discorrem sobre composição das comissões, quatro alteram denominação, 15 versam sobre criação, extinção, desmembramento ou fusão de competência e cinco modificam a dinâmica de tramitação. Algumas resoluções tratam de mais de um assunto ao mesmo tempo e, portanto, foram inseridas em mais de uma classificação. A organização dos projetos segundo nossos critérios de modificação encontra-se na tabela 1.

Tabela 1: Classificação dos PRCs que alteram o sistema de comissões, 1989 a 2018

<b>Categoria de Alteração</b>	<b>PRC</b>	<b>Total</b>
<b>Denominação</b>	196/1994, 118/2003, 173/2013 e 241/2014.	4
<b>Composição</b>	54/1989, 55/1989, 7/1991, 149/1993, 27/1999, 118/2003, 200/2005, 201/2005, 20/2011, 115/2012, 168/2013 e 134/2016.	12
<b>Número de Comissões</b>	54/1989, 55/1989, 57/1991, 101/1992, 229/1994, 21/1995, 231/1995, 27/1999, 151/2001, 5/2003, 118/2003, 8/2007, 20/2011, 166/2013 e 237/2014.	15
<b>Procedimento</b>	54/1989, 55/1989, 59/1991, 200/1994 e 134/2016.	5

Fonte: Elaboração própria

De acordo com os dados da tabela 1, a maior parte dos PRCs modificou aspectos estruturais, isto é, composição e número de comissões do sistema. Chama atenção que a maioria das alterações procedimentais foi feita no começo do atual sistema, até a primeira metade dos anos 1990. Por outro lado, as modificações estruturais, além de ocorrerem com maior frequência, são distribuídas mais homoganeamente ao longo do tempo. Na próxima seção apresentamos nossos resultados, analisando detalhadamente como estes projetos aprovados impactaram o sistema de comissões no Brasil.

### **Analisando as Mudanças Institucionais**

A primeira categoria de alteração analisada diz respeito aos PRCs que modificaram a denominação de alguma comissão. Esse tipo de alteração, geralmente, se sustenta por dois tipos de justificativa. Por vezes, a modificação evidencia um aspecto ou uma temática já tratada pela comissão. Em outras ocasiões, incorpora ou exclui competências designadas às comissões através do Regimento Interno. Isso sugere um esforço dos atores em tornar mais precisas e mais bem delimitadas as atividades e funções desempenhadas pelas comissões. Além disso, indica que os partidos e deputados colocam em evidência, através das comissões, tipos específicos de política pública, demonstrando uma preocupação destacada em certa temática, ao fazê-lo.

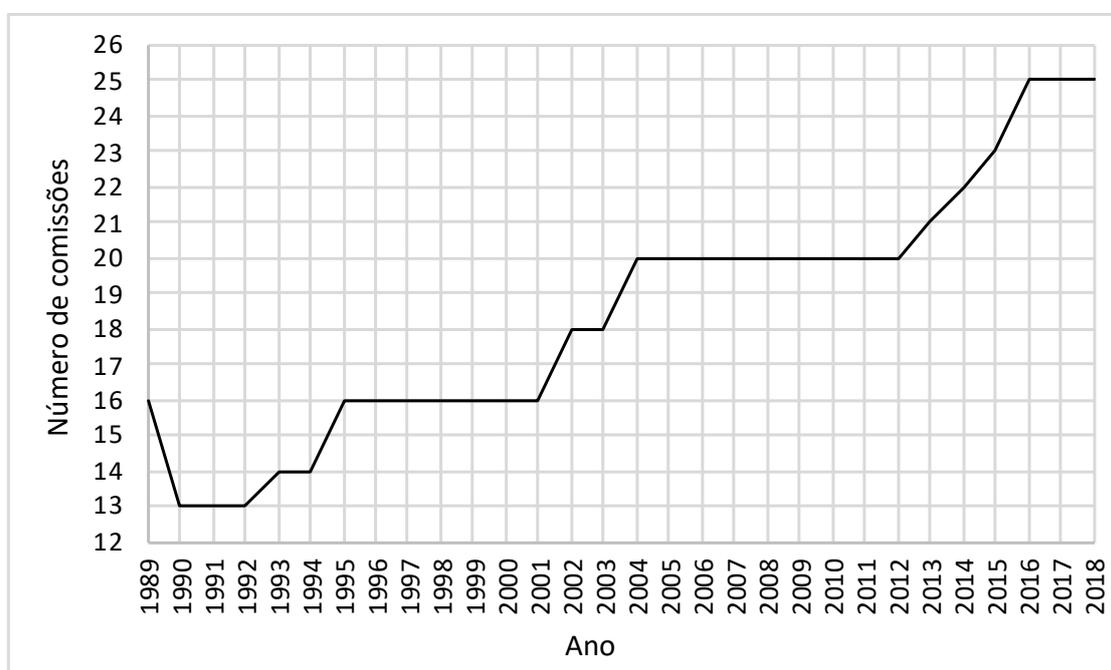
Exemplo disso é encontrado no PRC 241/2014, que inclui o tema de “Serviços” na Comissão até então chamada de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Nesta alteração, é patente a preocupação em se destacar o setor de serviços que, principalmente, recentemente, tem estado em destaque na discussão sobre desenvolvimento econômico no Brasil.<sup>7</sup> Nesse sentido, esta PRC demonstra que alterações de denominação das comissões tendem a ser mais importante do que inicialmente se imaginou, pois pode demonstrar um ganho de relevância e uma busca por *expertise* por alguma jurisdição que, até então, vinha merecendo menos destaque.

---

<sup>7</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o setor de serviços vem, nas últimas décadas, participando cada vez mais da produção econômica do país. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/servicos.html>. Acesso em: 16/09/2019.

O segundo aspecto que analisamos foi a mudança no número de comissões que integram o sistema. Para investigar o efeito dos PRCs que alteraram o total de comissões, elaboramos o gráfico 1, que elenca, ano a ano, o total de comissões permanentes na Câmara dos Deputados. O intuito foi observar em que medida o padrão destas alterações se mantém ou se modifica com o passar dos anos, buscando apreender se existe uma estratégia homogênea dos partidos e deputados em expandir ou reduzir o sistema, ou se isto varia ao longo do tempo. Os resultados estão expostos a seguir.

Gráfico 1: Número de comissões permanentes, 1989-2018



Fonte: Elaboração própria

Como pode ser observado, o total de comissões varia durante o tempo, o que demonstra que esta alteração institucional ocorre com frequência no sistema brasileiro. Mais importante, o gráfico evidencia que as alterações acontecem, em geral, via incrementos. Isto pode indicar uma constante ampliação no número de temáticas políticas representadas no sistema, além de um aumento gradativo de incentivo à especialização destes órgãos, pois a maioria dos PRCs desta categoria diz respeito a desmembramento ou criação de competência. As próprias justificativas apresentadas por estes PRCs apontam para um melhor aparelhamento das comissões, dando-lhes melhores condições de formular políticas públicas.

Interessante notar que grande parte destes PRCs é aprovada no mesmo ano em que é proposta, provocando efeito imediato ou na próxima sessão legislativa. Exceções à regra são os PRCs 21/1995, 27/1999 e 8/2007. O primeiro projeto cria a Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Regional. No entanto, só entra em vigor a partir de 1997. O segundo prevê a Comissão de Segurança Pública, Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico. Este, apesar de proposto em 1999, só tem efeito a partir de 2003. O terceiro estabelece a Comissão dos Direitos da Mulher e a da Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Porém, só passa a valer a partir de 2016.

Por fim, destacamos a maior relevância das comissões mais antigas do sistema. Desde 1991, existe uma categoria específica de comissão permanente: comissão cumulativa. Segundo o RICD, cada deputado deve ser titular de somente uma comissão, com exceção das comissões cumulativas. À época, somente a Comissão de Defesa Nacional possuía este *status*. Atualmente, 11 comissões são cumulativas,<sup>8</sup> sendo que a grande maioria não existia no começo do sistema de comissões brasileiro. Dado que as outras comissões – aquelas que tendem a ser as mais antigas do sistema – requerem exclusividade entre si, pode-se inferir que as cumulativas – em geral, mais novas – tendem a ser menos relevantes se comparadas às demais. Se for este o caso, devemos esperar que estas comissões sejam menos desejadas pelos partidos e deputados. Isto pode ser conferido ao se analisar a quantidade de membros que tende a ocupar as comissões cumulativas. Para tanto, elaboramos o gráfico 2, através do qual realizamos uma exploração geral do número de membros das comissões ao longo dos anos.<sup>9</sup>

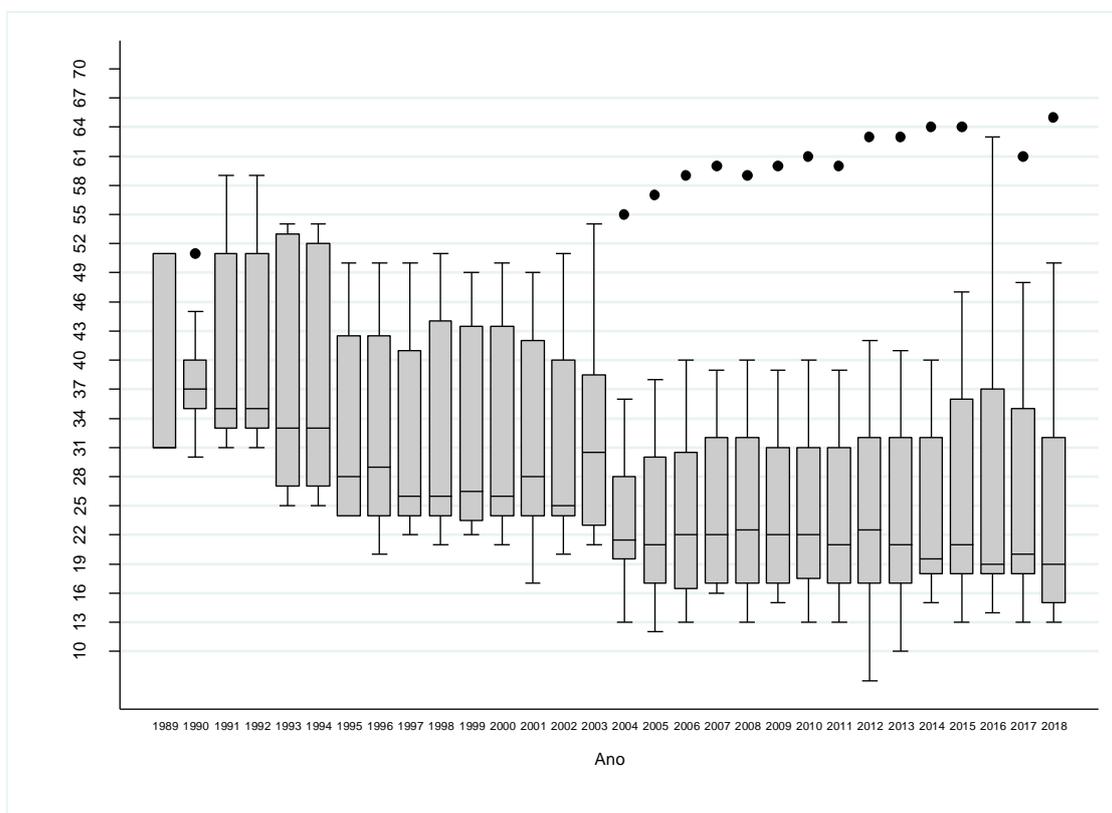
Os resultados apresentados nesse gráfico permitem observar uma alta variância na mediana do número de membros de cada comissão durante o período. Esta variação, ao

<sup>8</sup> Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

<sup>9</sup> Para o cálculo do total de membros de cada comissão, mobilizamos duas fontes diferentes. De 1989 a 1994, utilizamos os atos da Mesa, no início de cada sessão legislativa, que definem a proporção partidária e a quantidade de membros de cada comissão. De 1995 a 2018, no entanto, utilizamos informações precisas de data de entrada e saída dos membros titulares. A partir disso, calculamos a quantidade mensal e, posteriormente, a média anual de membros em cada comissão. Este procedimento foi adotado apenas no período para o qual o Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) da Câmara dos Deputados disponibilizou os dados.

longo do tempo, ocorre de forma decrescente. Assim, ao longo dos anos, considerando a mediana, cada vez menos membros passaram a participar de cada comissão. Da mesma maneira, há uma queda no valor de terceiro quartil, principalmente entre 2004 e 2014. Cabe destacar também que, em metade dos anos analisados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi um *outlier* superior, ratificando o argumento de trabalhos que apontam esta como uma comissão chave para o sistema (INÁCIO; REZENDE, 2015; SANTOS, 2002).

Gráfico 2: *Box-plot* do número de membros por comissão, 1989-2018



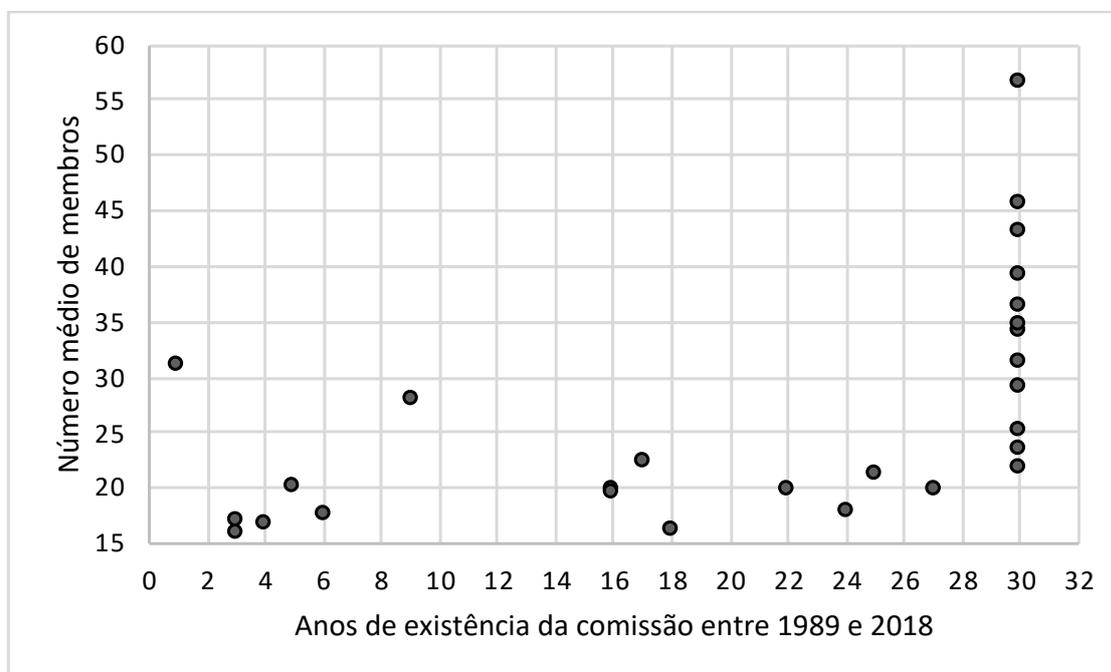
Fonte: Elaboração própria

Interessante notar que o decréscimo nas medianas ocorre em paralelo a um importante incremento no número de comissões. Assim, ao passo que no gráfico 1 observamos um aumento na quantidade destes órgãos no sistema, o gráfico 2 demonstra que, quase paralelamente, há uma redução no número de membros médio das comissões. No entanto, este decréscimo ocorre em função quase que essencialmente das novas comissões. As mais antigas, por outro lado, até aumentam o número de membros nos

últimos anos, como pode ser observado pela retomada dos valores de terceiro quartil a partir de 2015, bem como nos valores de máximo.

Isto indica que somente a criação, ou desmembramento de novas temáticas, não garante que estas serão priorizadas por partidos e deputados, embora conforme um importante indicativo, dada a regra da maioria, e incentivo, em função dos recursos destinados às comissões, para que isso aconteça. Porém, além disso, é preciso que se gere outros impulsos e constrangimentos para que os atores políticos do Legislativo se dediquem a essas jurisdições. Parte disso é promovida pelo RICD, através da exigência de que um mínimo da Câmara componha esses órgãos. Por outro lado, um maior ganho de relevância das comissões mais recentes demanda a institucionalização de suas áreas, algo obtido também pelo tempo de existência, característica que favorece as comissões mais longevas em termos de atratividade. Para corroborar essa relevância das comissões mais antigas, elaboramos o gráfico 3. Nele, distribuímos a idade das comissões em função do número médio de membros que cada comissão teve ao longo de sua existência.

Gráfico 3: Idade das comissões vs. número médio de membros titulares, 1989-2018



Fonte: Elaboração própria

Através do gráfico, é nítido como as comissões mais antigas do sistema são aquelas que, em média, mais membros possuem. Dado os limites de participação estabelecidos pelo próprio RICD – número máximo de membros e comissões exclusivas –, isto sugere uma maior relevância dessas comissões. Cabe destacar que duas comissões com poucos anos de existência apresentaram uma média próxima a 30 membros, sendo menos desproporcional às quais possuem maior idade. No entanto, essas comissões existiram nos primeiros anos do sistema,<sup>10</sup> quando este ainda era composto por menos órgãos. Finalmente, salientamos que dentre as comissões cumulativas, somente a de Relações Exteriores e Defesa Nacional tem média superior a 30 membros (36). Não por acaso, esta é a única comissão atualmente cumulativa existente desde 1989. Salvo esta exceção, nenhuma outra comissão deste tipo possui média de deputados titulares superior a 23. Isto ratifica o que fora observado quando analisamos o número de comissões do sistema, isto é, que as comissões mais jovens tendem a ser as menos relevantes. Afinal, além de mais recentes e, portanto, menos institucionalizadas, elas, em geral, são cumulativas e possuem uma menor quantidade de membros titulares.

Finalmente, a última categoria de alteração investigada é a que versa sobre procedimentos internos das comissões. Através da análise dos PRCs que se enquadram nessa categoria, é possível observar, em um momento inicial e mais próximo ao estabelecimento do Regimento Interno de 1989, um movimento de definição das comissões temáticas, de seus trabalhos e da forma como estes se seguirão. Nessa direção, o PRC 55/1989 foi basilar para o sistema, definindo os tipos de projetos que teriam prioridade nas comissões, e que cada comissão contaria com um presidente e três vice-presidentes.

Essas primeiras alterações procedimentais demonstram uma preocupação dos atores com questões práticas, como a definição de prazos exequíveis para o escrutínio das proposições e soluções que garantam o seguimento das apreciações, caso esses prazos não sejam cumpridos. Aqui, destaca-se a PRC 200/1994, que definiu prazos antes inexistentes e ampliou prazos já existentes, visando agilizar os trabalhos das comissões.

---

<sup>10</sup> Estas comissões são as seguintes: de Serviço Público, que foi incorporada à de Trabalho já em 1990 e a de Defesa Nacional, anexada à de Relações Exteriores em 1997.

Além disso, esse projeto instituiu maior poder aos presidentes das comissões, ao definir que estes podem exercer o papel de relator, em caso de omissões, findado o prazo estabelecido. Paralelamente, ampliou o poder de agenda da própria comissão enquanto órgão coletivo, estabelecendo que ela pode, mediante requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria, incluir matéria na Ordem do Dia do órgão.

Quanto ao PRC 134/2016, último transformado em norma jurídica desta categoria, observa-se um esforço para manter a ordem no processo de votação e dos procedimentos internos como um todo, tornando o processo deliberativo mais eficiente. Tal tentativa é feita através de um dispositivo acrescentado ao RICD que regulamenta a votações dos suplentes das comissões, em caso de ausência dos titulares.

### **Considerações Finais**

Nosso artigo demonstrou que os PRCs analisados possuem consequências importantes para o sistema de comissões. Isto ocorre mesmo com as alterações que poderiam ser pensadas como não tão relevantes, por versarem somente sobre a denominação dos órgãos. Neste caso, evidenciamos que estas transformações expressam preocupação dos atores com certos tipos de temas específicos.

Quanto ao funcionamento do sistema, apontamos que, mais inicialmente, próximo ao estabelecimento do primeiro Regimento Interno, pós CF-88, foram aprovados PRCs mais basilares para a organização dos trabalhos nas comissões. Desse modo, foram definidas questões práticas, como a definição de prazos exequíveis para o escrutínio das proposições. Com o passar do tempo e a institucionalização dos procedimentos, os PRCs passaram a ampliar o poder de agenda das comissões enquanto órgãos coletivos, e a tentar tornar o processo deliberativo mais eficiente.

Outro ponto evidenciado por nosso artigo é que o número de comissões aumentou no decorrer do período analisado, ao passo que o número médio de membros em cada comissão caiu. Parte disso ocorre, porque o número de parlamentares da Câmara dos Deputados permanece fixo em 513. Assim, um aumento do número de comissões, com o mesmo contingente de parlamentares, logicamente levaria à diminuição da quantidade de parlamentares por comissão. Contudo, mostramos que existem comissões que vão na

contramão dessa lógica, mantendo, ou mesmo aumentando, a quantidade de deputados. Essas comissões são, geralmente, as mais antigas do sistema. Isso sugere que, apesar da importância de se criar novas comissões do ponto de vista da especialização do sistema, as jurisdições mais recentes demandarão tempo para se institucionalizar, quando comparadas às mais antigas.

Nossos resultados demonstram a importância em se realizar uma análise longitudinal do sistema de comissões brasileiro. Ao considerá-lo, desde a gestação pós redemocratização até os dias presentes, através das mudanças institucionais promovidas pelos partidos e deputados, oferecemos um desenho acurado de sua transformação até o formato atual, corroborando o argumento da literatura que vem comprovando a importância das comissões no processo legislativo (FREITAS, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Uma vez que seus membros reúnem maioria, via aprovação de PRCs, para fortalecer o sistema de comissões, pode-se inferir que esses atores consideram esse espaço como um importante lócus de deliberação.

Finalmente, mas não menos importante, cabe destacar que este artigo abre uma frente de pesquisa. Afinal, dado que os atores da Câmara buscaram aprimorar e fortalecer o sistema de comissões ao longo do tempo, é preciso investigar o impacto destas modificações institucionais nas atividades desenvolvidas no interior das comissões. Nesse sentido, é necessário investigar e comparar, ao longo do tempo, padrões em atividades centrais como escrutínio de projetos, para ratificar se, de fato, tais alterações fortaleceram o sistema. Nossa hipótese é que, dado o esforço de partidos e deputados em aprimorar o sistema de comissões, este passou a ter um papel cada vez mais relevante no processo legislativo brasileiro. Isto é, o gradativo aumento no número de comissões e as mudanças procedimentais que visaram maior eficiência do sistema tenderam a tornar o papel destes órgãos mais relevantes no processo legislativo. Isto poderia ser testado através de investigações em torno do volume de proposições analisadas e aprovadas internamente às comissões; do tempo médio de tramitação das matérias; e de alteração nos projetos escrutinizados e, até mesmo, de uso do poder terminativo.

## Referências

- BINDER, S. A. Partisanship and procedural choice: institutional change in the early congress, 1789-1823. *The Journal of Politics*, Los Angeles, v. 57, n. 4, p. 1093–1118, 1995.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582006000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000100008). Acesso em: 20/12/2019.
- HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, New York, v. 102, n. 2, p. 169–180, 2008.
- IMMERGUT, E. **Health politics: interests and institutions in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1992.
- MARTIN, L.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance**. New York: Oxford University Press, 2013.
- MARTIN, S. Committees. In: MARTIN, S.; SAALFELD, T.; STRØM, K. (Eds.). **The Oxford handbook of legislative studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 352-70.
- MATTSON, I.; STRØM, K. Parliamentary committees. In: DORING, H. (Ed.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt, New York: Palgrave Macmillan, 1995, p. 249-307.
- MEDEIROS, D. B. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PRZEWORSKI, A. Institutions matter? **Government and Opposition**, Cambridge, v.

39, n. 4, p. 527–540, 2004.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

STRØM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Recebido em: 20/09/2019.

Aceito em: 06/11/2019.

**COMISSÕES PERMANENTES E PERFIL PARLAMENTAR: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do senado brasileiro (1993 - 2018)**

***PERMANENT COMMITTEES AND PARLIAMENT PROFILE: sociopolitical analysis of the brazilian senate thematic surveillance and control committees (1993 - 2018)***

Fabiano da Silva Pereira\*

**Resumo**

O presente artigo analisa a composição sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle no Senado brasileiro, visto que as comissões cumprem um importante papel na organização das atividades legislativas, pois: a) proporcionam a especialização dos parlamentares; b) permitem maior discussão sobre as matérias demandadas; c) viabilizam o debate político democrático e a busca pela formação de consensos. Além disso, possibilitam o trabalho do plenário em ser um instrumento de equilíbrio entre o parlamento e o governo ao facultar a produção de decisões estáveis, contrapondo-se, portanto, ao caráter cíclico da regra majoritária e à ameaça de paralisia decisória. Portanto, pesquisar a sua atividade legislativa também perpassa observar sua engenharia. É nesse sentido que este artigo pretende colaborar com o dossiê ao analisar a composição sociopolítica das comissões responsáveis pela temática de fiscalização e controle no Senado brasileiro, no período de 1993 a 2018, levando em consideração: a) o perfil político dos membros das comissões (partido, mandato, experiência em outros partidos); b) experiência prévia em cargos eletivos nos Poderes Legislativo e Executivo; c) escolaridade e atuação profissional; d) perfil sociodemográfico (região, gênero).

**Palavras-chave:** Instituições Políticas; Estudos Legislativos; Comissões Permanentes; Senado Federal.

**Abstract**

This article analyzes the sociopolitical composition of the thematic committees of Supervision and Control in the Brazilian Senate, since the committees play an important role in the organization of legislative activities, as they: a) provide the specialization of parliamentarians; b) allow more discussion about the subjects demanded; c) enable the democratic political debate and the search for consensus building. In addition, they make it possible for the plenary's work to be an instrument of balance between parliament and the government in enabling stable decisions to be produced, counteracting the cyclicity of the majority rule and the threat of decisional paralysis. Therefore, researching its

---

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFP/Brasil). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: fabiano\_park@hotmail.com.

legislative activity also involves observing its engineering. It is in this sense that this article intends to collaborate with the dossier by analyzing the socio-political composition of the committees responsible for Supervision and Control in the Brazilian Senate, from 1993 to 2018, considering the subjects: a) the political profile of the members of the committees (party, mandate, experience in other parties); b) previous experience in elective positions in the Legislative and Executive Powers; c) education and professional performance; d) sociodemographic profile (region, gender).

**Keywords:** Political Institutions; Legislative Studies; Permanent Committees; Brazilian Federal Senate.

## 1 Introdução

Este artigo tem o propósito de analisar a composição sociopolítica das comissões responsáveis pela temática de fiscalização e controle do Senado brasileiro, observando o perfil político dos membros das comissões (partido, mandato, experiência em outros partidos), a experiência prévia em cargos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo, a escolaridade e atuação profissional e o perfil sociodemográfico (região, gênero). Trata-se de uma pesquisa, em andamento, de dissertação de mestrado, intitulada “Sistema de Comissões no Senado Federal brasileiro: um estudo das comissões temáticas de fiscalização e controle (2005-2018)”, e que pretende contribuir com a bibliografia sobre o legislativo brasileiro, neste caso em específico sobre o processo legislativo no Senado Federal e seu sistema de comissões permanentes.

Hoje, o Senado Federal brasileiro dispõe de 14 comissões permanentes<sup>1</sup> em funcionamento. Sobre a atual comissão temática de fiscalização e controle (atualmente denominada Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CFTC), segundo o Regimento Interno do Senado, cabe a ela, entre outras atribuições: I - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; II - opinar sobre matérias pertinentes aos seguintes temas: prevenção à corrupção; acompanhamento e modernização das práticas gerenciais

<sup>1</sup> A saber: 1) Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); 2) Comissão de Assuntos Sociais (CAS); 3) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); 4) Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); 5) Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); 6) Comissão Diretora do Senado Federal (CDH); 7) Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); 8) Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); 9) Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI); 10) Comissão de Meio Ambiente (CMA); 11) Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); 12) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); 13) Comissão Senado do Futuro (CSF); 14) Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC).

na administração pública federal; prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos; transparência e prestação de contas e de informações à população; difusão e incentivo de novos meios de prestação de informações à sociedade e apoio a Estados e Municípios para a implantação desses meios; III - opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor (BRASIL, 2019).

Ocorre que, ao longo dos anos, as comissões temáticas de fiscalização e controle sofreram significativas mudanças, entre elas a incorporação de temáticas do meio ambiente, de transparência e governança pública, eis o motivo pelo qual se optou trabalhar no recorte de tempo que percorre a criação da Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), em 1993, e a última configuração da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC), em 2018. Para ficar mais evidente, segue um breve percurso temporal das comissões temáticas de fiscalização e controle no Senado brasileiro: 1993 - 2004: Comissão de Fiscalização e Controle (CFC); 2005 - 2016: Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA); 2015 - 2016: Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG); 2017 - 2018: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC).

Para cumprir com os objetivos propostos e melhor apresentar os dados e as análises, estruturou-se o artigo da seguinte forma:

Na primeira seção, explora-se os aspectos bibliográficos que deram suporte teórico, sobretudo no que tangencia aos Estudos Legislativos, Comissões Permanentes, Presidencialismo brasileiro e o Senado Federal. Entre as literaturas revisadas, destaca-se a forma com que as comissões e o Senado brasileiro têm ganhado cada vez mais atenção nas agendas de pesquisa, seja pela questão do presidencialismo e da engenharia institucional pós-constituinte ou por aspectos sociais e econômicos na própria composição do Senado Federal brasileiro e do seu sistema de comissões.

Na segunda seção, analisa-se os dados levantados sobre a composição das comissões responsáveis pela temática de fiscalização e controle no Senado brasileiro, desde a instalação da Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), em 1993, passando pela incorporação da temática do Meio Ambiente na Comissão de Meio Ambiente,

Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), da Transparência e Governança Pública com a Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), até a atual configuração, a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC).

Por fim, apresenta-se as considerações finais e possíveis agendas de pesquisa a respeito do Senado brasileiro e do seu sistema de comissões permanentes.

## 2 Comissões Permanentes e os Estudos Legislativos

A emergência dos Estudos Legislativos no Brasil foi fortemente influenciada pelas perspectivas teóricas e metodológicas que buscaram analisar o funcionamento do Congresso Norte-Americano. Tais abordagens estavam conectadas com as vertentes neoinstitucionalistas, que ascenderam a partir dos anos 1960 em reação ao comportamentalismo, retomando o debate sobre as instituições e o comportamento dos atores políticos: as decisões políticas são resultado de preferências individuais ou são produtos de um processo de regulação das instituições? (LIMONGI, 1994; PERES, 2008).

Essa nova abordagem no estudo das relações entre o indivíduo e a instituição trouxe em si, entre outras contribuições<sup>2</sup>, a importância do desenho institucional enquanto elemento que molda o comportamento político dos atores no âmbito das instituições políticas. Assim, a retomada das instituições enquanto foco analítico e explicativo da dinâmica política e social se deve a dois fatores: a) a uma teoria no campo da Economia voltada ao problema da tomada de decisões no contexto de escolhas coletivas; b) às consequências que essa teoria produziu sobre os estudos do Congresso Norte-Americano.

No que diz respeito ao segundo fator, os estudos produziram três teorias fundamentais para se compreender o funcionamento e a organização legislativa norte-americana: a teoria distributiva, a teoria informacional e a teoria partidária (LIMONGI, 1994; NASCIMENTO, 2010). As três teorias partiram de um mesmo problema: como parlamentares individualistas podem estabelecer contratos estáveis e capazes de superar

---

<sup>2</sup> Ver March e Olsen (2008).

a heterogeneidade das suas preferências em direção a um bem comum ou da ação coletiva?

A teoria distributiva aponta que o equilíbrio da organização está na alocação de recursos clientelistas para os distritos eleitorais dos parlamentares, aumentando assim as suas chances de reeleição. As comissões temáticas, nesta perspectiva, permitiriam que os parlamentares pudessem influenciar na alocação de políticas específicas e importantes para o seu reduto eleitoral (MAYHEW, 2004). Para a teoria informacional, o equilíbrio pode ser alcançado na medida em que as instituições estimulem e possibilitem a especialização dos parlamentares e, através da *expertise política*, faz com que os parlamentares tenham mais garantia em realizar seus interesses. Assim, as comissões se caracterizariam como uma estrutura organizacional poderosa na produção de informação e *expertise* sobre determinadas políticas (KREHBIEL, 1997 e 2004). Por fim, a última teoria afirma que os partidos políticos servem como mecanismos institucionais para ajudar os legisladores a alcançarem seus objetivos, parte-se do princípio de que os parlamentares mais disciplinados estariam mais próximos de garantir os seus objetivos individuais uma vez que, por mais que eles tenham as suas preferências particulares, também necessitam de aprovação do coletivo para levar recursos para o seu reduto eleitoral. Em outras palavras, os legisladores são estimulados a cooperar com os outros (troca de ganhos) e os partidos, através dos líderes partidários, que seriam os encarregados de equacionar essas preferências dentro das estruturas organizacionais do Poder Legislativo como, por exemplo, nas comissões temáticas (COX; MCCUBBINS, 1993).

Não obstante, conforme destaca Nascimento (2012, p. 62), “as fundações epistemológicas das teorias positivas da organização legislativa norte-americana não são universalmente traduzíveis para qualquer contexto institucional”. Entretanto, ao observar alguns trabalhos pioneiros sobre o sistema de comissões do Congresso brasileiro podemos identificar uma forte influência em incorporar os aspectos teóricos e metodológicos das teorias legislativas norte-americanas. Para Pereira e Muller (2000), por exemplo, o Executivo possui poderes e meios suficientes para controlar as comissões, uma vez que o Executivo brasileiro dispõe de fortes poderes legislativos, e o processo decisório no âmbito do Congresso está centralizado nos líderes partidários. Assim, sugerem os autores que as comissões têm uma base institucional muito fraca, e que o pedido de urgência

(forte poder legislativo do Executivo) enfraquece as comissões no processo decisório. A saída encontrada é uma adaptação da teoria distributivista de Shepsle e Weingast (1987) para uma teoria da preponderância do Executivo. Isto é, o direito de propor legislação, de retirar propostas das comissões, e o poder de veto assegura ao Executivo meios significativos para perseguir os seus interesses. Portanto, concluem Pereira e Muller que:

Certamente o Congresso brasileiro e seu sistema de comissões são muito mais complexos do que o retratado neste artigo. Talvez a nossa mais importante contribuição tenha sido mostrar que, apesar das importantes diferenças existentes entre as instituições políticas do Brasil e dos EUA, os modelos de escolha racional da Teoria Política Positiva podem ser usados para analisar e entender os atores políticos brasileiros e suas relações (PERREIRA; MULLER, 2000, p. 62).

Por outro lado, Limongi e Figueiredo (1998) partem da premissa de que o modelo organizacional do legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano, uma vez que o processo legislativo no Brasil está centralizado na ação dos partidos. E, como o Executivo brasileiro é dotado de fortes poderes legislativos, isso faz com que ele seja capaz de induzir os parlamentares à cooperação. Nesse caso, os líderes partidários ganham uma atenção especial, visto que são os representantes das suas bancadas e possuem espaço estratégico na organização da casa legislativa, como controlar o fluxo da atividade legislativa:

Tomados individualmente, parlamentares têm escassa capacidade de influenciar no curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constitui, desta forma, no principal *locus* decisório. Do ponto de vista organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas neste princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 92).

Como destacado na citação, o foco na ação dos líderes partidários faz com que o plenário seja um espaço privilegiado no processo legislativo, deixando as comissões em segundo plano. Contudo, nas últimas décadas, os estudos legislativos encontraram novas oportunidades e demandas na Ciência Política (FREITAS; VASQUEZ, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2013; POWER, 2015). Entre essas demandas, as comissões encontram um papel fundamental, pois, de acordo com Freitas (2016), no Brasil, as comissões permanentes possuem fortes poderes, uma vez que elas podem, entre outras atribuições: a) pedir urgência para seus projetos; b) emendar projetos em plenário; c) propor projetos, emendas ao orçamento.

Ocorre que, tradicionalmente, as comissões foram vistas como fracas e sem importância, pois o foco no processo legislativo se centralizava no pedido de urgência e a análise concluía que o pedido enfraquecia o poder interno das comissões. Contudo, 62% dos Projetos de Lei e 80% dos Projetos de Lei Complementar estudados por Freitas (2016), entre 1988 a 2010, foram alterados e passaram por deliberação no interior das comissões. Mostrando assim, que o pedido de urgência não afeta o poder das comissões e uma das formas de se analisar o poder delas é compreender em que medida as alterações e deliberações acontecem no processo de tramitação.

Outro elemento importante a se destacar sobre as comissões é a sua capacidade informacional, pois, entre outras funções, cabe a elas a coleta e o compartilhamento de informações sobre as políticas. E, conforme apontam Santos e Almeida (2011), é nesse estágio que a comissão exerce um papel de modo a criar condições para a obtenção de informação e a redução de custos e incertezas sobre as matérias demandadas. Nesse sentido, é fundamental observar o comportamento da comissão em relação ao Executivo, uma vez que as comissões opositoras possuem fortes incentivos para produzir informações adicionais a respeito das matérias. Uma vez o Executivo dispondo das informações sobre as políticas e compartilhando com o plenário as certezas, os custos diminuem, tornando-se desnecessário recorrer a instrumentos de informação adicional, no caso, às comissões. Assim, a divergência entre o Executivo e o plenário do Legislativo é a condição primária para que a comissão exerça o seu papel informacional.

Tais características fazem com que a escolha dos seus membros também siga uma racionalidade e interesse, e não é por acaso que as nomeações passam pela decisão do líder partidário, encarregado pelas indicações. Portanto, observar e analisar a sua engenharia também perpassa por observar a sua composição. E, de acordo com Santos (2002), o principal fator para o recrutamento de membros das comissões pelos líderes partidários é a *expertise*. Tratar da *expertise* dos senadores é identificar e analisar as experiências dos parlamentares em cargos eletivos, bem como em comissões temáticas de fiscalização e controle, e como a experiência e a atuação profissional seguem um padrão sobre áreas e políticas específicas relacionadas à fiscalização e controle. Por fim, conforme observam Lemos e Ranincheski (2008), as carreiras pessoais e profissionais são

formas de apreender o processo político, ainda que outros elementos também possam participar do jogo.

Nos últimos anos, o Senado Federal vem encontrando mais espaço na agenda de pesquisa dos estudos legislativos no Brasil. A discussão, no entanto, não é nova. Segundo Araujo (2012, p. 85-6), “o legislativo bicameral é aquele em que as leis são produzidas mediante a deliberação de duas câmaras distintas e autônomas entre si.”. Sua configuração moderna emergiu na Inglaterra do século XIV e se reconfigurou ao federalismo dos Estados Unidos do século XVIII. Neste artigo, ao focalizarmos as comissões do Senado Federal, pretendemos contribuir com as demandas acadêmicas no que diz respeito à sua organização interna e seu poder no processo legislativo do presidencialismo brasileiro, visto que, de acordo com Neiva (2008), o federalismo é a variável explicativa para a existência de uma segunda câmara, mas é o sistema de governo que determina a sua força. Assim, compreender e analisar a força do Senado é também identificar a atuação política que ele exerce em relação às outras instâncias (Câmara e Poder Executivo, por exemplo).

No Brasil, a agenda de pesquisa tem discutido o Senado Federal seja dentro da engenharia do sistema bicameral (ARAÚJO, 2009 e 2012) ou com foco na sua organização interna (RUBIATTI, 2014, 2017a e 2017b), temos outras contribuições que exploram a questão partidária (NEIVA; SOARES, 2013) e carreiras políticas (LEMOS; RANINCHESKI, 2008). Também na agenda de pesquisa, encontram-se outras que atentam mais ao corte social, econômico e regional na composição, como idade (LLANOS; SANCHÉZ, 2008; NEIVA, 2010); escolaridade (NEIVA; IZUMI, 2012); região (BACKES, 2008) e gênero (BOHN, 2008). No que diz respeito ao sistema de comissões permanentes, Rubiatti (2017a e 2014) aponta as seguintes particularidades entre o Senado e a Câmara: i) o número de comissões é maior na câmara; ii) o Senado, no regimento, define o número de membros de cada comissão – a câmara não; iii) o tamanho das comissões varia; iv) o tamanho do mandato é diferente; v) na câmara, o número de cargos é maior; vi) na câmara, há a comissão de admissibilidade.

Para os objetivos deste artigo, cabe observar o perfil sociopolítico dos membros das comissões (partido, mandato, experiência em outros partidos), a experiência prévia em cargos eletivos nos Poderes Legislativo e Executivo, a escolaridade e atuação

profissional e o perfil sociodemográfico (região, gênero). Na próxima seção apresenta-se os dados coletados referentes às quatro comissões temáticas de fiscalização e controle instaladas do sistema de comissão do Senado brasileiro, durante o período de 1993 a 2018. Foram observadas 572 entradas no cargo de titularidade na composição das comissões,<sup>3</sup> divididas da seguinte forma por comissão: 243 na Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), 252 na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), 33 na Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), 44 na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

### **3 Composição Sociopolítica das Comissões Temáticas de Fiscalização e Controle do Senado Brasileiro (1993 - 2018)**

Nesta segunda parte, apresenta-se a composição sociopolítica das comissões responsáveis pela temática de fiscalização e controle no Senado brasileiro, no período de 1993 a 2018, levando em consideração: a) o perfil político dos membros das comissões (partido, mandato, experiência em outros partidos); b) experiência prévia em cargos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo; c) escolaridade e atuação profissional; d) perfil sociodemográfico (região, gênero).

#### **3.1 Composição partidária**

De 1993 a 2018, o estudo identificou que o cargo de titularidade foi ocupado 572 vezes por senadores distribuídos em 22 partidos<sup>4</sup>: DEM/FFL, MDB/PMDB, PCdoB, PDT, PL, PP, PPB, PPL, PPR, PPS, PR, PRB, PRN, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSOL, PT, PTB, PTC, PV. O MDB foi a sigla que mais ocupou a cadeira de titular nas comissões, 157 vezes, em seguida vem o DEM/PFL com 101 vezes, o PSDB com 86 e o PT com 69 vezes:

<sup>3</sup> Por composição, optou-se por classificar a quantidade de entradas em que um parlamentar ocupou o cargo de titular na comissão. Não significa dizer que 601 senadores passaram pelas comissões, pois um senador pode ter se licenciado em um ano, dando lugar a um suplente, e no ano seguinte ter retornado ao seu posto de titularidade. Em outras palavras, um senador pode ter ocupado uma cadeira na comissão mais de uma vez e é isso o que consideramos por composição e ocupação no cargo de titularidade.

<sup>4</sup> Para fins metodológicos, colocou-se o MDB/PMDB e o DEM/PFL na mesma legenda partidária. Os outros partidos que emergiram no período de 1993 a 2018 foram considerados uma legenda à parte.

Tabela 1 – Composição partidária

<b>COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA (Em %)</b>					
<b>Partidos</b>	<b>CFC</b>	<b>CMA</b>	<b>CTG</b>	<b>CTFC</b>	<b>GERAL</b>
DEM/PFL	24,69	14,68	3,03	6,82	<b>17,66</b>
MDB/PMDB	30,04	25,4	30,3	22,73	<b>27,42</b>
PCdoB	-	-	-	4,55	<b>1,05</b>
PDT	4,53	7,14	12,12	4,55	<b>5,42</b>
PL	0,82	1,59	-	-	<b>1,05</b>
PP	1,68	3,17	-	4,55	<b>2,45</b>
PPB	2,47	-	-	-	<b>1,05</b>
PPL	-	0,4	-	-	<b>0,17</b>
PPR	2,47	-	-	-	<b>1,04</b>
PPS	1,23	-	-	2,27	<b>0,70</b>
PR	-	3,97	9,09	6,82	<b>2,80</b>
PRB	-	0,4	-	-	<b>0,17</b>
PRN	1,23	-	-	-	<b>0,52</b>
PSB	2,47	4,76	12,12	6,82	<b>4,37</b>
PSC	-	1,59	-	-	<b>0,70</b>
PSD	-	1,19	-	4,55	<b>0,87</b>
PSDB	16,46	14,29	12,12	13,64	<b>15,03</b>
PSOL	-	1,19	-	-	<b>0,52</b>
PT	7,82	14,68	15,15	15,91	<b>11,98</b>
PTB	4,12	4,76	3,03	4,55	<b>4,34</b>
PTC	-	-	3,03	2,27	<b>0,35</b>
PV	-	0,79	-	-	<b>0,35</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Conforme orienta a Tabela 1, na CFC foram 13 partidos que ocuparam o cargo de titularidade, com destaque para a forte presença do PMDB (30,04%) e do até então PFL (24,69%). O PSDB foi o terceiro partido que mais ocupou o cargo de titularidade, 16,46%. Significa, portanto, que esses três partidos somados ocuparam 71,19% da composição da Comissão de Fiscalização e Controle. Quando a CFC incorporou a temática do Meio Ambiente e da Defesa do Consumidor, transformando-se em Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), o número de partidos no cargo de titularidade subiu para 16. É importante observar a crescente ocupação do PT na comissão, que era de 7,82% na CFC e saltou para 14,29% na CMA, justamente no período em que o partido ascende ao posto máximo do Poder Executivo. O mesmo fato

não se refletiu com os outros três partidos que mais vezes ocuparam a CFC: de 30,04% para 25,4% (PMDB), 24,69% para 14,68% (PFL/DEM) e 16,46% para 14,29% (PSDB).

Já na Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) foram 9 partidos que ocuparam o cargo de titularidade, com também um amplo destaque para o então PMDB (30,3%). Outros partidos tiveram igualmente uma ocupação pontual, ultrapassando os dois dígitos de porcentagem: PDT, PSB e PSDB com 12,12% cada, e o PT com 15,15% da composição partidária. Dos quatro, apenas o PDT e o PSB não tinham ultrapassado os dois dígitos na CFC e CMA. É importante mencionar que só a somatória desses cinco partidos chega a 81,81% da composição geral da CTG. Quando a CTG incorpora as temáticas de Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, o número de partidos sobe para 13, permanecendo o MDB como o partido com maior número de ocupações no cargo de titularidade (22,73% das cadeiras).

Como se pode notar, embora a composição nas comissões reflita a diversidade de partidos que fazem parte do sistema político partidário brasileiro, há também uma predominância de quatro partidos que por si só somam quase 2/3 da composição geral. Curiosamente, quando se olha para o cargo de presidência<sup>5</sup> na comissão, os quatro partidos majoritários compartilham esse poder com outras siglas. Partidos como PSB, PR e PSD também ocuparam o cargo de presidência, porém a soma da porcentagem dos três sequer chega aos 10% do quadro geral. Sobre a vice-presidência, o quadro é um pouco diferenciado: o posto foi ocupado pelo PP e PSC (além do DEM/PFL, PSDB e MDB/PMDB). Outra curiosidade é que o PT, embora tenha ocupado significativamente as comissões, ele nunca chegou a assumir o posto de presidência ou vice-presidência, nem mesmo quando estava no posto máximo do Poder Executivo.

### 3.2 Experiência prévia

Nesta subseção, apresenta-se os dados referentes à experiência prévia dos senadores. No primeiro momento, destaca se é ou não o primeiro mandato como senador, e no segundo, se o parlamentar possui experiência em cargos eletivos nos poderes

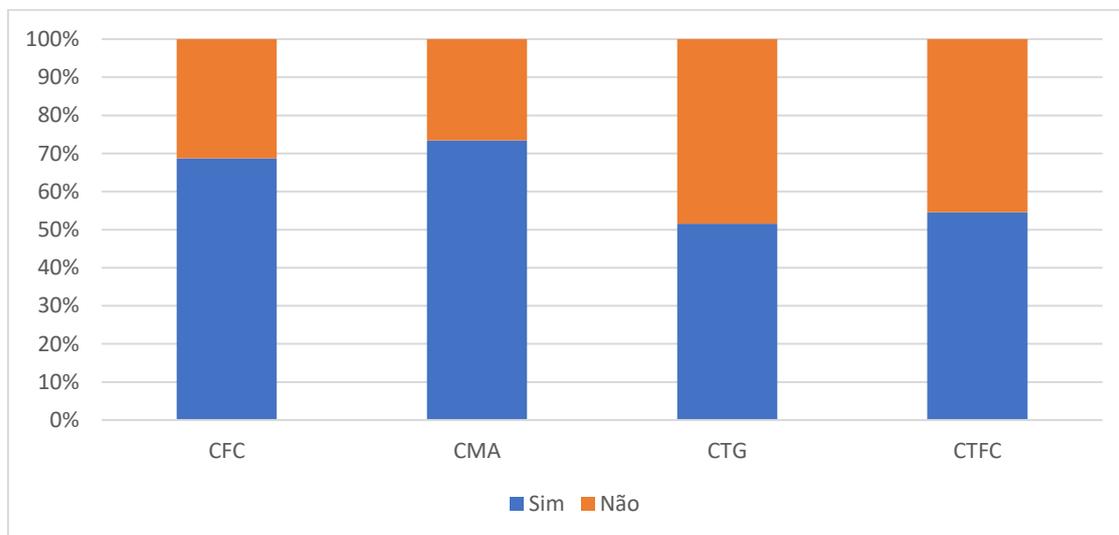
---

<sup>5</sup> A questão da presidência não será explorada neste trabalho, mas são informações importantes a serem observadas.

Legislativos (vereador, deputado estadual, deputado federal e/ou senador) e no Executivo (prefeito, governador e/ou presidente).

Das 572 entradas no cargo de titularidade nas comissões, 393 das vezes foram por senadores em primeiro mandato, e 179 por senadores em dois ou mais mandatos. O que corresponde a 69% para senadores em primeiro mandato, e 31% em dois ou mais mandatos. O gráfico 1 apresenta a distribuição por comissão:

Gráfico 1 – Primeiro mandato

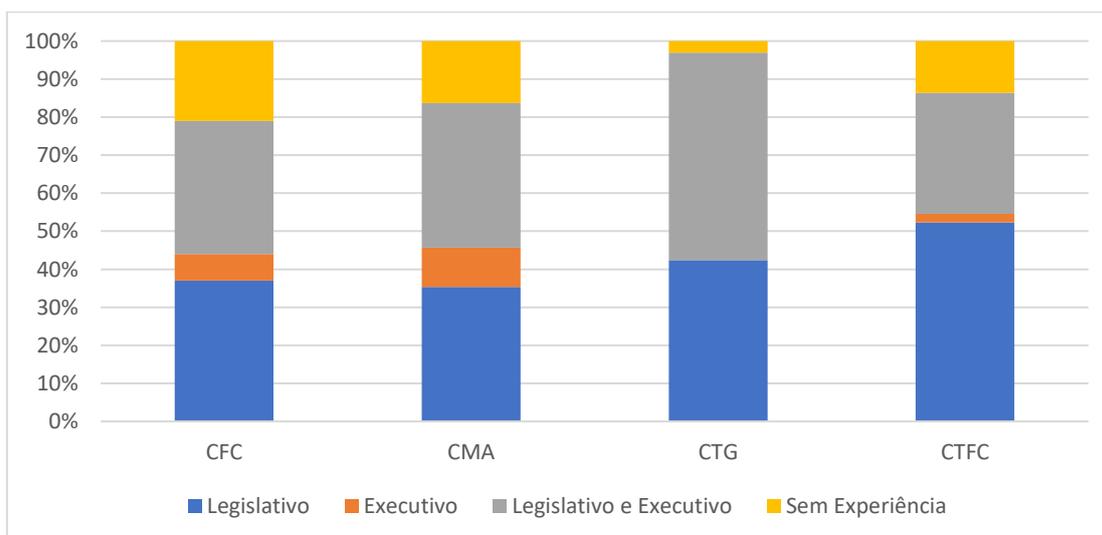


Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Como o gráfico 1 ilustra, as quatro comissões apresentam uma grande distribuição de senadores em primeiro mandato, sendo mais expressivo na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA). Das 252 ocupações em cargos de titularidade na CMA, 185 foram por senadores em primeiro mandato. Na Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), 167 senadores de 243 entradas estavam na condição de primeiro mandato. A Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) foi a que apresentou a menor proporção entre os senadores em primeiro ou mais mandatos: 17 das 33 ocupações em cargo de titularidade foram por senadores em primeiro mandato. Na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), entre 2017 e 2018, o cargo de titularidade foi ocupado 24 vezes por senadores em primeiro mandato e 20 por senadores em dois ou mais mandatos.

Não obstante, embora as comissões apresentem uma quantidade significativa de senadores em primeiro mandato (mais de 50%), quando se observa a experiência prévia em cargos eletivos, a distribuição é igualmente significativa. O gráfico 2 apresenta a proporção de senadores com e sem experiência prévia por comissão, o que deixa nítido que a composição das quatro comissões aqui analisadas foi ocupada majoritariamente por senadores com experiência prévia. E, ao fragmentarmos a experiência, nota-se a grande presença de senador com experiência tanto no poder legislativo quanto no executivo: 85 senadores na CFC (34,98%), 96 na CMA (38,1%), 18 na CTG (54,55%) e 14 na CTFC (31,82%). A maior diferença identificada foi na CTG, na qual apenas 3,03% dos senadores não possuíam experiência em cargos eletivos, 42,42% tinham experiência no poder legislativo e 54,55% da composição eram de senadores com experiência tanto no legislativo quanto no executivo. Outra distribuição significativa pode ser identificada na CTFC, na qual 52,27% das ocupações foram preenchidas por senadores com experiência prévia no poder legislativo. Por fim, é importante destacar que embora haja um número significativo de senadores em primeiro mandato nas comissões, os dados apontam que há também uma ocupação significativa de senadores com experiência prévia em cargos eletivos. Ou seja, são parlamentares em primeiro mandato, mas com experiência em outros cargos dos poderes legislativo e/ou executivo, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Experiência prévia em cargos eletivos



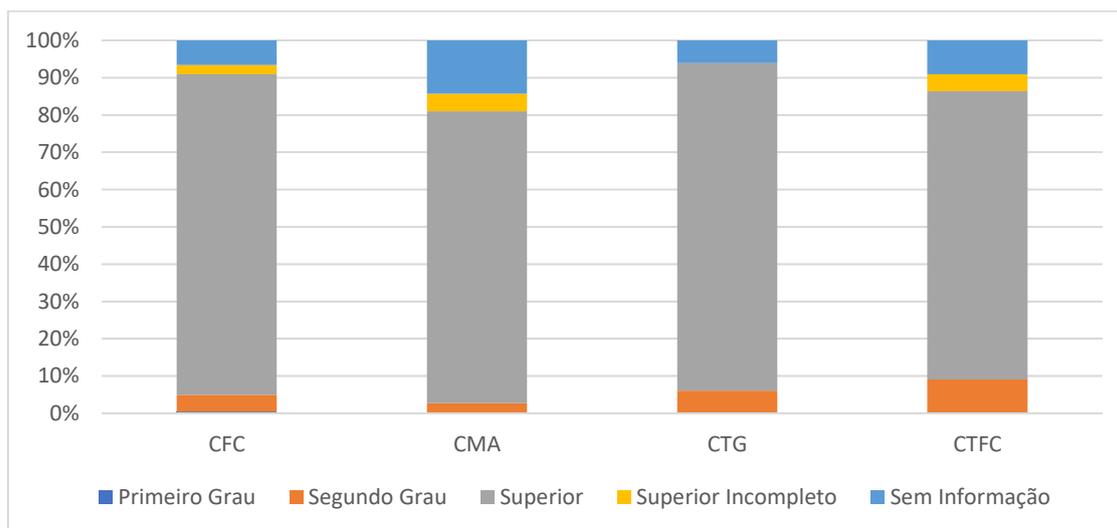
Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

### 3.3 Nível de escolaridade e atividade profissional

No que diz respeito ao nível de escolaridade, identificou-se que o cargo de titularidade foi ocupado majoritariamente por senadores com ensino superior: na CFC a taxa é de 80,01% (209 das 243 ocupações); na CMA, 78,17% (197 das 252 ocupações); na CTG, 87,88% (maior percentual entre as comissões) e na CTFC, 77,27%.

É importante observar que o nível de escolaridade e a atividade profissional são informações biográficas autodeclaradas e disponibilizadas no Site Oficial do Senado, ocorrendo que muitos senadores não disponibilizaram informações sobre estas variáveis. Em decorrência, no gráfico 3, optou-se por classificar a ausência de informação como “Sem Informação”:

Gráfico 3 – Nível de escolaridade



Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Sobre a profissão dos parlamentares, aqueles que a declararam, chegaram a listar até cinco, porém, aqui se considerou apenas as três primeiras autodeclaradas pelos senadores em suas respectivas biografias.

Sobre a profissão 1, encontrou-se 32 profissões autodeclaradas: administrador (22)<sup>6</sup>, advogado (59), agricultor (3), agropecuarista (18), assessor jurídico (2), bancário (3), comerciante (3), contabilista (4), contador (5), delegado (3), economista (35),

<sup>6</sup> Número de entradas em que a comissão foi ocupada por senador com a referente profissão.

empresário (65), enfermeira (3), engenheiro (42), engenheiro agrônomo (11), etnólogo (2), farmacêutico (2), geógrafo (5), geólogo (3), industrial (3), jornalista (35), médico (23), metalúrgico (4), pecuarista (1), político (8), professor (88), promotor (2), psicólogo (8), radialista (1), servidor público (23), sociólogo (4), técnico em contabilidade (6) e zootecnista (7).

Sobre a profissão 2, encontrou-se 20 denominações: administrador (17), advogado (35), agricultor (13), agropecuarista (8), arquiteto (4), bancário (17), economista (9), empresário (32), engenheiro (8), engenheiro agrônomo (2), escritor (1), jornalista (3), magistério (4), médico (23), pecuarista (6), pedagogo (4), político (17), professor (19), radialista (2) e servidor público (6).

Sobre a profissão 3, foram 11 profissões: administrador (2), advogado (4), analista (3), antropólogo (2), economista (17), empresário (8), industrial (2), jornalista (1), pecuarista (1), professor (17) e proprietário rural (4).

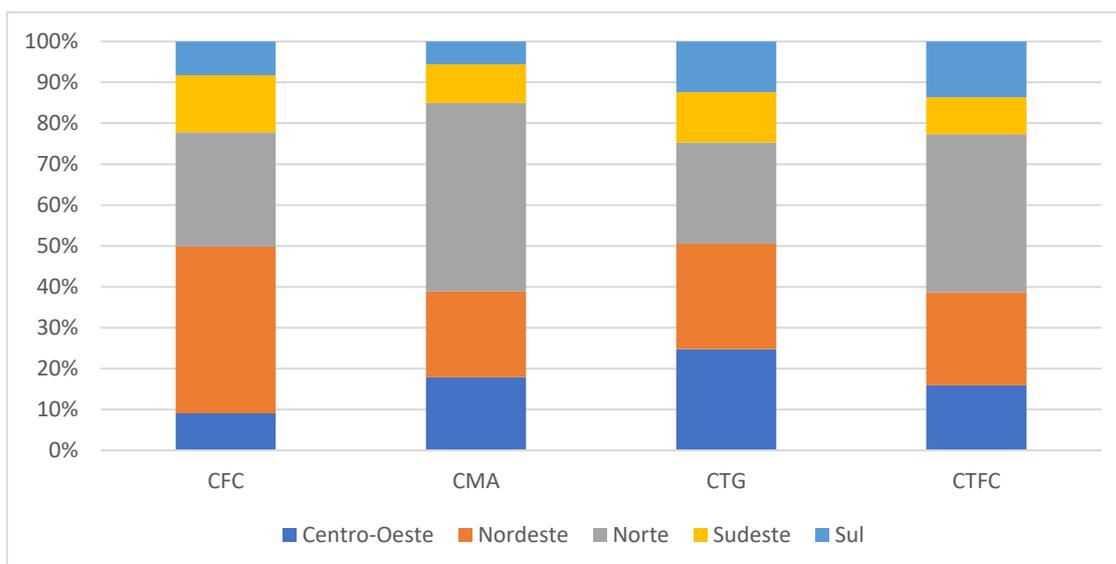
Portanto, no que diz respeito à atividade profissional dos senadores das quatro comissões aqui discutidas, “professor”, “empresário” e “advogado” foram as profissões mais identificadas no grupo 1. “Advogado”, “empresário” e “médico” foram as que mais apareceram no grupo 2. E no terceiro grupo, “economista” e “professor” foram as mais identificadas. Tais dados constam no que a literatura específica aponta como critério para o recrutamento parlamentar para as comissões, uma vez que elas também são estruturas que possibilitam a especialização dos parlamentares sobre determinadas políticas. Como discutido na subseção anterior, todas as comissões apresentaram um grande número de entradas por senadores em primeiro mandato, então, o principal critério identificado por Santos (2002) e Lemos e Ranincheski (2008), ou seja, a *expertise* dos parlamentares quanto à área temática da comissão, neste caso, o da fiscalização e controle, aqui se reproduziu.

### 3.4 Composição por região

Em um quadro geral, isto é, de 1993 a 2018, o estudo identificou que as comissões foram ocupadas por 209 senadores da região Norte, 171 do Nordeste, 82 do Centro-Oeste, 66 do Sudeste e 44 da região Sul. No que diz respeito à questão regional, a composição

de senadores da região Centro-Oeste e Norte cresceu consideravelmente, na medida em que a comissão de Fiscalização e Controle incorporou a temática do Meio Ambiente e Defesa do Consumidor, transformando-se em Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), mas caiu quando a temática do Meio Ambiente saltou para uma comissão própria, e a comissão de Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor incorporou os assuntos de Transparência e Governança Pública. As regiões Nordeste, Sudeste e Sul apresentaram uma variação negativa quando a comissão incorporou o Meio Ambiente e a Defesa do Consumidor. Contudo, as regiões Nordeste e Sul voltaram a crescer a partir da sua atual configuração desde 2017, agora com a temática da Transparência e Governança (CTFC). A região Sudeste é a única região que apresenta uma constante negativa na transição entre as quatro comissões estudadas:

Gráfico 4 – Composição por região



Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

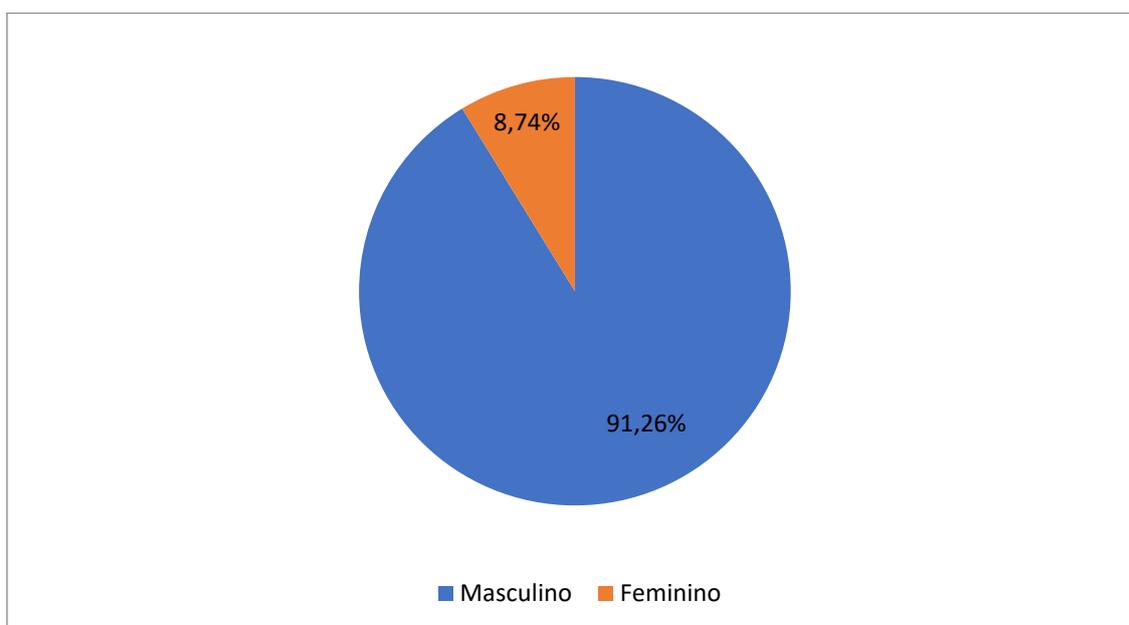
O gráfico 4 mostra que a região Centro-Oeste salta de 9,05% na CFC para 17,86% na CMA, aumenta para 24,24% na CTG e volta a diminuir para 15,91% na atual configuração da comissão; a região Nordeste possuía 40,74% na CFC, cai para 21,03% na CMA, sobe para 25,27% na CTG e cai para 22,73% na CTFC; a região Norte começa com 27,98% na CFC, sobe para 46,03% na CMA, cai significativamente na CTG (24,24%), mas volta a subir para 38,64% na CTFC; já a região Sudeste começou com 13,99% da composição na CFC, decresce para 9,52% na CMA, sobe para 12,12% na CTG

e fica em 9,09% na CTFC; por fim, a região Sul tinha 8,23% na CFC, cai para 5,56% na CMA, cresce significativamente na CTG (12,12%) e volta a subir para 13,64% na CTFC.

### 3.5 Composição por gênero

Das 539 entradas dos parlamentares identificados nas comissões, temos a superior maioria do gênero masculino: 522 contra 50 do gênero feminino. Em porcentagens, a diferença é expressa por 91,26% (senadores) contra 8,74% (senadoras). Sandra Guidi, do PPB de Santa Catarina, foi a primeira senadora a aparecer na composição das comissões, em 1996 – três anos após a criação da Comissão de Fiscalização e Controle (CFC).

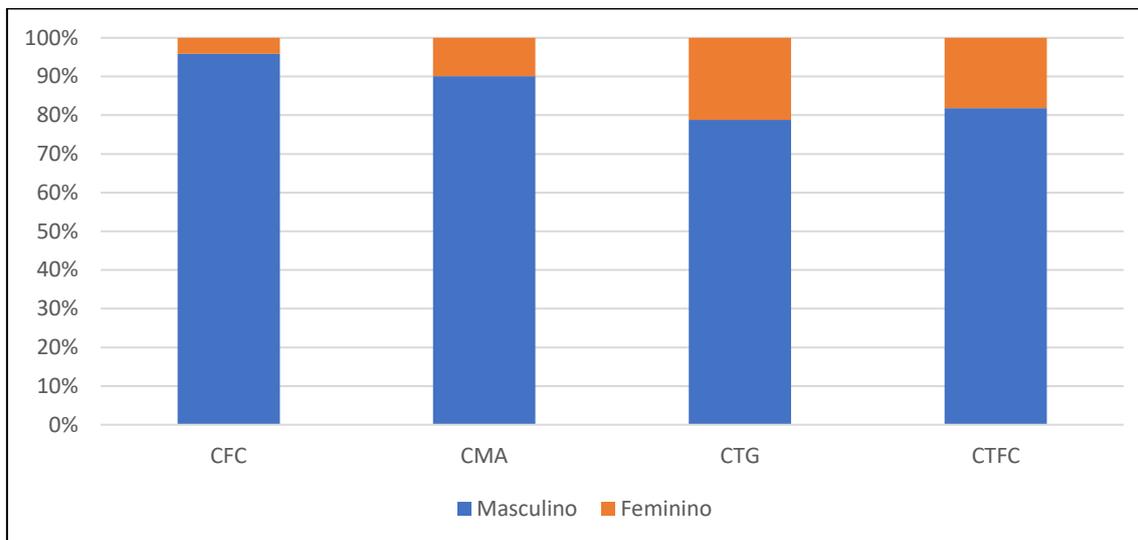
Gráfico 5 – Composição por gênero (Geral)



Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração própria.

No que diz respeito aos cargos de presidência e vice-presidência, de 1993 a 2018, a pesquisa não encontrou a presença de senadoras na presidência das comissões, sendo que apenas duas senadoras ocuparam o cargo de vice-presidência: Marisa Serrano (PSDB/MS) em 2007/2008, e Kátia Abreu (DEM/TO) em 2011. Embora haja a predominância de senadores na composição e em cargos-chaves das comissões, o gráfico 6 mostra que a presença de mulheres na composição vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, e a cada configuração que as comissões atravessam.

Gráfico 6 – Distribuição da composição por gênero e comissão



Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado e Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Na Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), que funcionou entre 1993 e 2004, deparou-se com a ocupação no cargo de titularidade de 233 senadores (95,88%) e 10 senadoras (4,12%). Na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, de 2005 a 2016, o número de ocupação no cargo de titularidade por senadoras salta para 25 (9,92%) contra 227 (90,08%) de senadores. O crescimento em porcentagem é ainda mais significativo na configuração da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (desde 2017), são 18,18% do gênero feminino e 81,82% do gênero masculino. Embora haja um decréscimo da CTG para a CTFC, de 21,21% para 18,18%, quando se observa que na CFC era de apenas 4,12% significa que o número de senadoras cresceu significativamente na composição das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro, ainda que continuem sendo minorias.

#### 4 Considerações Finais

Este artigo buscou explorar a composição sociopolítica das comissões responsáveis pela temática de fiscalização e controle do Senado brasileiro, pois elas cumprem um importante papel na organização das atividades legislativas, e é uma arena que precisa de atenção. E como objeto, o estudo centralizou atenção na composição do cargo de titularidade em quatro comissões específicas, no período de 1993 (ano de

instalação da Comissão de Fiscalização e Controle – CFC), até a legislatura de 2018, atualmente designada Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC).

Os resultados mostram que de 1993 a 2018, a titularidade nas comissões foi ocupada 572 vezes por senadores distribuídos em 22 partidos (MDB/PMDB, DEM/PFL, PCdoB, PDT, PL, PP, PPB, PPL, PPR, PPS, PR, PRB, PRN, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSOL, PT, PTB, PTC e PV), sendo a composição predominante de quatro partidos (MDB/PMDB, DEM/PFL, PSDB e PT) que juntos contabilizaram 2/3 da composição partidária no período analisado. No cargo de presidência e vice-presidência, outros partidos também ganharam vez e espaço – PSB, PR, PSD, PP e PSC. Curiosamente, dos 4 partidos que mais ocuparam a titularidade, o PT foi o único que não ocupou cargos de presidência e vice-presidência. Dos 22 partidos que estiveram nas comissões, apenas 9 ultrapassaram os dois dígitos de entrada. Por fim, na composição e distribuição partidária, o DEM/PFL e o MDB/PMDB são os dois partidos que mais se destacaram em uma lógica decrescente na ocupação das comissões ao longo dos anos, e o PT é o partido que mais se destaca em uma lógica crescente à medida em que o partido ascendeu ao posto máximo do governo federal.

Sobre a experiência prévia dos senadores, o estudo constatou que 393 ocupações no cargo de titularidade foram por senadores em primeiro mandato, e 179 por senadores em dois ou mais mandatos. Contudo, também se identificou a forte presença de senadores com experiência em outros partidos: 336 vezes. Na experiência prévia em cargos eletivos, 213 ocupações em cargo de titularidade foram por senadores com experiência tanto no Legislativo quanto no Executivo. 216 por senadores com experiência no Poder Legislativo e 44 por experiência no Poder Executivo. 99 das ocupações foram por senadores sem experiência.

No que se refere à escolaridade e atividade profissional, as comissões foram amplamente ocupadas por senadores com nível superior (469 vezes), com destaque para parlamentares que se autodeclararam “professor” (88), “empresário” (65) e “advogado” (59) na profissão 1. Na profissão 2, “advogado” (35), “empresário” (32) e “médico” (23) foram as que mais apareceram. Na profissão 3, “economista” (17) e “professor” (17) foram as mais identificadas.

Sobre a distribuição na composição das comissões por região, constatou-se variações de acordo com a temática que cada comissão incorporava. Sendo a presença da região Centro-Oeste de 9,05% na CFC, 17,86% na CMA, 24,24% na CTG e 15,91% na atual configuração da CTFC. A região Nordeste saiu de 40,74% na CFC para 21,03% na CMA, e de 25,27% na CTG para 22,73% na CTFC. A região Norte começou com 27,98% na CFC, indo para 46,03% na CMA, caiu significativamente na CTG (24,24%), mas voltou a subir para 38,64% na CTFC. Já a região Sudeste começou com 13,99% da composição na CFC e caiu para 9,52% na CMA, subiu novamente para 12,12% na CTG e fixou-se em 9,09% na CTFC. Por fim, a região Sul tinha 8,23% na CFC, caiu para 5,56% na CMA e cresceu significativamente na CTG (12,12%), voltando a subir para 13,64% na CTFC.

Sobre a distribuição do cargo de titularidade por gênero, identificou-se a presença majoritariamente de parlamentares do gênero masculino que, na CFC era de 233 entradas, passando para 227 na CMA, 26 na CTG e 36 na CTFC, enquanto a entrada de senadoras foi de 10 na CFC, passando para 25 na CMA, 7 na CTG e 8 na CTFC. Contudo, por mais que haja diferença considerável, é importante mencionar o crescimento de mulheres ocupando a titularidade nas comissões temáticas desde 1993 a 2028 (recorte do estudo), embora não se tenha identificado a presença delas em cargos de presidência nas quatro comissões.

Por fim, o artigo centralizou-se na análise sociopolítica desde a instalação da Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), em 1993, passando pela incorporação da temática do Meio Ambiente na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), da Transparência e Governança Pública com a Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), até a atual configuração, a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Não obstante, os estudos sobre a atuação das comissões no processo legislativo não esgotam aí. Como o próprio artigo evidenciou, temos outras questões a percorrer e a explorar com mais cuidado, como por exemplo: a questão partidária na relação entre o governo e a oposição dentro das comissões; a distribuição partidária na presidência e relatorias; a relação entre a base governista e oposicionista em cargos de presidência e relatorias da comissão; a produção da comissão pelo viés informacional (audiências

públicas, reuniões deliberativas) e decisório (projetos e a capacidade decisória – uso de poder terminativo); a tipologia das matérias (fiscalização, controle, meio-ambiente, defesa do consumidor etc.) que pautam as comissões; as possíveis variações na atuação das comissões em diferentes governos etc. Estas são algumas agendas de pesquisa que estão em aberto e ficam como desafio para os próximos trabalhos.

## Referências

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989- 2004)**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis: UFSC, v.11, n.21, p. 83-135, 2012.

BACKES, Ana Luiza. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 63-84.

BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 151-192.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução n. 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 16/12/2019.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Andréa; VASQUEZ, Vitor. Estudos legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 2, p. 9-18, 2017.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. Introduction: new directions in legislative politics. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburg, v. 5, n.1, p. 3-13, 2013.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

KREHBIEL, Keith. Legislative organization. **Journal of Economics Perspectives**, Pittsburgh (EUA), v. 18, n. 1, p. 113-128, 2004.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 87-120.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro (RJ), nº 37, p. 3-38, 1994.

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

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos? O senado e seus membros no Cone Sul. *In*: LEMOS, L. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 121-149.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MAYHEW, David. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 2, p. 365-397, 2010.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 21, n. 2, p. 61-72, 2012.

NEIVA, Pedro R. P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. *In*: LEMOS, L. (Org.). **O Senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 23-61.

NEIVA, Pedro R. P. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 269-279, 2010.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n.1, p.1-21, jun. 2012.

NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.

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

PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 15-46.

RUBIATTI, Bruno de Castro. **Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Organização interna das casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? *In*: MENEZES, M.; JOHAS, B. C. M.; PEREZ, O. C. (Orgs.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, 2017a, p. 201-237.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, p. 35-74, 2017b.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry. Institutional foundations of committee power. **American Political Science Review**, Cambridge (UK), v. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.

Recebido em: 20/09/2019.

Aceito em: 11/11/2019.

---

**A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH) NO SENADO BRASILEIRO: um estudo sobre sua composição (2005-2018)*****THE HUMAN RIGHTS COMMISSION AND PARTICIPATORY LEGISLATION (HRC) IN THE BRAZILIAN SENATE: a study on its composition (2005-2018)***

---

Jonatas Nogueira Aguiar Souza e Silva\*

**Resumo**

Tendo como base os estudos legislativos brasileiros, é perceptível que o Senado é deixado em segundo plano, uma vez que a maior parte dos estudos sobre o Legislativo brasileiro foca na Câmara dos Deputados. Todavia, há, nas últimas décadas, um crescente interesse pelo estudo do Senado, mesmo que ainda sejam minoritários em relação aos estudos sobre a primeira câmara. Este trabalho tem como objetivo analisar o perfil dos senadores que ingressam na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado, com base em dados políticos, sociodemográficos, atuação profissional e *expertise*, demonstrando o perfil daqueles que compõem esta comissão e sua relação com o seu papel informacional e deliberativo. Esse levantamento será cotejado com a literatura que trata da questão das comissões no Brasil, isto é, como os elementos partidários, a questão da *expertise* e *seniority* se apresentam na referida comissão. Os dados foram coletados a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e da seção de biografia dos senadores, existentes no site da própria casa legislativa. O recorte temporal proposto cobre o período que se estende da criação da referida comissão até a última legislatura completa.

**Palavras-chave:** Senado; Sistema de Comissões; Estudos Legislativos; Comissão de Direitos Humanos.

**Abstract**

On the basis of Brazilian legislative studies, it is noticeable the preference for the lower house, however, there is a growing interest on the senate, even though it is lesser than the interest for the lower house. The main objective of this essay is to analyze the profiles of senators who join the Human Rights and Participatory Legislation Commission of the lower house, based on political, socio demographic, professional and expertise data, demonstrating the profile of those who make up this committee and their relation to the informational and deliberative role. This survey will be compared with the bibliography that deals with the committee matters in Brazil, in other words, how the party elements, issues of expertise and seniority are shown in said committee. The data has been collected from the lower house presidency annual reports and the senators' biography section, existing on the legislature's own website. The proposed time frame covers the period that extends from the creation of the committee until the last complete legislature.

**Keywords:** Senate; Committee System; Legislative Studies; Human Rights Commission.

---

\* Graduando em Ciências Sociais/UFPA/Brasil. E-mail: jonnyaguiar12@gmail.com.

## Introdução

O sistema bicameral brasileiro é caracterizado como forte devido à simetria e incongruência – que são eixos que fortalecem a formulação de leis –, decorrentes da semelhante ou igual capacidade legislativa e de métodos que distinguem a composição das casas, de forma a criar um sistema com maior caráter democrático, uma vez que "a dimensão política ou redistributiva induz à formação de consensos entre uma pluralidade de interesses, favorecendo a representação democrática" (ARAÚJO, 2012, p. 87). Ou seja, o bicameralismo fortalece o caráter da democracia de acordo com o seu grau de simetria e incongruência.

A força do bicameralismo do Brasil pode ser vista a partir dos dispositivos que fomentam a incongruência e a simetria apontados por Araújo (2012). Referente à incongruência, há 8 dos 11 dispositivos propostos por Araújo (2012, p. 98), sendo eles: 1) tamanho das câmaras, 2) sistema eleitoral, 3) tipo de lista, 4) magnitude média, 5) renovação eleitoral, 6) duração de mandato, 7) idade mínima exigida e 8) regras para suplência. Já sobre a simetria, os poderes referentes à produção legislativa de criação, emenda e veto são iguais, com ressalvas a atividades de cunho diplomático, financeiro e jurídico, que são de atribuição do Senado.

Apesar disso, é visto que o Senado é deixado em segundo plano, levando em consideração que a maioria dos estudos legislativo foca análise na Câmara dos Deputados. Isso se deve ao fato de a maioria das matérias aprovadas serem de origem do Executivo, e o próprio regimento definir que tais matérias devem ser analisadas primeiramente pela Câmara dos Deputados, isso faz com que esta Casa se torne alvo de maior interesse por parte dos pesquisadores. Porém, estudar o Senado é de suma importância: o fator de incongruência cria uma Câmara Alta distinta da Câmara dos Deputados, e os estudos acerca de uma Câmara não refletem a outra devido a esse fator, que além de distinguir as casas cria um aspecto de maior especialização no Senado, sendo ele categorizado como casa revisora, o que torna importante estudar tal papel.

Nessa lógica de revisão pelo Senado, é fundamental estudar as comissões, visto que, como apontado por Santos (2002), estas detiveram grandes poderes a partir da Constituição de 1988. Assim, as comissões são os espaços deliberativos e proporcionais – as regras de composição destas incluem proporcionalidade com o Plenário, tornando-as mais democráticas – e temáticos, pois cada comissão trabalha com áreas específicas, e tem primazia em atuação deliberativa e informacional, tal como foi definido pela Constituição de 1988.

Desta forma, torna-se importante analisar as comissões permanentes e suas temáticas. Dentre elas, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) se destaca por suas atribuições regimentais:

À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III – garantia e promoção dos direitos humanos; IV – direitos da mulher; V – proteção à família; VI – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII – fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos" (BRASIL, 2019).

Como se pode notar a partir das atribuições da CDH, a referida comissão é local de discussão e decisão de importantes temas vinculados aos direitos humanos e de minorias, o que a torna fundamental nesse âmbito e importante para análise. Desta forma, o presente artigo tem por objetivo analisar a CDH a partir da sua composição. Assim, buscamos apresentar o perfil político dos senadores que a compuseram/compõem com base em dados políticos (distribuição partidária, pertencimento à base do governo), sociodemográfico (região, idade, gênero), atuação profissional e *expertise*. Para cumprir esse objetivo, o artigo está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, será discutido o papel do Senado dentro do arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo de coalizão. Já na segunda, apresentar-se-ão

os dados sobre a composição dos membros titulares da CDH no período de 2005 até 2018, isto é, do ano da criação da comissão até a última legislatura completa. Os dados foram coletados a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e das informações biográficas dos Senadores disponíveis no *site* do Senado, e foram organizados a partir dos seguintes eixos: 1) composição partidária; 2) posição no eixo governo-oposição; 3) caráter regional da representação; 4) *expertise*, e 5) *seniority*. A partir desses dados é possível caracterizar essa comissão dentro dos principais elementos destacados pela literatura que trata de comissões no Brasil.

### **O Senado no presidencialismo de coalizão brasileiro**

Para se estudar o Senado, antes de tudo se deve ter conhecimento do funcionamento do legislativo brasileiro, o presidencialismo de coalizão e suas implicações no funcionamento da Câmara Alta. O debate aqui será feito sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão a partir da “era” FHC, onde de fato houve o funcionamento do modelo. Como apontado por Power (2015, p. 37), "o presidencialismo de coalizão tem uma adesão bem melhor à realidade após 1995, durante a era Cardoso-Lula, do que em relação ao comparativamente caótico período democrático anterior".

Na promulgação da Constituição de 1988, dois pontos principais foram adicionados ao desenho institucional do presidencialismo brasileiro: o poder de legislar do presidente foi reforçado, assim como a centralização do poder decisório nos líderes partidários e colégio dos líderes. Sobre os poderes de agenda outorgados ao Executivo, destacam-se as Medidas Provisórias (MP), Poder de Veto (total e parcial), Pedido de Urgência (que acelera o trâmite da matéria), exclusividade em pautas administrativas e orçamentárias. Somado a isso, o Executivo ainda tem a sua disposição cargos no Executivo que podem ser utilizados para gerar um compartilhamento de agenda com os partidos que formam o governo e sua base de apoio legislativo, criando um aspecto de preponderância do Executivo, tendo ele poderes para incentivar e induzir um

comportamento cooperativo dos parlamentares. Em suma, o sistema destacado tem como base as prerrogativas do Executivo em iniciar legislação, editar medidas provisórias (MPs), o aceleração do processo legislativo (por meio do Pedido de Urgência), áreas de iniciativa exclusivas e sancionar as leis, podendo ou não aplicar vetos parciais e totais<sup>1</sup>, poderes estes dados ao Executivo pela constituição de 1988.

Somado aos poderes de agenda do Executivo, há também a centralização dos poderes decisórios nas mãos dos líderes partidários, o que reforça a disciplina partidária no plenário, pois com a capacidade de organizar as suas bancadas, os líderes partidários viram peça chave no presidencialismo de coalizão. Desta maneira, há um sistema legislativo com predominância do Executivo que necessita negociar com os líderes partidários, pois estes detêm o poder decisório centralizado no interior do Legislativo. Desta forma, como apontado por Limongi e Figueiredo (1998, p. 85), "o Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um poder legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com os princípios partidários".

A centralização do poder decisório nos líderes partidários se dá porque os Regimentos Internos de ambas as casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado) outorgam aos líderes poderes de controle da agenda do legislativo, o que os tornam influentes na tomada de decisão dentro das casas legislativas. Por conseguinte, "os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado em o que conta são os partidos" (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 91). Dessa forma, o Executivo necessita negociar com os líderes partidários para a efetivação da sua agenda, pois estes detêm o poder decisório centralizado.

Dentro desse contexto de poder decisório centralizado, vale destacar o funcionamento do bicameralismo brasileiro tendo como base os eixos de simetria e incongruência. A simetria refere-se às capacidades legiferantes dos parlamentares da

---

<sup>1</sup> Sendo a matéria de origem do Executivo, dificilmente este utilizará do veto total na proposta por ele mesmo formulada.

Câmara e Senado, visto que ambas possuem semelhantes poderes legislativos: “No caso brasileiro, tanto os senadores quanto os deputados podem iniciar, modificar e vetar projetos de lei. Além disso, um projeto de lei tem que ser aprovado por ambas as Câmaras para ser efetivado. Sendo assim, a capacidade legislativa de ambas as Casas Legislativas do Brasil é igual” (RUBIATTI, 2017, p. 41). Nesse sentido, “quanto mais equilibrada a distribuição formal do poder político entre as duas câmaras, maior a simetria e, portanto, maior a força do bicameralismo” (ARAÚJO, 2012, p. 89). No tocante à incongruência, esta é delimitada pela diferença entre os processos eleitorais, a duração dos mandatos, a renovação parcial ou total das câmaras, sistema eleitoral proporcional e majoritário, quantidade de cadeiras em cada casa, experiência parlamentar, padrão de renovação e data das eleições.

Sendo assim, encontram-se duas casas com simétricos poderes legislativos e com diferentes atores, exigindo uma maior discussão das pautas, o que, por sua vez, poderia melhorar o conteúdo das matérias. Sobre o Senado, é importante destacar o perfil dos seus integrantes. Tendo como base a incongruência fomentada pelo bicameralismo, é perceptível uma clara distinção entre deputados e senadores. Em primeiro lugar, o sistema eleitoral majoritário para senadores acaba por reforçar a presença de parlamentares com maior experiência política, tornando assim o Senado um espaço de carreira política mais avançada, logo, a maioria dos senadores já teve passagem pelo Legislativo e/ou Executivo. Somado a isso, a diferença na duração dos mandatos também influencia no tocante a *expertise* dos senadores (8 anos para Senado e 4 para a Câmara). Já a distribuição proporcional do número de cadeiras por estado (3 por estado) restringe o número de senadores, deixando a articulação no Senado mais viável. Tais fatores tornam o Senado uma casa de elevada carreira política, com representantes experientes em cargos legislativos e/ou executivos, experiência profissional e idade avançada (decorrente de anos em carreira política). Sendo assim, o fator da incongruência gera um Senado experiente, o que fortalece o seu caráter de revisão, o que não significa dizer que a Câmara Alta brasileira também não tenha papel de iniciativa. Em suma, “no que tange à capacidade legislativa – entendida como possibilidade de participação efetiva no processo

de criação e aprovação de leis –, a segunda Câmara do Brasil é forte, uma vez que é necessário que os projetos de lei passem por ela para que sejam efetivados" (RUBIATTI, 2017, p. 42).

### **A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a partir da sua composição**

No tocante à CDH, torna-se necessário uma explicação acerca do funcionamento do Senado e suas comissões, pois, diante das prerrogativas do presidente da República, o Legislativo torna-se reativo:

Um Legislativo reativo é aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importante ao Executivo. A definição de agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos é transferida para o governo e negociada, posteriormente com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 21).

Todavia, dentro de cada matéria de origem do Executivo há mudanças ocasionadas pelos dispositivos parlamentares, estas são as emendas adicionadas aos Projetos de Lei Ordinários (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e as Medidas Provisórias (MP), sendo uma forma efetiva de participação dos parlamentares na atividade legislativa. Como apontado por Freitas (2016), as comissões exercem papel chave nesse processo de alteração das proposições feitas no interior do legislativo, mesmo que elas possam ser “contornadas” pelos Pedidos de Urgência. Somado a isso, é visto que majoritariamente as alterações ocorrem dentro das comissões: respectivamente 62% e 80% das PLs e PLPs são apresentados e deliberados no interior da comissão, demonstrando que o poder da urgência não altera o propósito das comissões (FREITAS, 2016). Ainda nesse contexto, sobre as urgências, mesmo estas, em tese, acelerando o trâmite da matéria, não fazem diminuir o número de dispositivos alterados pelos legisladores:

O que se verifica é que a ocorrência ou não de urgência não afeta o número de alterações realizadas no Legislativo, ao contrário, projetos com urgência são mais alterados do que os sem urgência. Nesse particular, não importando o tipo de urgência, os parlamentares continuam a exercer seu poder de deliberar e modificar as propostas (FREITAS, 2016, p. 77).

Dentro do cenário de centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários e das prerrogativas do Executivo, é importante destacar a importância das comissões. Nessa lógica cabe destacar o estudo comparativo de Santos (2002), no qual diferencia as comissões nos dois períodos democráticos vividos no Brasil – 1946 a 1964, e pós 1988 –, sendo caracterizados dois presidencialismos de coalizão: faccional e racionalizado, respectivamente. Santos (2002) aponta que no período 1946-64, o que se destacava era o interesse individual dos parlamentares, uma vez que não havia meios para coordenar as preferências, desta forma criava-se uma paralisia decisória, devido à busca insaciável por recursos para seus respectivos distritos eleitorais. Na constituição de 1988, essa realidade foi alterada: as lideranças partidárias foram dotadas de poderes para coordenar, ou mesmo contornar, os desejos individuais dos parlamentares. Tal aquisição resultou na disciplina partidária, que no cenário pós-88 é peça fundamental do funcionamento do presidencialismo de coalizão. Dessa forma, as comissões do pós-88 são formadas a partir das indicações das lideranças partidárias que, por causa da disciplina partidária, utilizam como critério principal a *expertise* para a composição das suas bancadas nas comissões, podendo ser esta *expertise* por profissão, que se aproxima da temática da comissão, ou por experiência adquirida na permanência prolongada na comissão.

Cabe destacar também o poder terminativo das comissões do Senado, poder que sanciona ou veta a matéria sem a necessidade de ir ao plenário. Adquirido na Constituição de 1988, o poder terminativo veio a somar o caráter descentralizador do plenário e centralizador no âmbito das comissões, visto que, nelas, as decisões ganhavam um novo lugar de debate. Dentro dessa lógica de produção nas comissões, é vista a plena atividade das comissões permanentes, tanto no âmbito positivo como no negativo:

Dos 1.525 projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados [...] apenas 28,6% deles foram aprovados ou rejeitados no Parlamento, totalizando 436 projetos. Desses, 147 foram aprovados e 289 foram rejeitados. A matéria rejeitada nas comissões foi 91% superior à matéria rejeitada em Plenário, valor significativo numericamente, enquanto que a matéria aprovada foi 6,5% maior nas comissões (AMARAL, 2011, p. 157-8).

Dessa forma, é visto que as comissões desempenham o seu papel deliberativo, assim como o uso do seu poder conclusivo/terminativo, sendo nítido o poder negativo destas, de rejeitar matérias que não consideram viáveis.

Ao tratar de comissões, é importante citar o estudo de Pereira e Mueller (2000) que explica o funcionamento das comissões por duas teorias: informacional, cujo objetivo do parlamentar ao ingressar na comissão é o de adquirir *expertise* e trazer a diminuição das incertezas ao plenário, e a distributiva<sup>2</sup>, na qual as comissões serviriam quando os interesses estiverem alinhados com o Executivo, sendo-lhe um importante filtro de matérias, aprovando-as e vetando-as de acordo com os interesses do chefe do governo. Dessa forma, como a maior parte dos líderes sempre está na coalizão governamental (pois o presidente necessita de coalizão para governar, logo ele a fará com as maiores bancadas), a lógica é que as comissões são espaços majoritariamente do Executivo, e quando não, o pedido de urgência é utilizado, levando a matéria ao plenário, passando por cima da comissão.

Todavia, segundo Santos e Almeida (2011), o caráter reativo do legislativo brasileiro abre espaço para a teoria informacional nas comissões, que tendo a *expertise*, podem ser atores chaves na diminuição das incertezas do parlamentar médio, visto que este necessita se posicionar acerca de tal política pública chave para poder ter o retorno eleitoral, assim o autor destaca o caráter oposicionista das comissões, que por deterem a *expertise* acerca da pauta, buscam informar esse parlamentar médio, contra tal política do Executivo. Tendo em vista as duas perspectivas dos autores, é visível que as comissões, estando ou não na base do governo, desempenham seus papéis, tanto positivo quanto negativo para o Executivo.

---

<sup>2</sup> Na visão distributiva, as comissões possibilitariam ganhos de troca aos seus membros, isto é, o controle sobre políticas e o acesso aos recursos na comissão garantiriam ao parlamentar o necessário para atender às demandas de seu eleitorado, potencializando seu sucesso na próxima eleição. Ao tratar do caso brasileiro, Pereira e Muller (2000) apontam a necessidade de se observar que, nesse caso, é necessário acrescentar o Executivo, uma vez que este poder concentra muitos dos recursos necessários para atender às demandas dos parlamentares.

Destacada a importância das comissões, passemos a analisar a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), considerando sua composição partidária, regionalidade, idade, gênero, número de mandatos, ocupação das cadeiras (titular e suplente), escolaridade, profissões e experiência prévia.

Tabela 1 – Composição Partidária da CDH (porcentagens)

	2005-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total do período
<b>PT</b>	20,9	14,5	19,2	27,7	<b>20,7</b>
<b>MDB/PMDB</b>	25,6	23,7	16,4	16,9	<b>20</b>
<b>PSDB</b>	16,2	14,5	6,8	13,3	<b>12,4</b>
<b>DEM/PFL</b>	20,9	17,1	4,1	3,6	<b>10,2</b>
<b>PR</b>	-	6,6	8,2	8,4	<b>6,5</b>
<b>PDT</b>	4,7	7,9	5,5	2,4	<b>5,1</b>
<b>PSB</b>	2,3	2,6	5,5	4,8	<b>4</b>
<b>PTB</b>	-	2,6	9,6	2,4	<b>4</b>
<b>PMR/PRB</b>	4,7	2,6	5,5	-	<b>2,9</b>
<b>PSOL</b>	-	5,3	4,1	1,2	<b>2,9</b>
<b>PCdoB</b>	4,7	2,6	2,7	-	<b>2,2</b>
<b>PSD</b>	-	-	2,7	4,8	<b>2,2</b>
<b>PODE</b>	-	-	-	4,8	<b>1,5</b>
<b>PP</b>	-	-	-	4,8	<b>1,5</b>
<b>PV</b>	-	-	5,5	-	<b>1,5</b>
<b>PMN</b>	-	-	2,7	-	<b>0,7</b>
<b>REDE</b>	-	-	-	2,4	<b>0,7</b>
<b>PMB</b>	-	-	-	1,2	<b>0,4</b>
<b>PROS</b>	-	-	-	1,2	<b>0,4</b>
<b>PSC</b>	-	-	1,4	-	<b>0,4</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Um primeiro ponto a se destacar é a distribuição partidária na comissão. Para tanto, apresentamos a tabela 1. Cabe notar que foram computadas todas as entradas de parlamentares na comissão, ou seja, não nos limitamos apenas aos membros indicados no início dos mandatos na comissão<sup>3</sup>, mas sim a todos os senadores que ocuparam vagas de titulares na CDH.

Nesse caso, são vistas nos períodos analisados, características distintas dentro da comissão, isto é, há variações entre as diferentes legislaturas. No período final do primeiro

<sup>3</sup> Os mandatos nas comissões do Senado têm duração de dois anos.

governo Lula (2005-2006), assim como no seu segundo mandato, há uma maior predominância do PT, PFL/DEM, PMDB e PSDB: juntos esses quatro partidos ocuparam 83,6% das vagas de titulares na CDH. No tocante ao segundo mandato do presidente Lula, é visível uma fragmentação na composição da comissão, tendo ingressado nela dois novos partidos, o que reflete na diminuição da representação dos partidos preditos. Todavia, estes não deixam de apresentar maioria.

No tocante aos dois mandatos da presidenta Dilma, nitidamente é vista uma fragmentação partidária maior: enquanto no segundo governo Lula havia 11 partidos na composição da comissão, no primeiro e segundo mandato da presidenta Dilma, há 15 partidos compondo a comissão.

Outro ponto a se destacar no tocante à distribuição partidária das ocupações de cadeiras de titulares na CDH é o desempenho de alguns partidos. Os quatro partidos com maior número de indicações para essa comissão no total do período, são o PT, PMDB/MDB, PSDB e PFL/DEM. Entretanto, esses partidos apresentam diferentes trajetórias no período. Se no início do período analisado, o PMDB/MDB é responsável pelo maior número de indicados, nas duas últimas legislaturas analisadas, esse posto é ocupado pelo PT, que apresenta um crescimento nas suas indicações (saindo de 20,9% e chegando a 27,7%), enquanto cai o número de indicações do PMDB/MDB (de 25,6% para 16,9%). Por outro lado, o PSDB apresenta uma trajetória menos clara: cai nas legislaturas 2007-2010 e 2011-2014, mas volta a crescer na última, ainda que não recupere o mesmo índice de participação anterior. Somado a isso, nota-se uma forte queda na participação do DEM nessas legislaturas: se nos primeiros dois períodos, esse partido representava 20,9% e 17,1% dos membros que ocuparam cadeiras na comissão, nas duas legislaturas referentes aos governos de Dilma, e ao governo de Temer<sup>4</sup>, essa participação cai para 4,1 e 3,6%. Dessa forma, o PFL/DEM que ocupava a segunda posição (empatado com o PT) na participação nas indicações para membros titulares na CDH na primeira

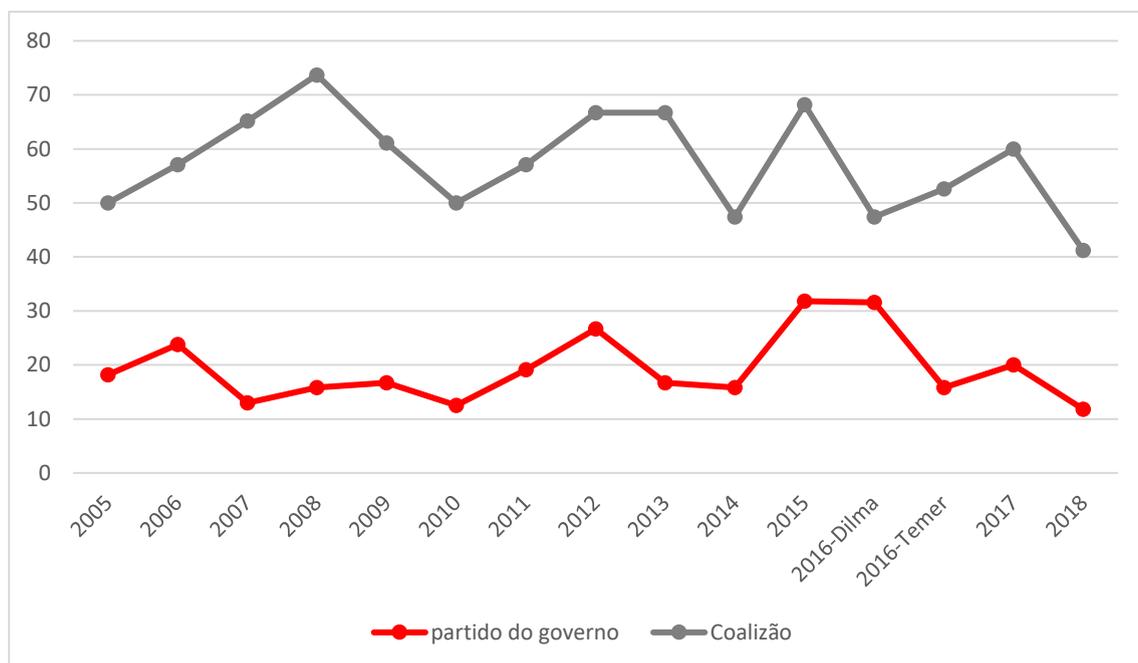
<sup>4</sup> Michel Temer assume o cargo de presidente no meio da última legislatura, após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

legislatura, passa a ocupar a sétima posição entre os quinze partidos que indicaram membros entre 2015-2018.

De modo geral, a análise reflete dois períodos de governo do PT, registrando aumento crescente da participação de partidos pequenos, dando maior heterogeneidade à comissão e tornando-a um espaço deliberativo com maior abrangência partidária.

Devido ao multipartidarismo brasileiro, é comum o presidente da república formar coalizões de governo. Por esse motivo, cabe analisar a composição da CDH a partir da coalizão. Para fazer isso, utilizamos a base de dados do CEBRAP sob coalizões, utilizando o período temporal anual como unidade de análise. Após isso, observamos a participação desses partidos sobre o total dos membros da coalizão por ano. O gráfico 1 apresenta esse resultado. Nele também apontamos a participação do partido do chefe do Executivo: PT para o período entre 2005 e 2016, e PMDB/MDB para o restante do período.

Gráfico 1 – Participação do partido do Governo e da Coalizão na CDH (2005-2018)



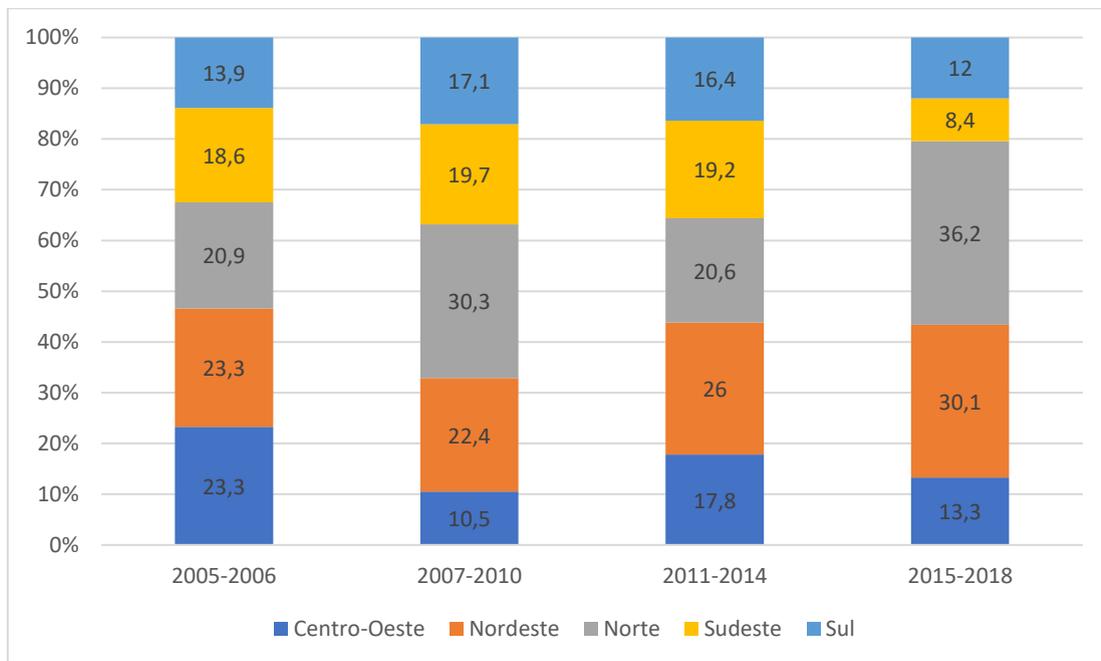
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Como mostra o gráfico 1, dentro da comissão é notável a predominância da coalizão governamental, que somente declinou no final das legislaturas – momentos em que as coalizões enfraquecem devido à configuração de novas coligações eleitorais – todavia não perdendo significativamente a maioria: apenas nos anos de 2014 (ano eleitoral), 2016 (no período de crise do governo Dilma Rousseff) e 2018 (final do governo Temer) a coligação governamental perde a maioria na CDH, sendo que apenas na última fase, a coligação ficou abaixo de 45%. Na linha da presença do partido do governo, verifica-se alternância significativa dentro da comissão, podendo ser explicada pela própria coalizão governamental, visto que esta taxa cresce no decorrer do mandato presidencial. É importante ressaltar o estudo de Muller (2005), afirma que os partidos mandam para as comissões os deputados que mais se alinham ao espectro ideológico do partido. Sendo os partidos base da coalizão, os seus espectros ideológicos tendem a assemelhar-se com o do partido do chefe do Executivo, respondendo assim a uma ocupação da coalizão maior, e menor participação do partido do governo.

Ainda sobre o partido do governo, vemos sua predominância no período do *impeachment* da Presidenta Dilma, em que ele manteve sua maior ocupação, acima de 30% nos dois anos (2015-2016), demonstrando que em período de crise governamental, o partido optou pela própria presença, talvez como mecanismo de defesa, baseado na lealdade partidária (visto que sua coalizão estava enfraquecida, fato notável no ano de 2016) ou podendo também estar respaldado nas regras internas do próprio Senado (RISF), que determinam que as decisões dentro das comissões são definidas de forma majoritária, dessa maneira, a maior participação do partido do presidente assegura menor incerteza de perda de quórum diante de pautas de interesse do governo. Sendo assim, a composição da CDH foi guiada pelo interesse do governo em ocupá-la majoritariamente. Este caso aproxima-se da teoria informacional conforme Pereira e Mueller (2000), na qual se apresenta a lógica da preponderância do Executivo funcionando com as comissões alinhadas ideologicamente ao governo, fazendo não ocorrer a urgência – comportamento mais visível em coalizões de mesmo espectro ideológico – devido ao fato do ganho informacional ser melhor que o aceleração de uma política com incertezas, permitindo

à comissão diminuir as incertezas no plenário, produzindo uma política pública, tendo noção da sua consequência.

Gráfico 2 – Representação regional na CDH

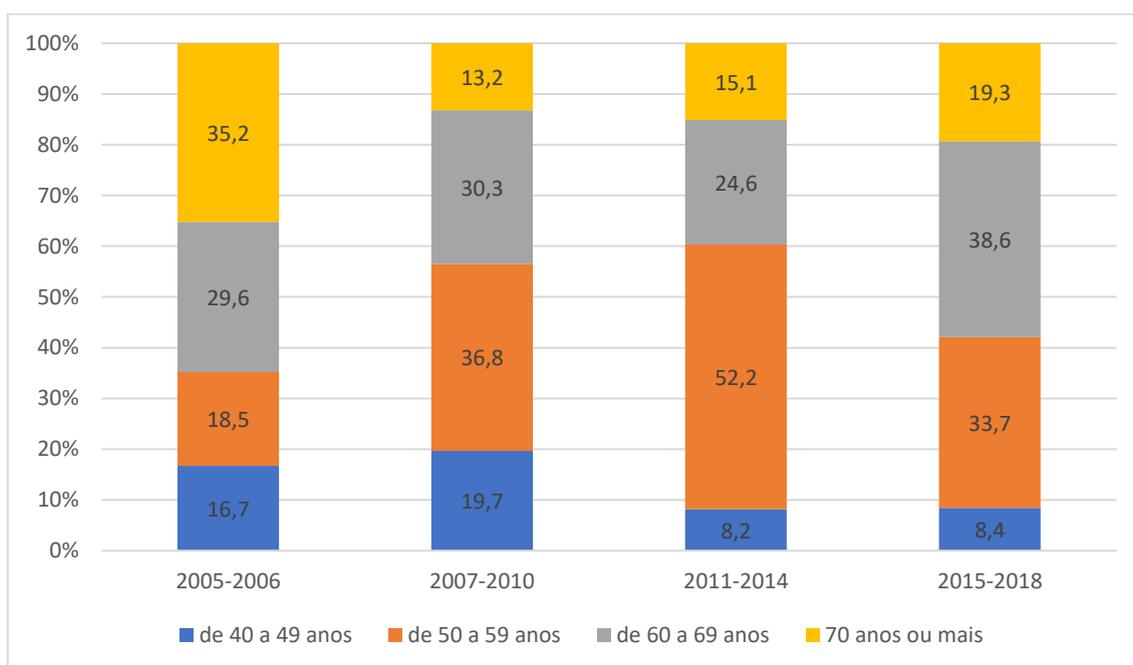


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No tocante à região, é visto que em 2005-2006, as regiões Centro-oeste e Nordeste concentram a maior participação na comissão. Esse quadro muda em 2007-2010: a maior concentração refere-se ao Norte e Nordeste, com uma significativa queda na porcentagem do Centro-oeste, sendo a região Norte sobrerepresentada em comparação ao Nordeste. Tal representação é alterada de novo no período de 2011-2014, tendo agora a maioria, os estados do Nordeste seguidos pelos do Norte com a segunda maior representação. Entre 2015-2018, o Norte volta a ocupar o primeiro lugar entre os titulares da comissão (36,2%), sendo a maior representação desde o período de criação da comissão. Atrás dele está o Nordeste com 30,1%, sendo esta também a sua maior representação na comissão. De forma geral, é visível o interesse por parte do Norte e Nordeste na comissão, é importante citar que o Sudeste também teve uma representação notória, sendo somente em 2015-2018 que sua participação foi de 8,7, o menor registro desde a criação da comissão. Cabe

notar que a representação do Nordeste no plenário do Senado é a maior entre as regiões, por esse motivo sua participação na CDH pode apenas estar relacionada a este fator. Da mesma forma, a região Norte detém o segundo maior número de cadeiras no plenário. Por isso, apesar da maior participação dos senadores dessas regiões na comissão, isso pode não significar um maior interesse dos parlamentares da região pela temática da CDH, mas sim, ser apenas um reflexo da distribuição regional do plenário.

Gráfico 3 – Idade dos senadores que ocuparam vaga de titulares na CDH

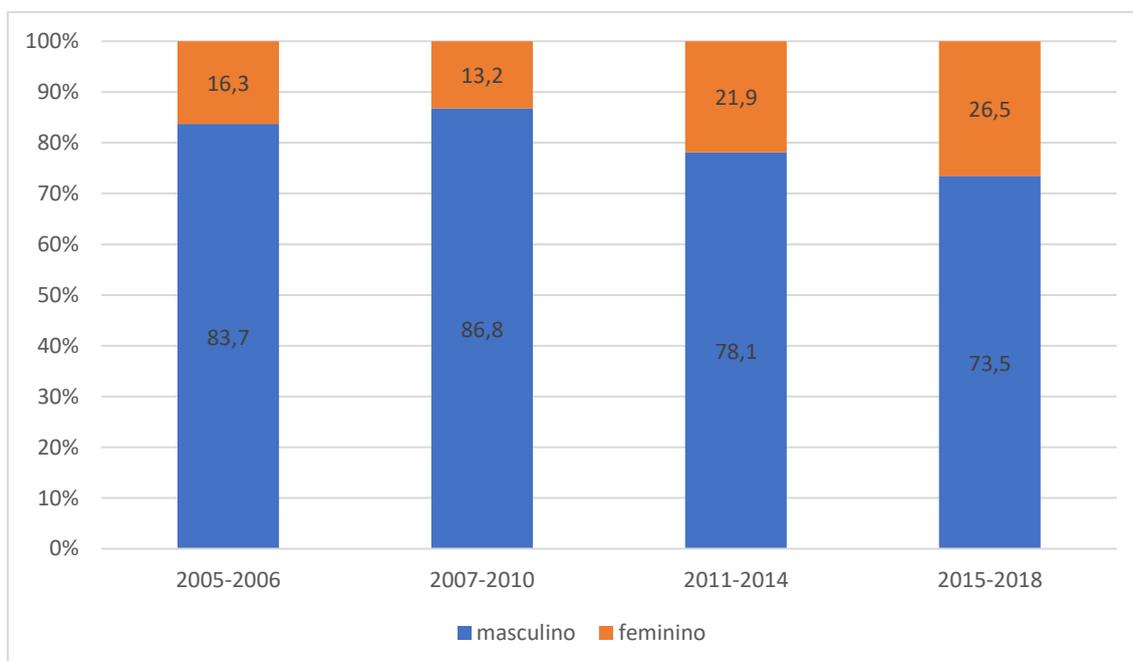


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Outro elemento a se destacar é a idade dos senadores da CDH. A partir do gráfico 3, é notável uma primeira composição com elevada faixa etária, mas posteriormente isso muda: a maior frequência no primeiro período era de senadores com mais de 70 anos, e passa a ser a faixa de 50-59 anos nos períodos entre de 2007-2014, dando um caráter de regressão da idade, porém ainda dentro dos padrões esperados, pois como mostram Lemos e Renincheski (2008), em estudo semelhante ao nosso, cujo recorte temporal considerou os anos de 1990, sobre a composição da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual a predominância era a faixa etária entre 50 e 59 anos de idade, alguns com mais de

60 anos, o que representa a prevalência de maior experiência como critério de composição das comissões.

Gráfico 4 – Distribuição de gênero na CDH



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Outra característica é a composição a partir do gênero dos titulares. Como se pode notar no gráfico 4, fica clara a maioria masculina na comissão: sempre mais de 70% dos indicados para a CDH são homens. Todavia, nota-se um crescimento da participação de mulheres no período de 2011 a 2018, chegando a 26,5% na última legislatura. Entretanto, observa-se também que no período de 2007-2010 houve um decréscimo na participação de mulheres: nesse período a indicação de mulheres para titulares da CDH atingiu seu patamar mais baixo (13,2%). Sabemos que de modo geral, a representação feminina na política brasileira é muito pequena, e o Senado não é exceção. Comparado ao trabalho de Lemos e Renincheski (2008), citado anteriormente, que registraram uma participação ínfima das mulheres na Comissão de Constituição e Justiça na década de 1990, constatamos um aumento dessa participação, porém ainda está longe de se tornar igual à masculina.

Dentro de um cenário social predominantemente machista, a participação das mulheres na política é pequena. Por exemplo, tendo dificuldades como a dupla jornada – cuidar da casa, trabalho e educação dos filhos – as mulheres brasileiras "vivenciam conflitos para conciliar a vida pessoal com a profissional, pois ainda lhes cabe a responsabilidade de cuidados da prole, na tradicional divisão dos papéis" (BUSANELLO; REHBEIN, 2017, p. 113), o que ocasiona um forte incentivo para não participação em atividades políticas. Vale ressaltar também, que a CDH do Senado é uma comissão que não sofre influência da Lei 9.504/97,<sup>5</sup> visto que esta funciona com base na proporcionalidade, e as eleições do Senado são majoritárias, o que deixa o ingresso de mulheres no Senado mais difícil.

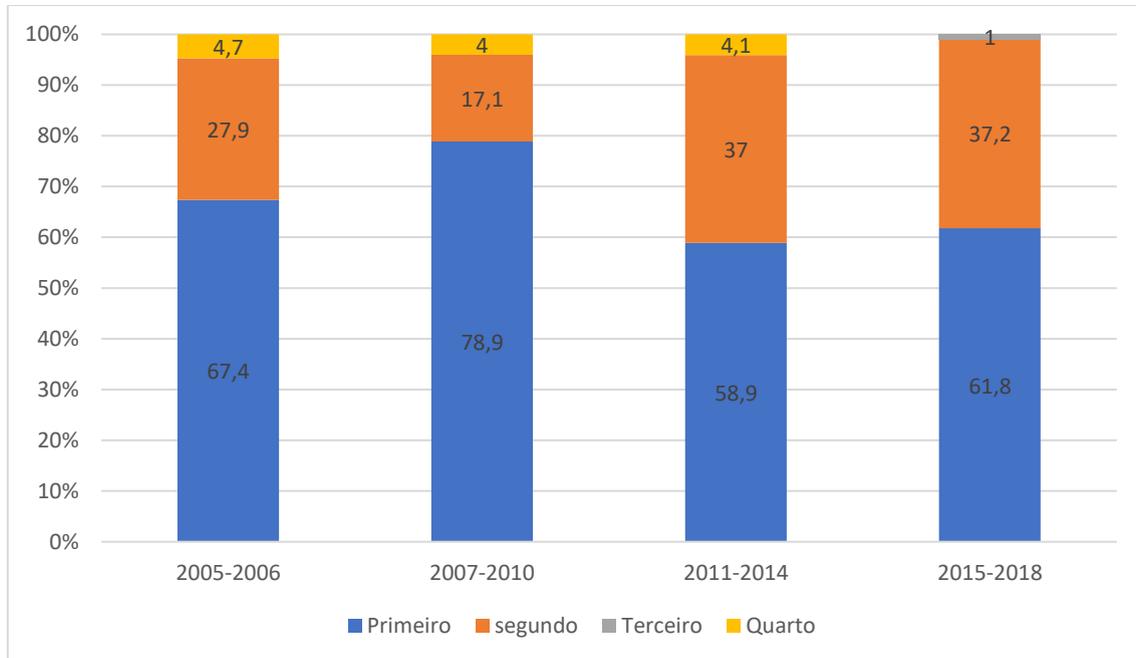
Todavia, mesmo com tais barreiras, a participação das mulheres na política vem aumentando. Como visto nos dados de 2011-2018, a participação feminina na comissão passa dos 20% mantendo uma taxa crescente de uma legislatura para outra, porém ainda não em nível de equidade. Cabe destacar que a comissão pode ser classificada como *soft politics* de acordo com a categorização feita por Busanello e Rehbein (2017), a respeito das comissões na Câmara dos Deputados. Tal categorização classifica as comissões entre *hard*, *midle* e *soft politcs*, destacando que as mulheres estão mais presentes nas lideranças das comissões (presidências e vice-presidências) com menor poder de impacto político e/ou que tange a atividades referentes ao gênero feminino. Ou seja, a representação feminina crescente na comissão pode estar associada a esta característica apontada na tipologia proposta pelas autoras.

Um último ponto a ser destacado sobre o gênero dentro da comissão, é que as mulheres, por mais sub-representadas, ocuparam a presidência da CDH por 3 vezes: Ana Rita (PT) em 2014, e Regina Souza (PT) em 2017 e 2018. Sendo que a senadora Ana Rita havia ocupado a vice-presidência da CDH de 2011 até 2013. Cabe destacar que as senadoras em questão são do Partido dos Trabalhadores (PT), o que condiz com o estudo

<sup>5</sup> Lei que determina a cota de 30% de mulheres na lista eleitoral referente à Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

de Busanello e Rehbein (2017), que indica que os partidos de esquerda detêm maiores quantidade de mulheres em cargos de presidência e vice-presidência nas comissões da Câmara dos Deputados, o mesmo se verificando no Senado.

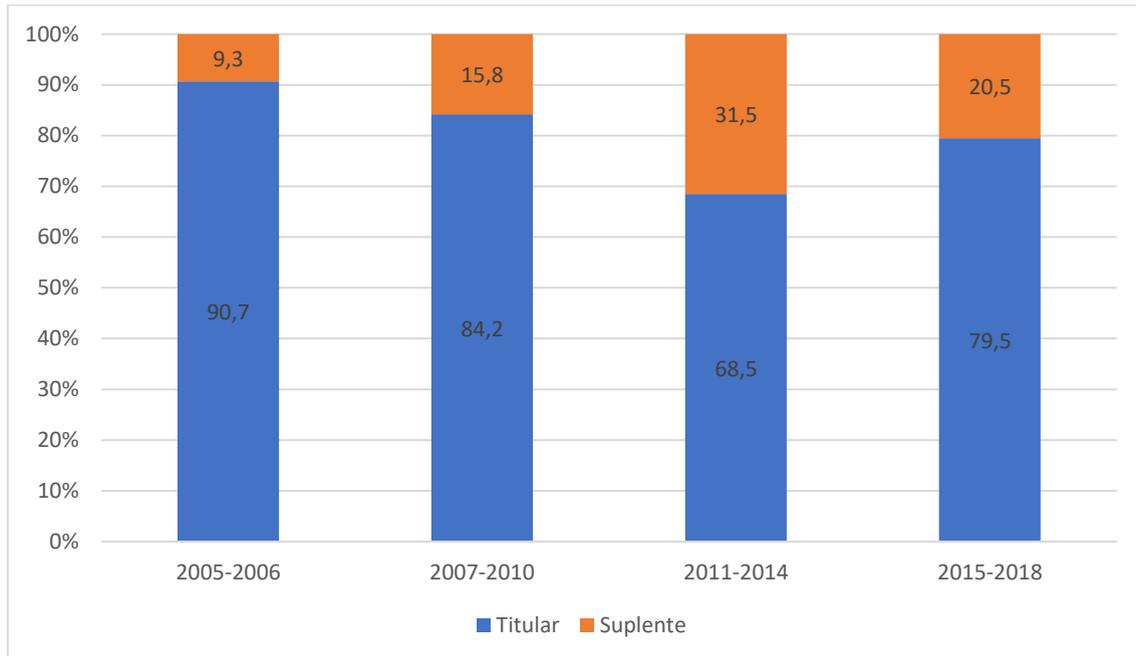
Gráfico 5 – Número de mandatos no Senado dos ocupantes de vaga de titular na CDH



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Outro elemento a se destacar sobre a composição dos membros da CDH é o número de mandatos no Senado dos titulares da comissão. A maioria dos senadores exerce primeiro mandato, seguida por aqueles em segundo mandato, com pequena taxa daqueles em quarto mandato, e apenas 1% no terceiro mandato (este último verificado em 2015-2018). Desta forma, observa-se que os senadores na CDH não estariam majoritariamente, entre os com maior experiência na casa. Todavia, ainda há um pequeno grupo de parlamentares “experientes” ocupando essa comissão. Além disso, como iremos mostrar mais adiante, o baixo número de mandatos exercidos não significa pouca experiência política: os senadores, muitas vezes, apresentam longa trajetória nos poderes Executivo e Legislativo nos diferentes níveis da federação.

Gráfico 6 – Distribuição das vagas de titulares da CDH de acordo com o tipo de mandato exercido pelo Senador



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

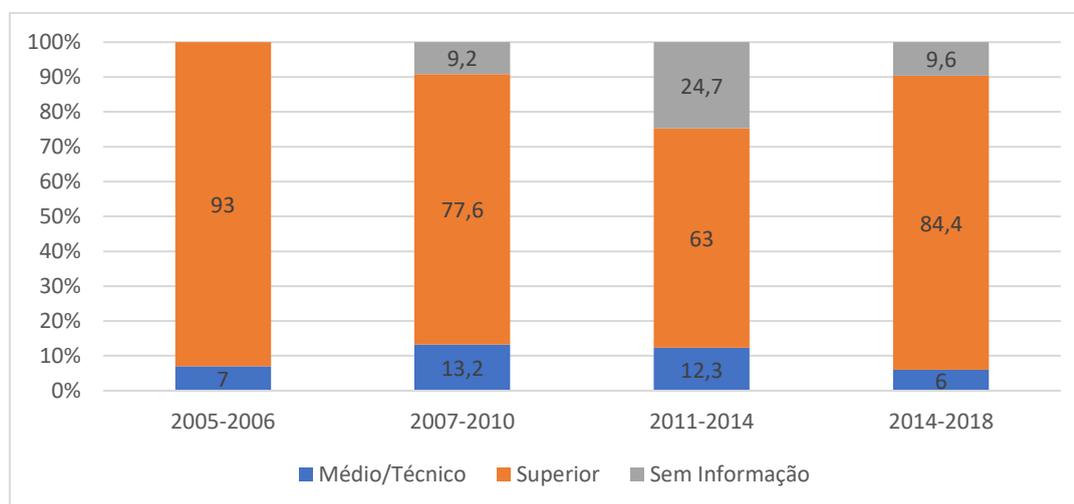
Outro ponto a se destacar é o tipo de mandato que os senadores exercem na Câmara Alta, isto é, se são titulares ou suplentes. Devido ao fato de muitos senadores ocuparem cargos nos governos federais, estaduais ou mesmo municipais, a presença de suplentes no Senado se mostra contínua, e desta forma, as comissões podem ser ocupadas também por senadores suplentes.

No que tange à titularidade dos senadores, é visto um crescimento da entrada de suplentes na comissão de 2005 a 2014, com o pico máximo de 2011-2014, com taxa de 31,5%. Entre 2015-2018, essa taxa diminuiu em relação à legislatura anterior, alcançando o percentual de 20,5%.

Um ponto a se destacar sobre a representação dos suplentes é que eles têm uma participação significativa na comissão desde 2005 (pelo fato de tais senadores não terem necessidade de respaldo no eleitorado, eles podem ser estratégicos em votações acirradas). Tais atores podem representar interesses distintos no âmbito dos direitos humanos. Como apontado por Neiva e Izumi (2012), a maioria dos suplentes é composta

por empresários, além disso, por serem “eleitos” sem nenhum voto direto (e tendo uma taxa de reeleição baixa), os senadores suplentes podem apenas representar demandas e interesses individuais, o que pode significar um perigo aos direitos humanos.<sup>6</sup> Fato agravado pelo fato de que o cargo de suplência, como aponta a literatura, prescinde de experiência política e respaldo eleitoral. Desta forma, a atuação dos suplentes-empresários pode ser negativa em relação aos direitos humanos, caso haja contradição com os interesses empresariais dos senadores.

Gráfico 7- Nível de escolaridade formal dos membros da CDH



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No quesito formação, é nítida a predominância do ensino superior, sendo poucos os que possuem apenas o nível médio/técnico. No período de 2011-2014, há um aumento na classe “sem informação”, o que talvez seja um reflexo da maior taxa de suplentes na comissão: como informações são colocadas pelos próprios senadores no site do Senado Federal, muitas vezes esses parlamentares não colocam informações completas. Todavia, mesmo com essa incompletude de informações, em todas as legislaturas, os ocupantes dos cargos de titulares na CDH com título superior representam mais de 60%. Em suma, a comissão apresenta alta escolaridade, o que condiz com pesquisas anteriores, como apontam Lemos e Renincheski (2008, p. 101-2): “o nível dos senadores tem-se mantido,

<sup>6</sup> Dentre as profissões declaradas, a maior taxa é a de empresários.

ao longo da década de 90, na faixa do ensino superior, o que nos leva a considerar o Senado como mais elitista do que a Câmara, como de resto fato ele foi desenhado para ser". Sendo assim, no tocante à escolaridade, a CDH demonstra compatibilidade com estudos anteriores.

Tabela 2 – Profissões declaradas dos membros da CDH

<b>Profissões</b>	<b>Porcentagem</b>
Professor	14,2
Advogado	11,7
Empresário	7,5
Engenheiro	6,7
Jornalista	6,7
Médico	5
Administrador	4,2
Economista	4,2
Político	4,2
Servidor público	3,3
Agropecuarista	2,5
Bancário	2,5
Pedagoga	1,7
Técnico em contabilidade	1,7
Agricultor	0,8
Arquiteto	0,8
Delegado	0,8
Engenheiro Agrônomo	0,8
Geógrafo	0,8
Metalúrgico	0,8
Pastor Evangélico	0,8
Promotor	0,8
Psicóloga	0,8
Sociólogo	0,8
Zootecnista	0,8
Sem Informação	15

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado<sup>7</sup>

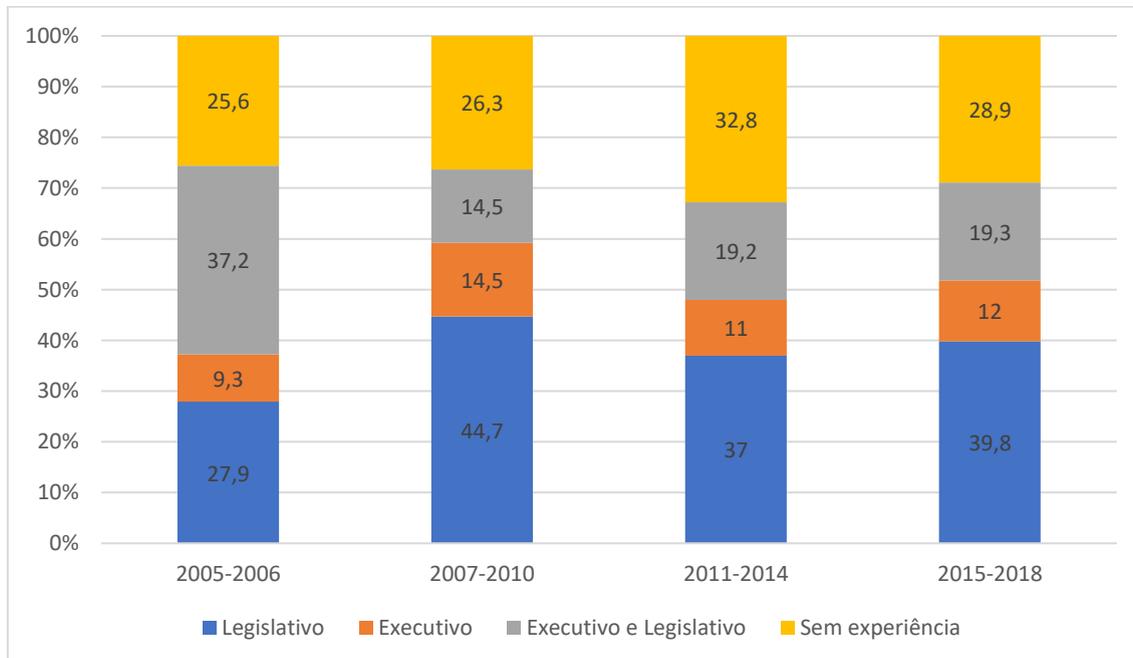
No tocante à experiência prévia dos senadores, é visto que em 2005-2006 há a predominância da experiência dos membros tanto no Executivo quanto no Legislativo, isto é, o mesmo parlamentar já tinha ocupado anteriormente cargos nesses dois ramos do Estado, esse fato podendo estar relacionado ao caráter de novidade da comissão, criada

<sup>7</sup> Nas análises apresentadas anteriormente, focamos nas entradas dos parlamentares na CDH, ano a ano (totalizando 274 entradas), neste gráfico, optamos por abordar as profissões por parlamentar (no período, 90 parlamentares ocuparam a comissão), sendo que cada um chegou a indicar até três profissões, as quais optamos por computá-las integralmente.

em 2005, o que pode ter ocasionado interesse dos parlamentares, visto que ainda era desconhecido o seu potencial.

No tocante às profissões, é evidente a maior frequência de professores,<sup>8</sup> seguidos por advogados, empresários e engenheiros. Dentro da CDH, a pluralidade de profissões é significativa, valendo ressaltar que a conceituação de profissão para a área de direitos humanos, não possui delimitação clara, haja vista a sua ampla abrangência de atuação, permitindo o enquadramento das mais diversas profissões. Importante destacar a relativa taxa de professores, visto que a composição da comissão é delimitada pelo colégio dos líderes, e como aponta Santos (2002, p. 251), "*expertise* prévia sobre políticas específicas é uma variável decisiva nos cálculos dos legisladores na hora de fazer indicações para as comissões", ou seja, a comissão é composta por membros que têm atuação profissional enquadrada na temática da comissão.

Gráfico 8 – Experiência Prévia dos Senadores em cargos eletivos (porcentagem)

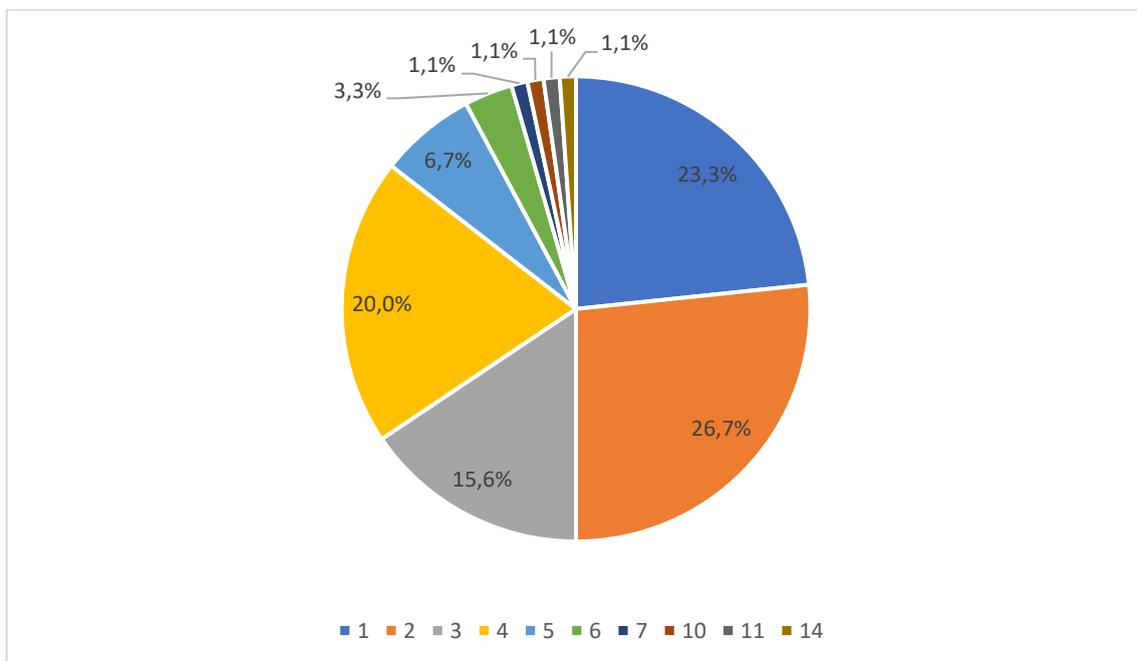


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

<sup>8</sup> A maior frequência (15%) está como os “Sem Informação” (SI), correspondendo àqueles que não registraram a profissão em suas biografias no site do Senado Federal. Logo em seguida vêm os professores com 14,2%.

A continuidade dos dados mostra que é notável a experiência em cargos no Legislativo, o que corresponde às conclusões de Lemos e Renincheski (2008), ao demonstrarem que a maior experiência prévia dentro da CCJ é formada por aqueles que já ocuparam cargos eletivos no Legislativo. Um último ponto a destacar é a categoria “sem experiência” que apresenta grau significativo em todas as 4 legislaturas analisadas, isso se deve à entrada de suplentes (56,9% das entradas que não possuíam experiência em cargos eletivos eram suplentes). Cabe também notar que aqui se trata apenas dos cargos eletivos, podendo os senadores terem ocupado outros cargos no Estado (secretários de governo nas três esferas, assessores parlamentares, chefias em autarquias etc.), o que pode não refletir “inexperiência” no trato da coisa pública.

Gráfico 9 – Número de anos como membros titulares na CDH



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

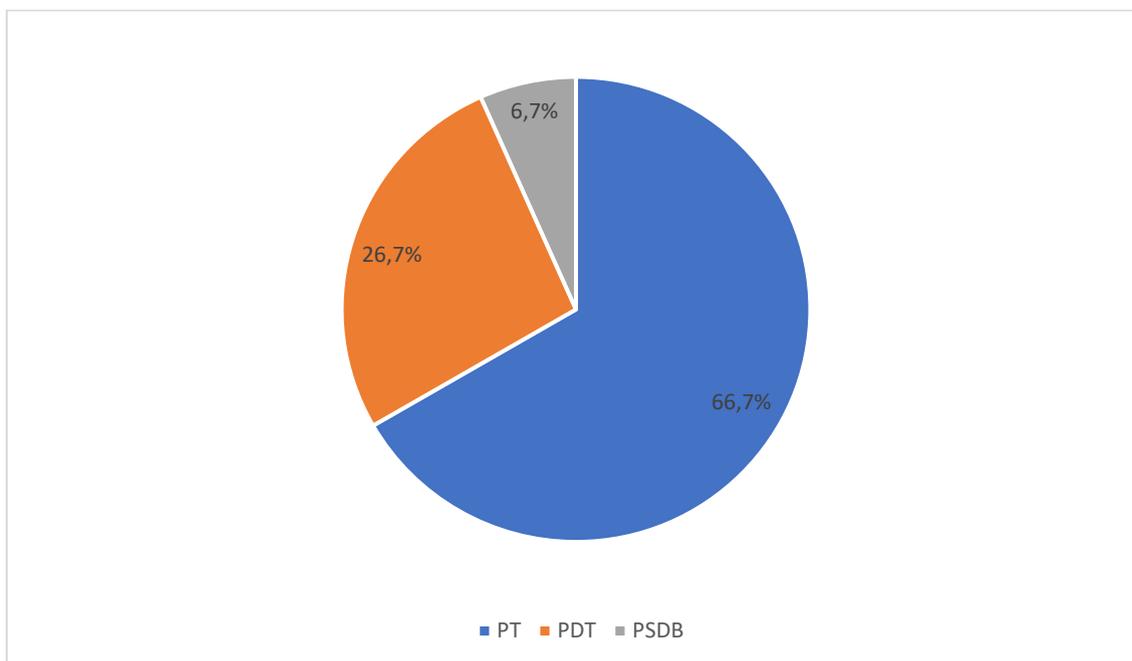
No que tange à permanência na CDH, 86% da composição não chega a passar de 4 anos (2 mandatos completos de titular), sendo importante ressaltar que somente 3 senadores completaram um mandato completo do Senado (8 anos) na referida comissão:

Cristovam Buarque (10 anos), Magno Malta (11 anos) e Paulo Paim (14 anos). O senador Paulo Paim se manteve na comissão desde o ano da sua criação, em 2005, até 2018, caracterizando uma possível teoria informacional, visto que fica claro o interesse do senador pela temática da comissão, o mesmo argumento pode ser utilizado para aqueles com mais de 10 anos de permanência na comissão.

Todavia, retirando essas exceções, a maioria da comissão não condiz com o exposto pela teoria informacional, visto que metade da comissão nem chega a 2 anos (1 mandato), sendo a média de permanência de 3,03 anos. O que demonstra que dentro da CDH não há um caráter de gerar *expertise* para a maioria dos seus membros, com ressalva aos senadores citados. Isso pode estar ligado ao fato de o Colégio dos Líderes delimitar aqueles que ingressaram na comissão, inclusive podendo trocar seus membros antes do final dos mandatos. Sendo assim, no quesito da permanência, vemos aspectos de uma teoria informacional e fatores que a enfraquecem ao mesmo tempo. É notório que a grande parte da comissão não busca adquirir *expertise* por tempo de permanência.

Dessa forma, aspectos das teorias partidária e distributiva podem trazer elementos que esclareçam o papel da CDH, ou seja, "o principal ponto a ser destacado é que cada uma destas teorias, isoladamente, concebem um cenário legislativo que não pode capturar de maneira adequada a complexa rede de perspectivas e motivações sob as quais as nossas comissões estão assentadas" (NASCIMENTO, 2012, p.62). Sendo assim, não há como categorizar uma comissão de uma forma única dentro das teorias positivas estadunidenses, porém há como identificar casos que se expliquem por elas ou com adaptações delas para a realidade brasileira.

Gráfico 10 – Partidos dos Presidentes da CDH



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Sobre a presidência da comissão, é perceptível a predominância do partido do chefe do Executivo (PT), seguido pelo PDT que a ocupou por duas vezes (2005-2006).<sup>9</sup> Quanto ao PSDB, ele ocupou a presidência da CDH por menos de um ano, em 2005, sendo somente essa a sua participação na presidência no período estudado, indicando que o principal partido de oposição atuou na presidência da CDH apenas no primeiro ano de sua existência e não chegou a durar nem um ano.

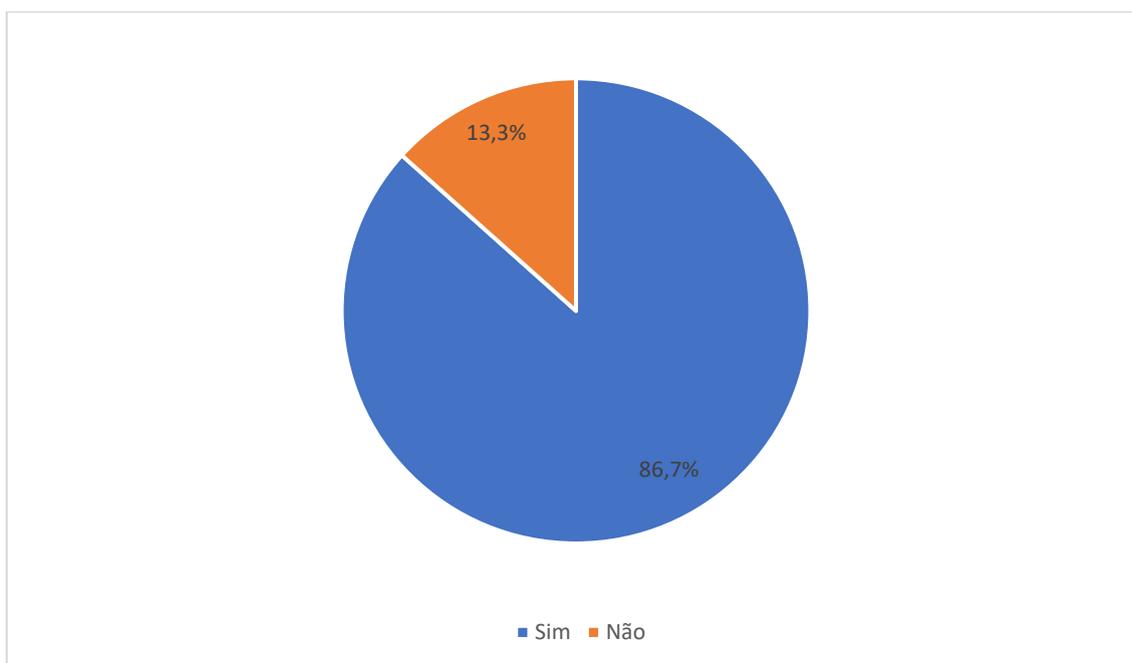
É nítida a predominância do partido do chefe Executivo, assim como da sua coalizão, havendo uma participação ínfima da oposição (aqui considerado o PSDB, pois o PDT se encaixa no espectro ideológico do PT). Tal fato é pertinente, visto que os poderes do presidente da comissão são de relevante importância. Como aponta Aguiar (2013), o presidente tem poder de agenda, poder de definir as matérias que serão deliberadas no colegiado da comissão, poder de veto previsto no Regime Interno, permitindo-lhe discricionariedade de pautar os projetos, assim como delimitar as

<sup>9</sup> O PDT passa a compor a coalizão de governo a partir de 2007, ou seja, ocupou a presidência antes de fazer parte da coalizão de governo.

relatorias dos projetos. Em suam, o presidente da comissão usufrui de extenso arcabouço institucional que lhe confere influência sobre os projetos, tanto de forma positiva como negativa.

Vale destacar que nos 14 anos de funcionamento da comissão, em somente três, as mulheres obtiveram o cargo da presidência, conforme citado anteriormente, embora tenha havido, em todo o período estudado, a participação feminina. Este fato parece destacar aquilo que Busanello e Rehbein (2017) chamaram o fenômeno do "teto de vidro", referindo-se às barreiras invisíveis que as mulheres precisam superar para alcançar cargos de poder dentro do Legislativo. Vale lembrar que as duas senadoras (Ana Rita e Regina Souza), antes de assumirem a presidência, tiveram experiência prévia na comissão.

Gráfico 11 – Experiência Prévia na CDH dos presidentes da comissão



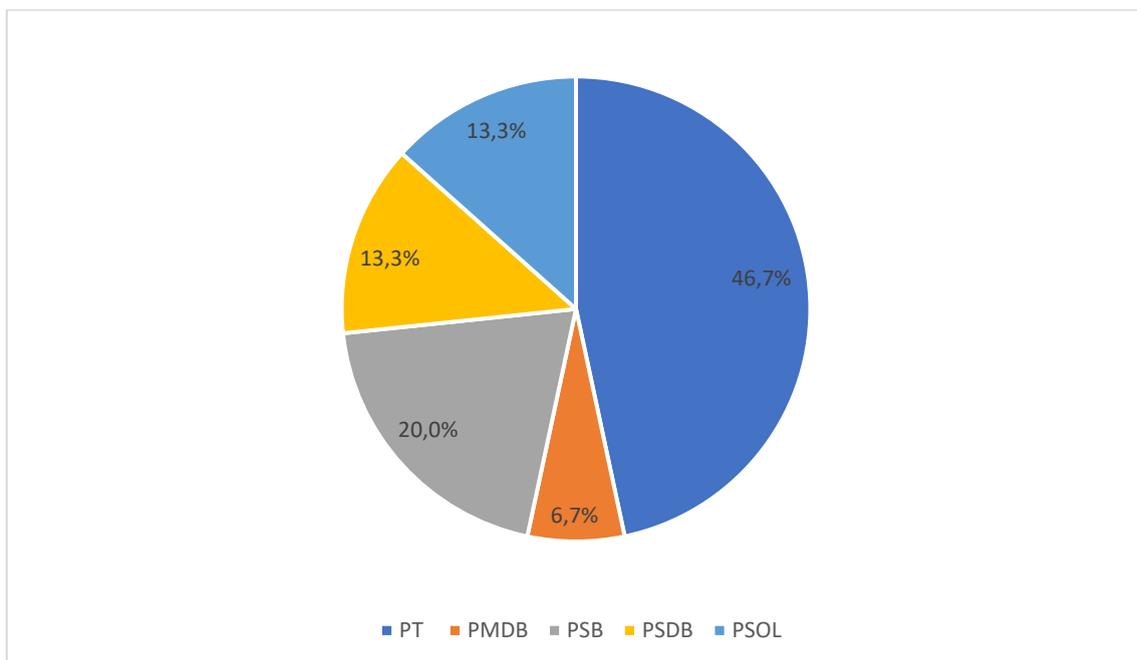
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Pelo fato de a presidência da comissão ser um cargo de relevância, é esperado que este espaço seja ocupado por senador que tenha alto grau de experiência prévia na mesma, não havendo espaço para iniciantes. No gráfico 11, os 13,3% “sem experiência” representam os dois primeiros presidentes da comissão no ano de 2005 (ano de criação

da comissão, o que, por conseguinte, os caracteriza como sem experiência, uma vez que a comissão não existia), os demais senadores já haviam passado pela comissão antes de assumir a presidência. Dessa forma, parece ser critério para assumir o cargo ter experiência prévia na comissão, configurando um caráter de necessidade de *expertise* prévia.

Além disso, nos 14 anos de seu funcionamento, a CHD foi presidida por 5 senadores: Cristovam Buarque, Juvêncio Fonseca, Paulo Paim, Ana Rita e Regina Souza, sendo a presença do PT a mais significativa. Paulo Paim ocupou a presidência por 7 vezes. Cristovam Buarque, do PDT, ocupou o cargo por 4 vezes. Este dados corroboram a regra de *seniority*.

Gráfico 12 – Partidos dos vice-presidentes da CDH



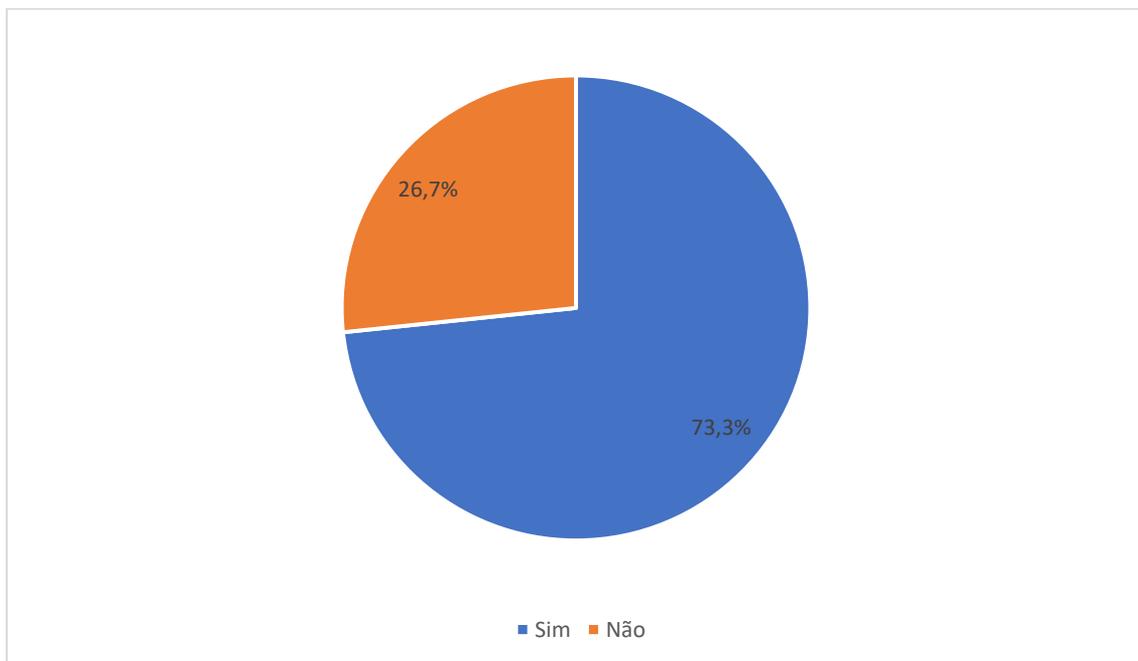
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

No tocante aos vice-presidentes, a diversidade partidária é maior, 5 partidos. Destacamos que o PSB obteve 3 vezes o posto no período de 2014-2016, sendo que esteve na coalizão de 2006-2010, ou seja, ocupou o posto enquanto esteve fora da coalizão. O PMDB, como base do governo de 2005-2015, ocupou somente uma vez a vice-presidência, e nenhuma vez a presidência, o que pode demonstrar o desinteresse do

partido nas atividades de mando, visto que sua presença é notável em toda a composição da CDH.

Referente ao PSOL, este esteve na comissão de 2007 a 2015, tendo como vice-presidente o senador José Nery, sendo importante destacar que ele foi membro titular da comissão por dois anos antes de assumir o cargo (titular em 2007-2008, vice-presidente 2009-2010), reforçando o argumento de experiência prévia. O PSDB, como oposição, teve sua representação na vice-presidência ao mesmo tempo em que a presidência foi ocupada por um senador do PT, fato interessante de se notar. Em suma, o partido do governo ocupou a vice-presidência de forma expressiva, porém deixando espaço para oposição (PSDB) e o PSOL (espectro ideológico semelhante) representarem a sua proporcionalidade dentro da comissão.

Gráfico 13 - Experiência Prévia dos vice-presidentes da CDH na comissão



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Sobre a experiência prévia dos senadores na comissão antes de ocupar o cargo de vice-presidente, vemos que maioria a ocupar o cargo teve passagem anterior na CDH. Todavia, em comparação ao cargo de presidente, a vice-presidência não é tão criteriosa.

Porém, esse fato não categoriza a vice-presidência como cargo de menor importância. Apesar de regimentalmente ela não possuir atribuições próprias – o RISF destaca apenas as atribuições do presidente –, ao olharmos os dados, vemos que Paulo Paim, Ana Rita e José Nery ocuparam o cargo de vice antes da presidência, indicando a vice-presidência como cargo de ascensão.

Posteriormente, o senador Paulo Paim (PT), nos anos de 2017-2018, voltou ao cargo de vice-presidente da CDH, durante o governo Temer, talvez como resultado de algum acordo, considerando-se que o senador passou a ocupar o cargo após o *impeachment* da presidenta Dilma, também do PT.<sup>10</sup> O fato do senador estar presente na comissão, mesmo após a saída do seu partido do poder, adere a pressupostos da teoria informacional, pois acabou prevalecendo o critério de *seniority* juntamente com *expertise*, o que o torna relevante dentro da comissão.

### Considerações Finais

Visto que as comissões permanentes no cenário pós-88, se tornam espaços chaves para o processo centralizador de decisões, uma vez que as regras internas delimitam a primazia em sua deliberação sobre os temas os quais lhe são de competência, elas viraram espaço de interesse para os senadores, uma vez que estes necessitam de retorno eleitoral, e as comissões são locus privilegiado de ações e visibilidade política. A organização dos trabalhos legislativos se encontra no âmbito das comissões, tanto nas perspectivas informacional, partidária e distributivista. Dessa forma, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa é ambiente para aqueles que representam a temática da comissão, tanto de forma positiva como negativa, relacionada aos Direitos Humanos, fatos que podem ser observados na quantidade diversificada de profissões e partidos presentes na sua composição.

<sup>10</sup> Cabe notar que o Senador Paulo Paim, atualmente (2019), ocupa novamente a presidência da CDH.

Dentro desse contexto, torna-se necessário verificar o perfil dos senadores que compõem as comissões e o que a bibliografia destaca sobre o assunto. Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado brasileiro (CDH), vemos uma composição partidária com crescente fragmentação, respeitando a proporcionalidade entre o plenário e a comissão. Em termos regionais há uma predominância das áreas Norte e Nordeste dentro da comissão, o que pode representar o interesse de regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em busca de políticas temáticas regionais. Em relação a idades, a legislatura em que a CDH foi criada (2005-2006) apresenta a maior frequência de membros com mais de 70 anos; após predominância em 2 legislaturas (2007-2014) das frequências de 50-59 anos, e na última (2015-2018), leve maioria daqueles com 60-69 anos, não deixando claro um critério de idade.

No que tange à questão de gênero, vemos ainda a predominância do sexo masculino. Todavia, com uma participação maior do sexo feminino se comparado a CCJ da década de 90 (LEMOS; RENINCHESKI, 2008). Ressaltamos que a participação de mulheres no Senado não é afetada pela lei de cotas de gênero devido ao sistema eleitoral majoritário, mesmo assim elas têm apresentado, na comissão, crescente participação, porém ainda longe de equidade. Destacamos ainda, o estudo de Busanello e Rehbein (2017) sobre a dificuldade do ingresso das mulheres na política no âmbito da Câmara dos Deputados, sendo o ingresso na Câmara Alta, ainda mais custoso. Porém, mesmo diante de tais barreiras, na CDH, a representação feminina veio crescendo.

Referente aos mandatos dos senadores que estão na comissão, é importante destacar a duração de seus mandatos (8 anos, duas legislaturas), além disso, vale notar a incongruência, que torna o processo para ingresso no Senado mais seletivo, ocasionando a presença de senadores com carreiras políticas avançadas e de maior idade. Formalmente, o Senado se configura como uma Casa de "Anciões". Dentro desse contexto, a CDH apresenta dados referentes à idade que não apresentam padrões contínuos — crescentes, decrescentes ou estáveis — ao longo de todo o período estudado (2005-2018), e relacionando à idade com o número de mandatos, é notável a presença de senadores de

primeiro e segundo mandato com idades diferentes, ou seja, aqueles que ingressam na CDH podem estar ocupando essa comissão por não terem *seniority* suficiente na Câmara Alta para ocupar as comissões mais desejadas, visto que a permanência daqueles com mais de 10 anos na comissão, restringe-se a 3 senadores (Paulo Paim, Cristovam Buarque, Magno Malta), e sendo que 50% dos seus membros permaneceram na comissão por tempo máximo de até dois anos.

Talvez esse fato esteja relacionado ao poder que exerce a comissão. Busanello e Rehbein (2017) apresentam classificação sobre as comissões da Câmara dos Deputados de acordo com o poder e atuação que possuem, dividida em *hard*, *middle* e *soft politics*. Segundo as autoras, a Comissão de Direitos Humanos e Minoritários (CDHM) daquela casa, encontra-se na categoria *soft politics*, tal atribuição pode ser aplicada à CDH do Senado. Contudo, a permanência de senadores por longos períodos na comissão, ainda que minoria, é um fato registrado.

Referente à titularidade e suplência daqueles que ingressam na comissão, foi vista significativa taxa de titulares, assim como uma participação crescente dos suplentes atingindo uma terça parte dos membros entre 2011-2014, fato preocupante uma vez que, segundo Neiva e Izumi (2012), os suplentes são atores que não atendem ao eleitorado, pois são eleitos sem voto direto, e em sua maioria são empresários com uma taxa maior de atuação com o Executivo em relação aos próprios titulares. Dessa forma, podem representar interesses individuais.

Retratando a escolaridade, vemos grande expressão de senadores com ensino superior, condizendo com a literatura sobre as comissões do senado brasileiro. A escolaridade elevada representa uma característica da composição do Senado, assim como experiência prévia em cargos eletivos. Há maior frequência de senadores com experiência somente em cargos Legislativos eletivos, com exceção para o ano de criação da comissão, quando aparecem parlamentares com passagens em cargos executivos e legislativos eletivos.

Sobre as profissões, há presença significativa de professores, advogados e empresários. Destaca-se a difícil delimitação de profissões diretamente ligadas a direitos humanos, e atribui-se as escolhas aos líderes partidários, que são responsáveis pela indicação dos membros de acordo com a sua proporcionalidade para a composição das comissões, lembrando que as escolhas podem ser feitas pelo critério de *expertise* prévia, como aponta Santos (2002), respeitando a atuação profissional dos senadores, levando-os a comissões nas quais suas profissões tenham impacto no trabalho da comissão.

Sobre os presidentes e vice-presidentes da CDH, é importante destacar que a preferência do partido do governo pela cadeira de presidente é nítida, uma vez que esta foi majoritariamente ocupada por ele (67%). Nota-se também, que o partido do governo mostra significativa participação (47%) também na ocupação da vice-presidência, o que demonstra o interesse do partido (PT) pela comissão.

Dessa forma, o perfil médio de um senador da CDH do Senado é um parlamentar com mais de 50 anos, com ensino superior, professor, advogado ou empresário, com experiência em cargos eletivos do Legislativo, sendo do Norte ou Nordeste, homem, no primeiro ou segundo mandato como senador. E em relação aos cargos de presidente na comissão, o perfil seria de um senador com média de 63,1 anos, da base do governo ou com espectro ideológico semelhante (PDT), com ressalva a única participação do PSDB em 2005. Sobre a vice-presidência, a média é de 57,2 anos de idade, havendo maior participação de outros partidos, se comparada à presidência.

## Referências

AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-legis*, Brasília, n. 12, p. 137-152, set./dez. 2013. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/148>. Acesso em: 18/12/2019.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. **Para além das urnas**: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação/Edições Câmara, 2011, p. 149-177.

ARAÚJO, P, M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*. Florianópolis: UFSC, v.11, n.21, p. 83-135, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/29036/24594>. Acesso em: 18/12/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 16/12/2019.

BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-legis*, Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/307>. Acesso em: 18/12/2019.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 87-120. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180410/O%20Senado%20Federal%20brasileiro%20no%20p%C3%B3s-constituente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18/12/2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18/12/2019.

MULLER, G. Comissões e partidos na câmara dos deputados: um estudo sobre padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 371-394, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200005). Acesso em: 18/12/2019.

NASCIMENTO, E. O. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, São Carlos-SP, v. 21, n.2, p. 61-72, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/314/217>. Acesso em: 18/12/2019.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n.1, p.1-21, jun. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100001). Acesso em: 18/12/2019.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 18/12/2019.

POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 15-46.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.23, p. 35-74, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0103-33522017000200035&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-33522017000200035&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 18/12/2019.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18/12/2019.

SANTOS, F; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

Recebido em: 17/09/2019.

Aceito em: 08/11/2019.

---

**PERFIL SOCIOPOLÍTICO DOS MEMBROS TITULARES DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA DO SENADO FEDERAL**

***SOCIOPOLITICAL PROFILE OF THE FULL MEMBERS OF THE AGRICULTURE AND LAND REFORM COMMISSION OF THE FEDERAL SENATE***

---

Wesley Rodrigues Santos Ferreira\*

**Resumo**

Percebe-se que há um baixo interesse em realizar estudos sobre o Senado Federal, isto deve-se ao fato de o Senado Federal assumir com frequência um papel de câmara revisora, ou seja, não é percebida, por parte da literatura, sua autonomia enquanto casa legislativa de deliberação. De igual modo, o sistema de comissões no Senado Federal é pouco explorado. O objetivo deste trabalho é contribuir para a agenda de estudos sobre o sistema de comissões do Senado Federal, realizando uma análise da composição sociopolítica da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Para este fim, utilizaremos dados sobre: 1) perfil político dos membros da comissão (partido, número de mandatos no Senado e cargos políticos exercidos); 2) perfil sociodemográfico (região e gênero); e 3) *seniority* (nível de escolaridade, área de formação profissional, área de mandatos, atuação profissional) e *expertise*. Os dados referem-se ao período de 2005 a 2018, o que engloba o tempo de existência da CRA, disponibilizados no site do Senado Federal e no Relatório Anual da Presidência do Senado Federal. Dessa forma, foi possível verificar que a CRA apresenta desde sua origem, uma presença de mais de 50% de membros da coalizão de governo, atingindo cerca de 80% no segundo mandato do governo Dilma, isto é, nota-se que há um compartilhamento de poder entre os partidos membros da coalizão e o partido governista na CRA. Outrossim, foi possível inferir que a presidência e a vice-presidência foram, majoritariamente, assumidas pelos partidos da coalizão governista e o partido governista, logo, indicando pouco espaço para articulação da oposição. Observa-se também que a fragmentação partidária, verificada em plenário, refletiu-se na CRA, cujo número de partidos variou entre 8 a 11. No geral, os membros, em sua maioria, estão em primeiro ou segundo mandato, entretanto, não são políticos “inexperientes”, grande parte deles já ocupou outras posições eletivas, sobretudo no Legislativo.

**Palavras-chave:** Senado; Estudos Legislativos; Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

**Abstract**

One notices that there a low interest in the conducting studies on the Federal Senate, due to the fact that the Senate often assumes a role of review chamber, that is, not is perceived the autonomia of the Federal Senate as legislative deliberative home. Similarly, the

---

\* Graduando em Ciências Sociais pela UFPA/Brasil. Professor voluntário no Projeto Universidade Aberta/UFPA/Brasil. E-mail: rodrigueswesleysf@gmail.com.

commission system in the Federal Senate is little explored. The objective of this work is to contribute to the agenda of studies on the system of commissions of the Federal Senate, making an analysis of the sociopolitical composition of the Committee of Agriculture and Agrarian Reform - CRA of the Federal Senate. For this purpose, we will use data: 1) political profile of committee members (party, number of mandates on the Senate and political office); 2) socio-demographic profile (region and gender); 3) seniority and expertise: professional performance (educational level, vocational training area, professional practice area). The data used are from 2005 to 2018, which includes the time of existence of the CRA, available on the Federal Senate website and in the Annual Report of the Presidency of the Federal Senate. Thus, it was possible to verify that the CRA has since its origin a presence of more than 50% of members of the governing coalition, reaching about 80% in the second mandate of the Dilma government, that is, it is noted that there is a sharing of power between coalition member parties and the ruling party in the CRA. Moreover, it was possible to infer that the presidency and vice-presidency were mostly taken by the ruling coalition parties and the ruling party, thus indicating little room for opposition articulation. There is also the party fragmentation verified in plenary reflected in the CRA whose number of parties ranged from 8 to 11; the members are in their first or second term, however, they are not “inexperienced” politicians, most of them have already occupied other elective positions, especially in the Legislature.

**Keywords:** Senate; Legislative Studies; Committee on Agriculture and Agrarian Reform.

## 1 Introdução

As bases institucionais do sistema político brasileiro são permeadas pelo presidencialismo de coalizão. Ou seja, o partido que ascende à Presidência da República, de posse da máquina do Executivo, busca construir bases de apoio dentro do parlamento, a fim de ampliar as chances de sucesso de sua agenda de governo, e isto acontece, em grande parte, através do uso da patronagem – distribuição de pastas ministeriais, cargos comissionados, emendas orçamentárias, por exemplo. Esta construção de alianças é centrada nos líderes partidários, pois eles detêm mecanismos que reforçam a disciplina dos parlamentares nas votações nominais em plenário, logo, isto lhes dá um poder de barganha frente ao Executivo, compelindo-o a entrar em negociação em prol da construção de consenso – inclusive, consenso sobre a agenda de política pública que irá ao Congresso Nacional –, em troca de votos. Portanto, o Executivo negocia as benesses (a patronagem) com os líderes partidários, que, em troca, “garantem” os votos necessários para a aprovação da agenda governamental de políticas públicas (SANTOS, 2003; POWER, 2015).

Em contrapartida, os líderes partidários impõem, através de suas prerrogativas, que os parlamentares apresentem um comportamento disciplinado nas votações, ou seja, os líderes barram o comportamento individualista, oportunista e clientelista que podem apresentar os parlamentares – é do interesse do parlamentar manter uma conexão com sua base eleitoral, e isso só é possível se ele for capaz de trazer melhorias para o seu distrito eleitoral, a sua localidade. Como o parlamentar quer ter acesso às benesses de posse do Executivo, submete-se a seguir o líder partidário nas votações, com o propósito de aumentar as suas chances de acesso a tais recursos, pois é o líder partidário que determina como serão distribuídas as vantagens negociadas com o Executivo. Do outro lado, existe o Executivo que, além do uso da patronagem, dispõe de um poder de agenda: promulgação de medidas provisórias, solicitação de pedidos de urgência, poder de veto integral ou parcial, mecanismos que estimulam os parlamentares a deliberar acerca dos seus projetos de lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; POWER, 2015).

Observa-se que existe uma agenda de estudos firmada sobre a relação do Legislativo e Executivo, visto que há interesse da comunidade científica sobre o desenho institucional que emerge após Constituinte-1988, ou seja, um sistema político marcado pelo presidencialismo de coalizão, associado ao multipartidarismo, federalismo, eleições proporcionais à Câmara dos Deputados, eleições majoritárias ao Senado Federal, e um forte bicameralismo (ABRANCHES, 1988). Por outro lado, percebe-se que existe uma falta de estudos quanto ao Senado Federal brasileiro, sobretudo no que tange às comissões permanentes. Isto acontece porque o Senado Federal assume frequentemente um posicionamento de casa revisora, ou seja, os projetos provenientes do Executivo são primeiramente apreciados na Câmara dos Deputados, e caso sejam aprovados com emendas, substitutivo ou aprovado na íntegra, segue para o Senado Federal. Logo, a literatura especializada tende a debruçar-se mais sobre o comportamento dos deputados federais (PARO, 2014; ARAÚJO, 2012; NEIVA, 2011).

A literatura reconhece o bicameralismo brasileiro como forte. Lijphart (2008) utiliza-se de duas dimensões para caracterizar esta força: a simetria e a incongruência. É dito simétrico porque as duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, gozam de prerrogativas semelhantes, de tal modo que uma casa apresenta plena capacidade de intervir na decisão da outra, refletindo a participação idêntica no processo decisório. “Incongruência” refere-se à forma diferenciada cujas casas legislativas são

formadas na arena eleitoral, isto é, eleições proporcionais à Câmara dos Deputados e eleições majoritárias ao Senado Federal, diferenças inclusive no tamanho: são 513 deputados e 81 senadores. A lógica por trás deste sistema de seleção é captar a pluralidade de preferências percebidas da sociedade brasileira (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017).

A razão de existência do Senado Federal é representar de forma igual os entes da federação (estados), pode se pensar, pois, que a atuação dos senadores se guiaria por interesses clientelistas, paroquiais, restritos ao território de origem. Contudo, o que se observa é um comportamento partidário, tal como verifica-se na Câmara dos Deputados. Os governadores pouco determinam o comportamento dos senadores, e os indicadores relacionados ao partido governista e ao partido membro da coalizão, são mais significativos para descrever o comportamento dos senadores em plenário, de acordo com Neiva e Soares (2013). Indo além, Araújo (2008) afirma que as iniciativas de proposições do Senado Federal são, em sua maioria, de âmbito nacional e não paroquiais.

O Senado Federal, como casa revisora, recebe proposições iniciadas pelo Executivo, pela Câmara dos Deputados, pelos Tribunais Superiores e outros atores políticos que dispõem da prerrogativa para isso – todas as proposições não iniciadas pelos senadores, começam seu trâmite na Câmara dos Deputados. Sendo assim, a Câmara Alta (Senado) apresenta uma propensão de retenção, ou seja, parte dos projetos que entram em tramitação na casa, terminam por ser arquivados pela força do regimento, rejeitados ou prejudicados. Por outro lado, ela não desponta como uma casa de obstrução, visto que pouco mais da metade dos projetos em trâmite retornam para a câmara de origem (RUBIATTI, 2017).

Portanto, o objetivo deste trabalho é contribuir para a agenda de estudos sobre o sistema de comissões do Senado Federal, realizando uma análise da composição sociopolítica da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Para este fim, utilizaremos dados sobre: 1) perfil político dos membros da comissão (partido, número de mandatos no Senado); 2) perfil sociodemográfico (região e gênero); e 3) *expertise* (atuação profissional, ocupação em cargos políticos-eletivos, nível de escolaridade, área de formação profissional) e *seniority*. Os dados utilizados referem-se ao período de 2005 a 2018, o que engloba o tempo de existência da CRA, disponibilizados no site do Senado Federal, e nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

(BRASIL, 2015, 2016, 2017, 2018). A construção dos gráficos e tabelas foi realizada através da ferramenta *Excel (Microsoft Office)*.

Nota-se que as comissões estão assumindo, progressivamente, um papel de destaque no processo legislativo. Pereira e Mueller (2000) afirmam que o Executivo busca construir lealdade em determinadas comissões, apesar de possuir a prerrogativa de solicitar pedido de urgência e, assim, abstrair a participação da comissão na tramitação legislativa. O Executivo se esforça para estabelecer apoio as suas proposições de políticas públicas no interior das comissões, atribuindo a estas, uma posição estratégica nas negociações entre o Executivo e o bloco parlamentar comandado pelo líder partidário. O interesse em estimular a lealdade das comissões é uma realidade, posto que o Executivo se esforça em poupar o seu capital político, e poupar do desgaste os partidos membros da sua aliança de coalizão, o que poderia ocorrer, caso a sua proposta de política pública fosse deliberada em plenário. Assim, procura evitar o confronto direto em plenário, além de impedir que reflexos negativos se formem ante a opinião pública.

Da outra forma, as comissões são vistas, erroneamente, como fracas e de pouca importância, isto porque, quando é feito pedido de urgência legislativa a um determinado projeto, que está sob deliberação na comissão, este segue imediata e diretamente à ordem do dia, ou seja, a comissão deixa de atuar no processo. Entretanto, o que se verifica, decerto, é que a solicitação do pedido de urgência é utilizado a fim de frear a ação individual dos parlamentares, e segundo Freitas (2016), ele só acontece quando o projeto de lei já passou por todo o processo ordinário de tramitação na comissão e, portanto, está pronto para a pauta.

É delegada às comissões, a prerrogativa de iniciar, rejeitar ou aprovar projetos de lei sem necessidade de deliberação do plenário – no caso do Senado Federal, esta competência é denominada de poder terminativo. São também prerrogativas das comissões: exercer o papel de fiscalização e controle dos planos e programas do governo; requerer pedidos de audiência pública a fim de ampliar as informações a respeito do projeto de lei que está sob deliberação na comissão, além de ser um espaço para a manifestação das minorias, aberto a diversos setores da sociedade organizada. Assim sendo, verifica-se que a comissão agiliza o processo legislativo, uma vez que

descentraliza a tramitação e contribui para o aperfeiçoamento da estrutura do projeto de lei (LEMOS, 2008; AMARAL, 2011; SILVA, 2016).

Para Lemos (2008), quanto maior a quantidade de comissões, maior é a capacidade da casa legislativa em deliberar simultaneamente, sobre uma diversidade de proposições acerca dos mais variados temas – atualmente, o Senado Federal possui 14 comissões permanentes em funcionamento. Deste modo, conclui-se que quanto maior o número de comissões, mais institucionalizada e complexa é a casa legislativa, e mais pluralidade de preferências são representadas.

A proposta das comissões é representar um microcosmo de preferências observadas em plenário, ou seja, as comissões seriam o reflexo do espectro ideológico presente em plenário. Essa representação dos blocos parlamentares, pode facilitar a participação das minorias. Neste aspecto, favorece um refinamento do debate entre as opiniões divergentes sob a pluralidade de informações, com incentivos a construir consensos (LEMOS, 2008; ROCHA; BARBOSA, 2008).

Aguiar (2013) e Nascimento (2012), orientados pelos estudos dos sistemas de comissão norte-americano, afirmam que o sistema de comissão brasileiro pode ser explicado, sob o prisma da escolha racional, pelo modelo agente-principal, isto é, um principal – o plenário – delega prerrogativas a um agente, no caso, as comissões. Dessa forma, de acordo com esta interpretação, para a teoria *distributivista*, a comissão serviria aos propósitos dos parlamentares e a seu distrito eleitoral, ela seria para o parlamentar, um espaço de captação de recursos para sua base eleitoral: obtenção de ganhos em troca de votos. Para a perspectiva *informacional*, a comissão seria um espaço gerador de informações para o aprimoramento das políticas públicas em trâmite, pois é de interesse dos parlamentares e do Executivo que a política pública, a ser implementada, seja bem avaliada pela opinião pública. Seria um espaço para a especialização (*expertise*) do parlamentar, e quanto mais ele permanecer, em sucessivos mandatos, como membro de dada comissão (*seniority*), maior será o ganho em experiência, conhecimento e cargos de destaques. Por fim, para a teoria *partidária*, as comissões seriam um instrumento utilizado para impor as preferências e preservar os interesses dos partidos (PARO, 2014; LEMOS, 2008; ROCHA; BARBOSA, 2008; PEREIRA; MUELLER, 2000).

Os líderes partidários, junto à mesa diretora, fazem as indicações para a composição das comissões. Para decidir qual parlamentar indicar, o líder considera a lealdade e *expertise* do parlamentar. Os líderes partidários procuram ter membros leais nas comissões, para facilitar a negociação de votos face à presidência da Comissão, em troca das benesses. Logo, o líder partidário avalia a disciplina partidária dos parlamentares, isto é, observa quais parlamentares comportam-se de forma disciplinada nas principais votações em plenário, e quais os que o seguem nas votações em plenário. Contrabalaneando a isso, o líder partidário avalia a *expertise*, que é a formação profissional/acadêmica do parlamentar, sua atividade econômica e sua atuação política – quais cargos políticos o parlamentar já assumiu. O interesse pela *expertise* do parlamentar existe, dado que os líderes partidários se preocupam acerca da qualidade das políticas públicas em trâmite, a fim de dirimir as incertezas das proposições (MÜLLER, 2005; SANTOS, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Ao presidente da comissão, cabe ditar o ritmo da tramitação; escolher os relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes as matérias; conceder a palavra aos membros da comissão e aos líderes partidários, caso solicitada; submeter à votação as questões alvo de deliberações, e oficializar o resultado da votação; resolver as questões de ordem ou reclamação; e definir e informar as pautas às lideranças partidárias e aos membros da comissão. É função da relatoria examinar o projeto de lei, sugerir alterações, caso perceba que seja necessário impetrar requerimentos de audiência pública, a fim de coletar mais informações e, adiante, submeter o seu parecer ao plenário da comissão para deliberação, que caso aprovado, será enviado ao Congresso Nacional (SILVA, 2016; AGUIAR, 2013).

Lemos (2008) apresentou indicadores de aprovação dos projetos oriundos das comissões do Senado Federal, da área da saúde e educação, entre 1988 e 1994. Do total de projetos dessa área, 4% eram provenientes de comissões, porém com 75% de taxa de aprovação, sendo que, em contrapartida, os projetos apresentados individualmente pelos parlamentares tiveram uma taxa de 6,49% de aprovação. Ademais, não houve veto a nenhuma proposta oriunda das comissões, ao passo que 22,64% das propostas individuais foram, parcialmente ou totalmente, vetadas pela presidência da República.

Em suma, nesta seção, mostrou-se a relevância que as comissões apresentam no processo legislativo, como um lócus de poder, cujos atores políticos são impulsionados a

negociar para que seja aprovada uma agenda política pública que represente, tanto as políticas defendidas pela presidência da República quanto aquelas priorizadas pelos blocos parlamentares integrantes da coalizão governista. São espaço onde ocorre o compartilhamento de poder, oportunizando a atuação mais incisiva da oposição, das minorias, possibilitando a manifestação dos interesses de setores organizados da sociedade, de lobbys, além de ser um espaço gerador informacional e de desenvolvimento da *expertise*.

## 2 Resultados

Nessa seção, serão apresentados os resultados do levantamento de dados sobre a composição da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Para tanto. Estão divididos em: i) aspectos partidários e de coalizão: serão apresentadas as informações sobre os partidos aos quais pertencem os senadores, identificando os que participaram da coalizão com o governo; ii) aspectos de *seniority* e *expertise*: serão apresentadas as informações sobre a *seniority* (antiguidade do senador na CRA), a frequência com que os partidos assumiram a presidência e a vice-presidência na CRA, a escolaridade, a experiência profissional dos senadores, a atuação política prévia e o número e frequência de mandatos assumidos no Senado; e iii) aspectos regionais e gênero: informações sobre os estados representados pelos membros da CRA, e distribuição por gênero. Ressalta-se que estes dados se referem aos membros titulares que atuaram na CRA durante todo o intervalo estudado (2005 a 2018), englobando a 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas.

Para a realização dessa análise, os dados sobre a composição da CRA foram coletados, por ano, nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP). Desta forma, todo senador que ocupou uma cadeira como titular na comissão foi computado. Ainda dos RAPs, buscou-se as informações sobre os partidos e estados a que pertenciam os titulares da CRA. Após essa primeira coleta, foram buscadas no site do Senado, as informações sobre a escolaridade, área de atuação profissional, número de mandatos no Senado e outros mandatos eletivos que os senadores tiveram. As informações sobre os

partidos que participaram da coalizão governista, e que ocuparam cadeira na CRA, foram cedidas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP.<sup>1</sup>

Cabe destacar que a CRA é formada por 17 membros titulares (e 17 suplentes). Porém, como preferiu-se trabalhar com todos os membros que ocuparam cadeiras na comissão no período, esse número é bem maior, visto que, em um único ano, não foram apenas 17 membros. No decorrer do processo legislativo, há substituições de membros titulares, trocas de vagas negociadas entre partidos ou bancadas, seguindo os interesses do partido e determinações dos líderes partidários. Portanto, apesar do mandato na comissão ser de 2 anos, muitos senadores ocupam por menos tempo o cargo de titular na CRA. Outrossim, optou-se por escolher a CRA como um elemento amostral do sistema de comissões do Senado Federal, em virtude de sua longevidade (14 anos de legislaturas completas) e a relevância dos temas nela tratados.

## 2.1 Aspectos partidários de coalizão

A tabela 1 apresenta a distribuição partidária dos titulares que compuseram a CRA nas sucessivas legislaturas. Nota-se o crescente interesse dos partidos em participar da Comissão ao longo das legislaturas: na 52<sup>a</sup>, foram 8 partidos, na 54<sup>o</sup> já foram 11, e na seguinte, 10 partidos. Estes dados indicam a importância que a CRA recebe durante sua trajetória de duração no processo legislativo. Além disso, observa-se que a composição das comissões segue, na medida do possível, a fragmentação partidária do plenário, como já dito por Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (2007), entre outros. Isto é, há uma relação entre o crescente número de partidos no Senado Federal e a fragmentação partidária verificada na CRA. Na 52<sup>a</sup> legislatura, 11 partidos obtiveram cadeiras no Senado Federal, seguindo-se por 15, 18 e 22, nas legislaturas 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup>, respectivamente. Contudo, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, na legislatura 55<sup>a</sup>, pode ter influenciado a retirada do PTB e PSC da Comissão, ao passo que pode ter influenciado o ingresso do PPS durante o governo de Michel Temer.

---

<sup>1</sup> Teve-se acesso às informações, a partir da "base de dados-Cebrap", cedidas extraoficialmente, na forma de tabelas (Excel). Sobre o conjunto desses dados, não existe, a princípio, nenhuma publicação oficial.

Dentre os partidos que ocuparam cadeiras de titular na CRA, cabe destaque ao PFL/DEM, que perde significativamente espaço na CRA, variando de 27,3% para 3,4% da 52ª para 55ª legislatura. O mesmo fato se verifica com o PSDB, variando de 18,2% para 6,9% no mesmo intervalo das legislaturas. O PMDB se manteve constante, 18,2% a 20,7%, embora tenha havido um esvaziamento de ocupação na legislatura 54ª, quando se registrou 11,4% de participação. Verifica-se o crescimento do PT, variando de 13,6% para 17,2%, da 52ª para a 55ª legislatura. Cresce também a participação do PDT, de 4,5% para 13,8%, da 52ª para a 55ª legislatura.

Tabela 1: Distribuição partidária dos titulares da CRA por legislatura

Partidos/Legislaturas	52ª	53ª	54ª	55ª
<b>PSDB</b>	18,2%	21,9%	20,0%	6,9%
<b>PFL/DEM</b>	27,3%	21,9%	2,9%	3,4%
<b>PMDB</b>	18,2%	18,8%	11,4%	20,7%
<b>PT</b>	13,6%	15,6%	11,4%	17,2%
<b>PL/PR</b>	9,1%	6,3%	20,0%	10,3%
<b>PSB</b>	4,5%	3,1%	5,7%	6,9%
<b>PDT</b>	4,5%	6,3%	8,6%	13,8%
<b>PTB</b>		6,3%	5,7%	
<b>PSC</b>			2,9%	
<b>PP</b>			8,6%	10,3%
<b>PSD</b>			2,9%	6,9%
<b>PPS</b>				3,4%
<b>PC do B</b>	4,5%			
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

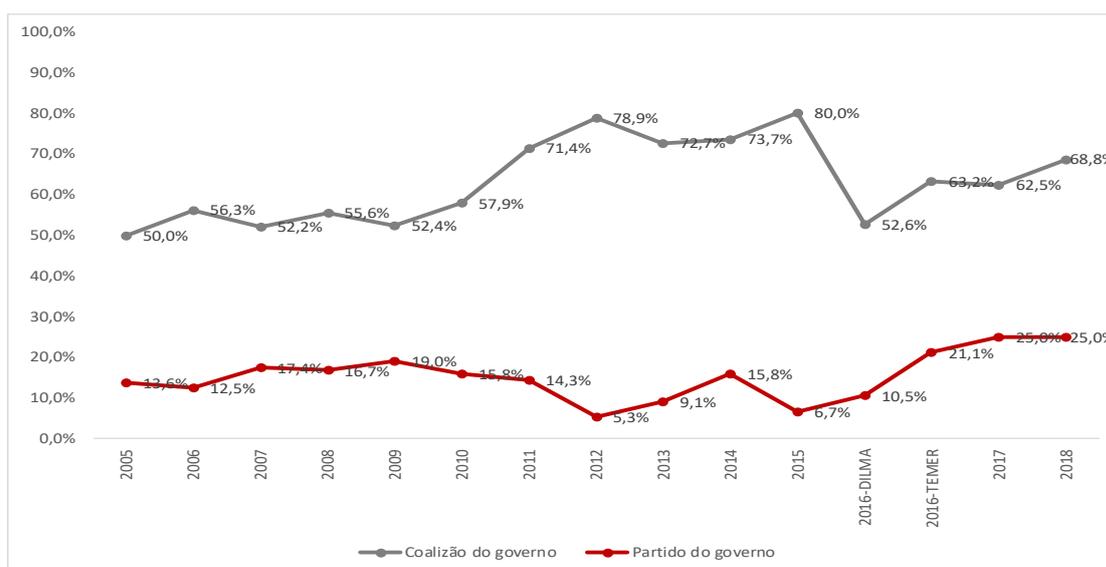
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal entre 2005 e 2018

No gráfico 1, estão representadas as informações sobre a participação dos partidos da coalizão governista e do partido do governo na CRA. O que se percebe, de forma geral, é a marcante participação dos partidos da coalizão governista, sempre acima de 50,0%, havendo momento em que o percentual chegou a 80,0% (em 2015). Por outro lado, o partido governista demonstra-se pouco interessado em participar da CRA, isto é, durante os governos petistas, a taxa de participação atingiu, no máximo, 19,0%. Todavia, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), e a ascensão do ex-presidente Michel Temer (PMDB), há uma ampliação do partido governista na CRA, chegando a 25,0% em 2017 e 2018. Ademais, nota-se o esvaziamento da base governista, refletido na CRA entre os anos de 2015 a 2016, o que pode estar relacionado aos desdobramentos

do processo do *impeachment* há pouco mencionado, variando de 80,0% em 2015, para 52,6% em 2016.

Os dados (tabela 1 e gráfico 1) indicam que os governos petistas construíram uma base heterogênea, congregando apoio de partidos com vieses ideológicos distintos, como o PMDB, PP e PL/PR, mais à direita, ao passo que o PCdoB, PSB, PDT são partidos vistos mais à esquerda, juntamente com o próprio PT, como indicam Limongi e Figueiredo (2017). Estes dados indicam que o objetivo dos governos foi criar e manter uma ampla base de apoio, com propósito de aumentar as chances de sucesso da sua agenda de políticas públicas, ou seja, o interesse de construir alianças, supera as diferenças ideológicas. Entretanto, como apontado por Bertholini e Pereira (2017), bases heterogêneas são instáveis, pois nelas se instaura um conflito político-partidário, isto é, partidos de concepções diversas dificultam o trabalho de coordenação do governo, posto que colocam demandas que discordam entre si, criando uma situação de disputa, que divide aliados em busca da atenção e benesses do governo. De resto, o que se verifica, pelo gráfico 1, decerto, que existe um compartilhamento de poder, isto é, o partido governista cede espaços de decisão, cujos temas são de interesse dos partidos membros da coalizão; em troca, estes partidos atuam de forma favorável e/ou de forma menos obstrutivas às proposições da presidência/partido governista.

Gráfico 1 - Participação do governo na composição da CRA: partido do governo e coalizão do governo

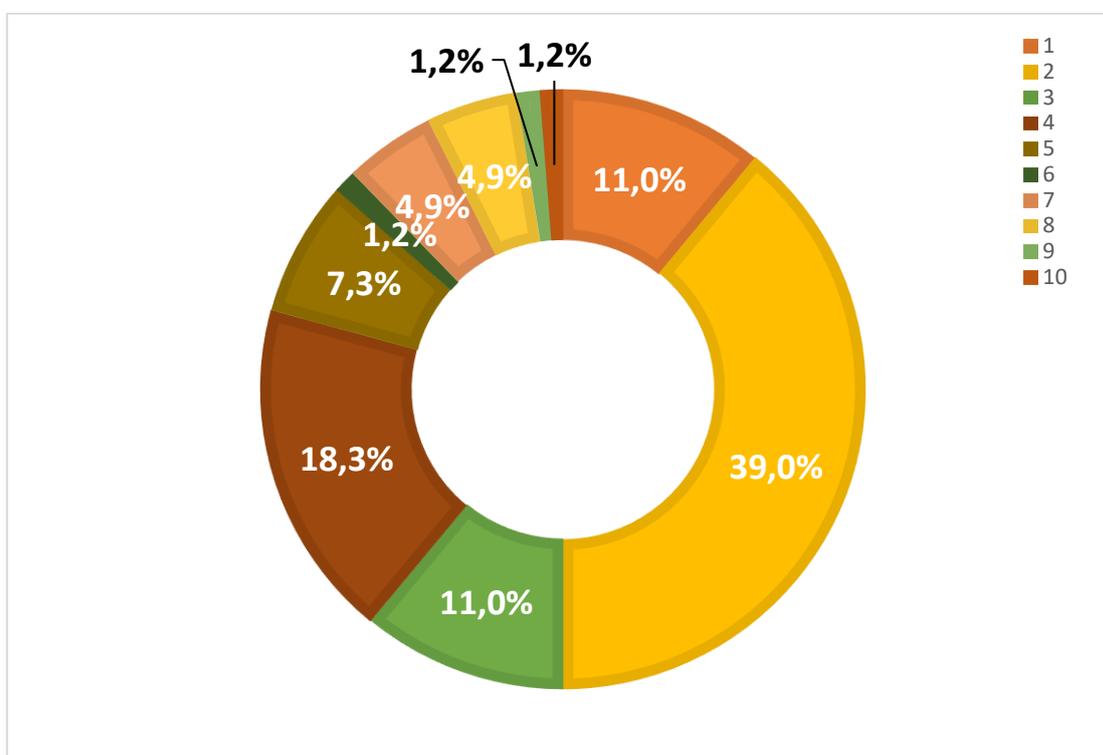


Fonte: Elaboração própria a partir das informações cedidas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP

## 2.2 Aspectos de *seniority* e *expertise*

Nesta seção, serão debatidas as informações de *seniority* e *expertise*. O primeiro diz respeito à quantidade de tempo em que o senador permaneceu na CRA. Quanto maior este tempo, mais ele pode desenvolver a *expertise*, ou seja, ampliar o conhecimento sobre os temas tratados na CRA, além de aumentar a recorrência de assumir funções importantes, tal como a relatoria, presidência e vice-presidência. O segundo, no contexto aqui tratado, diz respeito à experiência profissional previa do senador, a escolaridade e os cargos políticos já assumidos.

Gráfico 2 – Permanência dos senadores, por ano, na CRA entre 2005 e 2018

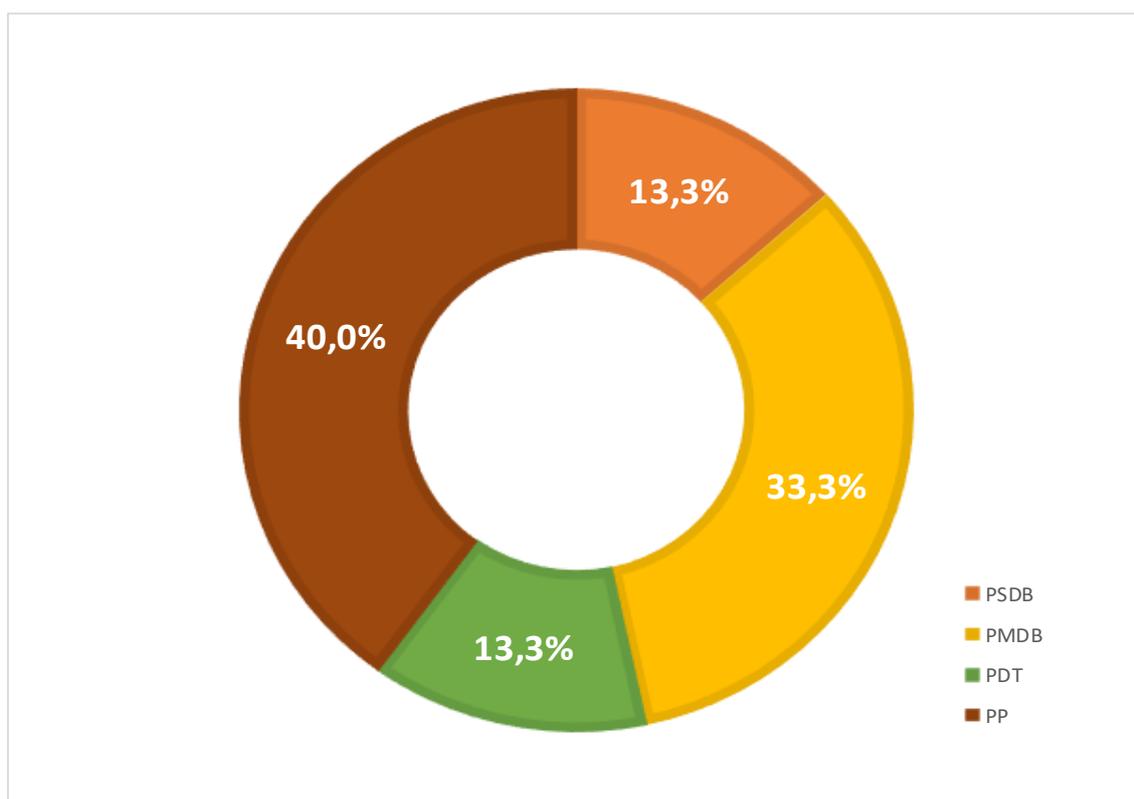


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

O gráfico 2 demonstra que 39,0% dos senadores que ingressaram na CRA, nela permaneceram por pelo menos 2 anos. Vale ressaltar, que os anos aqui computados não são, necessariamente, anos consecutivos, ou seja, por vezes o senador sai da CRA e posteriormente regressa à Comissão. Isto ocorre em virtude de a indicação, para ingressar na CRA, ser feita pelo líder partidário, logo, a vaga que o partido tem direito, é utilizada de acordo com os interesses partidários, e não de acordo com interesses particularistas do parlamentar. Portanto, o que se pode afirmar é que não está havendo o desenvolvimento

de *expertise* na CRA, visto que, pelo menos cerca de 60,0% das permanências, não ultrapassam 3 anos (pouco mais de 2 anos, tempo de permanência regimentalmente obrigatório). Por outro lado, poucos (4,9%) ficaram um mandato inteiro (oito anos), menos ainda os que passaram nove anos (1,2%) e dez anos (1,2%). O senador Delcídio do Amaral (PT) foi o único que teve permanência de dez anos na CRA. Então, de acordo com as perspectivas apresentadas por Aguiar (2013) e Nascimento (2012), o viés *partidário* demonstra-se mais determinante para analisar a CRA, em detrimento aos viés *distributivista* e o *informativo*.

Gráfico 3 – Presidências assumidas na CRA por partido entre os anos 2005 a 2018

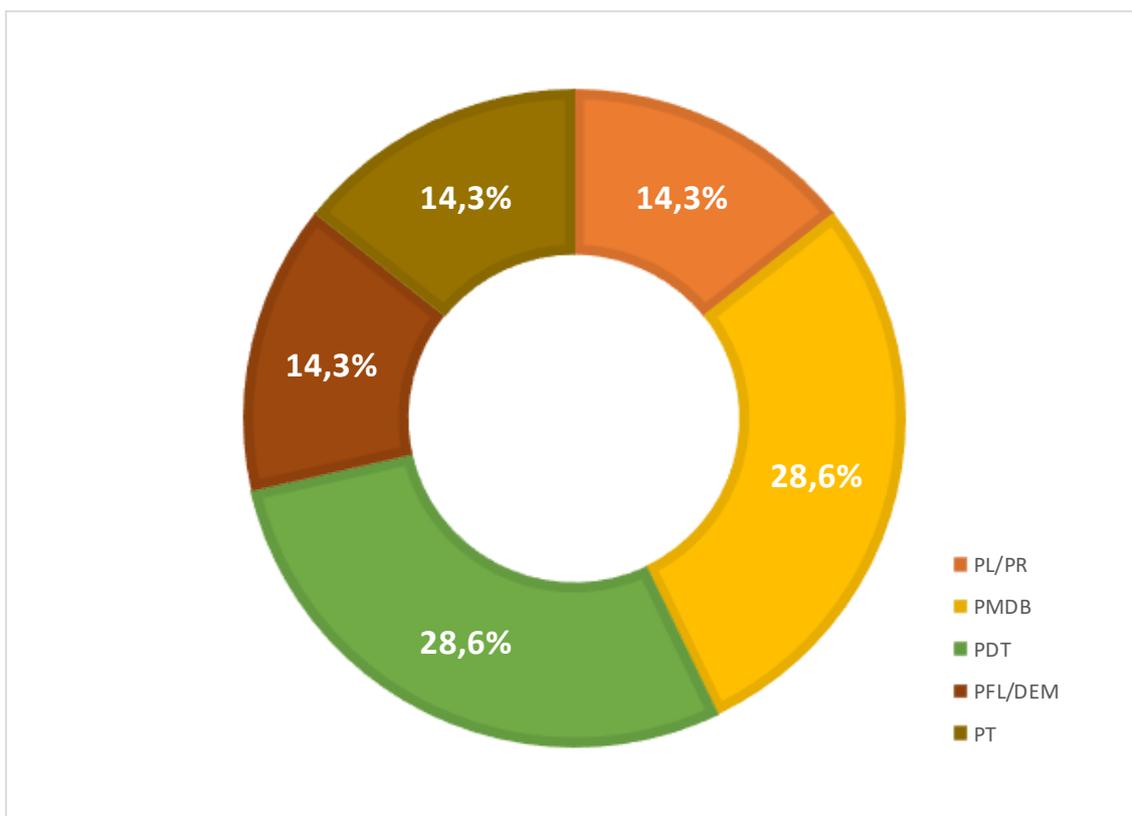


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

No gráfico 3, estão ilustradas as informações acerca da quantidade de vezes que um determinado partido assumiu a presidência da CRA. Verifica-se que o PP assumiu 40,0% das vezes, seguido pelo PMDB com 33,3%. Indo além, de acordo com as informações do CEBRAP, o PP participou da coalizão governista entre 2005 a 2018, seguido pelo PMDB em igual período. O PDT participou da coalizão governista desde 2007 até o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Estas informações mostram

que, apesar de o PT nunca ter assumido a presidência da CRA, os partidos membros da sua coalizão a assumiram. Fato que se repetiu no governo de Michel Temer, quando o cargo foi ocupado pelo senador Ivo Cassol, entre 2017 e 2018, integrante do PP, que então integrava a coalizão do novo governo.

Gráfico 4 – Vice-presidência assumida na CRA (por partido) entre os anos 2005 e 2018

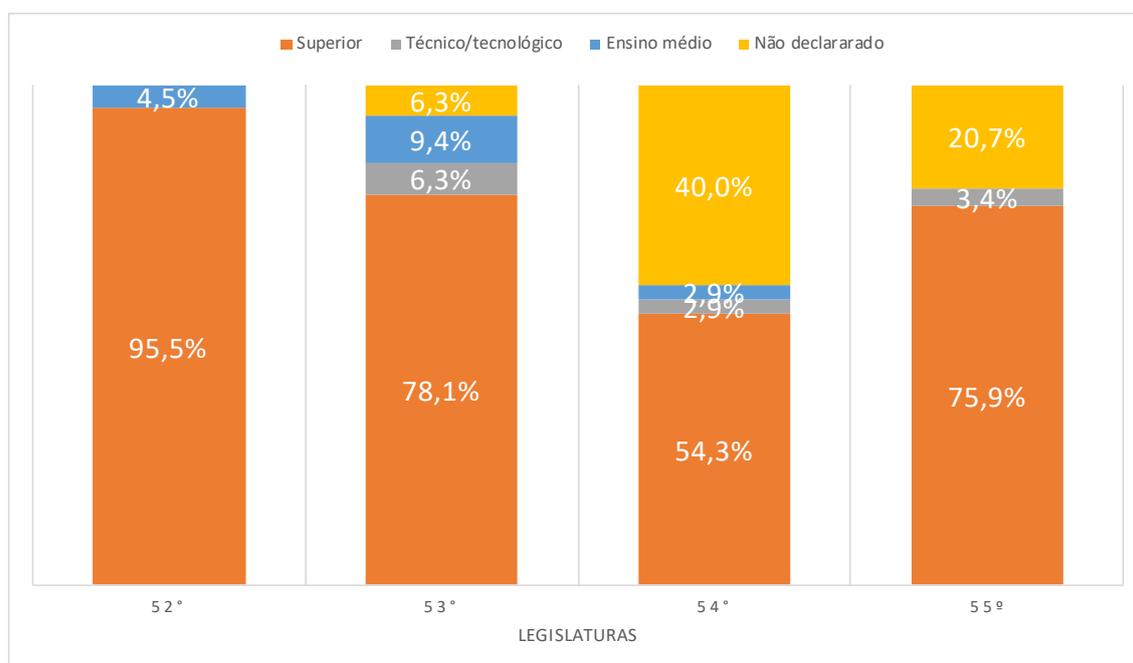


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

No gráfico 4, estão ilustradas as informações acerca da quantidade de vezes que um partido assumiu a vice-presidência na CRA. Destaca-se que o PMDB e o PDT assumiram a vice-presidência da CRA, por 4 vezes cada um. Por outro lado, nota-se que o PT ocupou o cargo duas vezes (14,3%), diferenciando-se em relação à presidência que não foi ocupada nenhuma vez. Como já mencionado no gráfico anterior, PMDB e PDT participaram da coalizão governista, sendo que o PMDB assumiu a vice-presidência nos anos de 2017 e 2018, com o senador Valdir Raupp. Portanto, tal como ocorreu na presidência, a vice-presidência sempre foi ocupada por algum partido membro da coalizão governista.

O gráfico 5 apresenta a escolaridade dos senadores. No início de funcionamento da 52ª legislatura, 95,5% dos senadores possuíam ensino superior. Na 53ª, aparecem senadores apenas com o nível técnico/tecnológico e ensino médio, somando 15,7%, contra os 78,1% com ensino superior. Na legislatura seguinte (54ª), 40,0% não declararam qualquer formação escolar – o que torna a análise menos satisfatória –, e 54,3% declararam possuir nível superior. Na última legislatura (55ª), 75,9% dos senadores apresentaram nível superior, e 20,7% não declararam a escolaridade. De forma geral, os dados apontam que os senadores que ingressaram na CRA, em sua maioria, possuíam nível superior de escolaridade.

Gráfico 5 – Escolaridade dos membros titulares na CRA entre 2005 a 2018

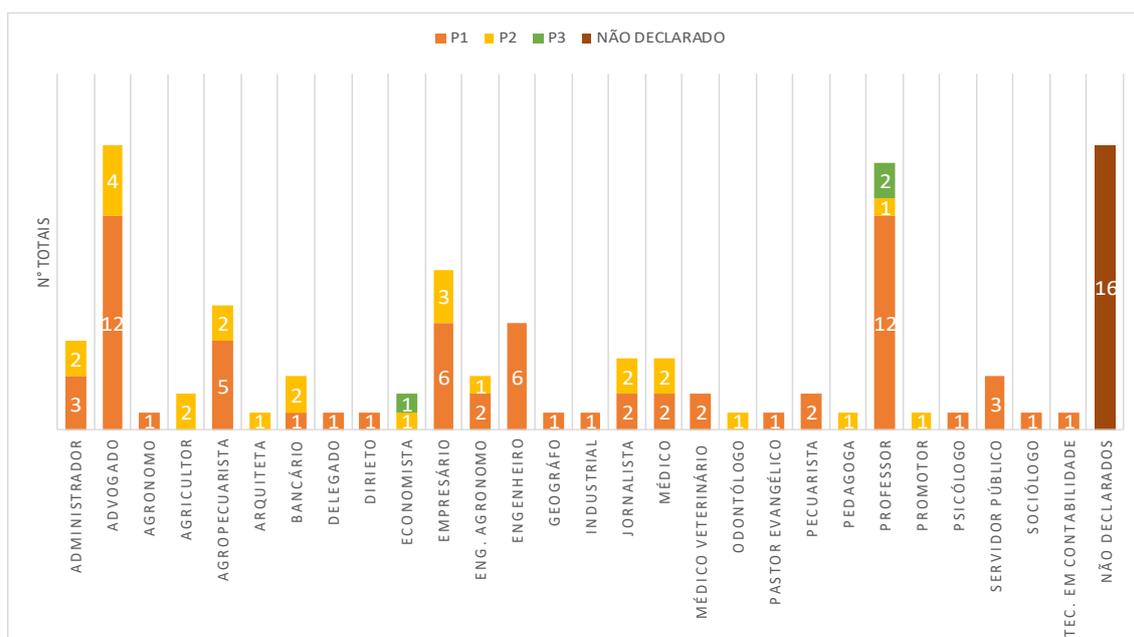


Fonte: Elaboração própria a partir das informações biográficas declaradas pelos senadores no site do Senado Federal

O gráfico 6 apresenta as profissões declaradas pelos senadores. Elas foram assim organizadas: primeira (p1), segunda (p2) e terceira (p3), conforme registrado na biografia dos senadores no site do Senado Federal. Nota-se que as profissões são diversas, contudo, uma parcela significativa se declara advogado, professor ou ambos. Além disso, senadores com profissões relacionados ao agronegócio também compuseram a CRA, de um lado, os agricultores, agropecuaristas, pecuaristas (empregadores), do outro, engenheiros agrônomos, engenheiros e médicos veterinários (empregados), podendo, em

alguns casos, o senador exercer ocupações de ambos os lados. Além disso, há senadores relacionados à atividade econômica, como empresários, administradores, economistas e industriais. De resto, 16 senadores não declararam quaisquer profissões.

Gráfico 6 – Profissões dos membros titulares da CRA



Fonte: Elaboração própria a partir da biografia declarada pelos senadores no site do Senado Federal

Na tabela 2, estão ilustradas as mesmas informações apresentadas no gráfico 6, porém organizados em categorias, sendo que, no caso dos senadores que declararam mais de uma profissão, foi selecionada a profissão de maior relevância para o presente estudo. Tal como ficou evidenciado no gráfico 6, a tabela 2 indica a participação considerável de professores e advogados, com a taxa variando entre 8,6% a 18,2% para os primeiros, e de 9,4% a 22,7% para os segundos. Destaque para Agropecuaristas/agricultores/pecuaristas, cuja taxa varia de 8,6% a 17,2%, e Engenheiros Agrônomo/Engenheiros/Médicos Veterinários, com variação entre 8,6% a 22,7%. Por fim, Empresários/Industriais variaram de 4,5% a 17,2%, e Administradores/Economistas ficaram em torno de 2,9% a 6,3%.

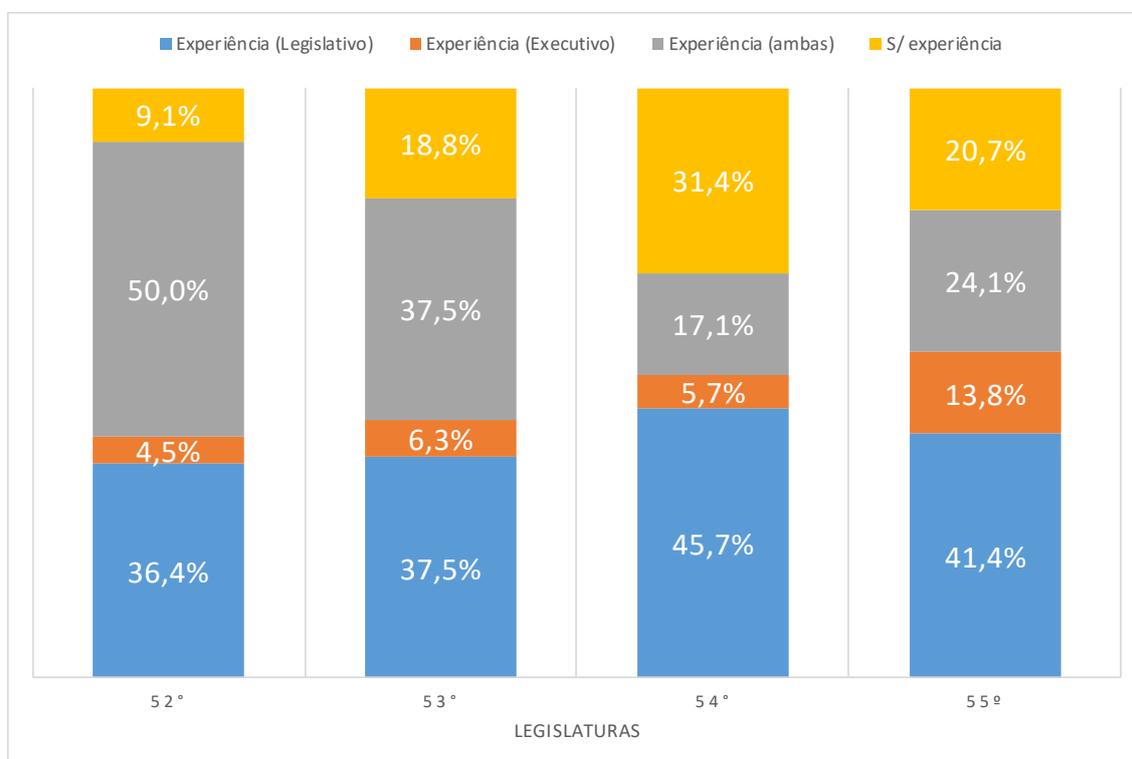
Tabela 2 – Área de atuação dos membros titulares da CRA

Profissão/Legislaturas	52 <sup>a</sup>	53 <sup>a</sup>	54 <sup>a</sup>	55 <sup>a</sup>
Agropecuaristas/agricultores/pecuaristas	13,6%	15,6%	8,6%	17,2%
Eng. Agrônomos/Engenheiros/Médicos Veterinários	22,7%	18,8%	8,6%	10,3%
Empresários/Industriais	4,5%	9,4%	5,7%	17,2%
Administrador/Economista	4,5%	6,3%	2,9%	
Advogados	22,7%	9,4%	14,3%	17,2%
Professores	18,2%	12,5%	8,6%	17,2%
Outros	13,6%	15,6%	11,4%	3,4%
Não declarados		12,5%	40,0%	17,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da biografia declarada pelos senadores no *site* do Senado Federal

O gráfico 8 apresenta a experiência prévia dos membros titulares da CRA em outros cargos políticos, antes de serem eleitos a senadores e ingressarem na Comissão.

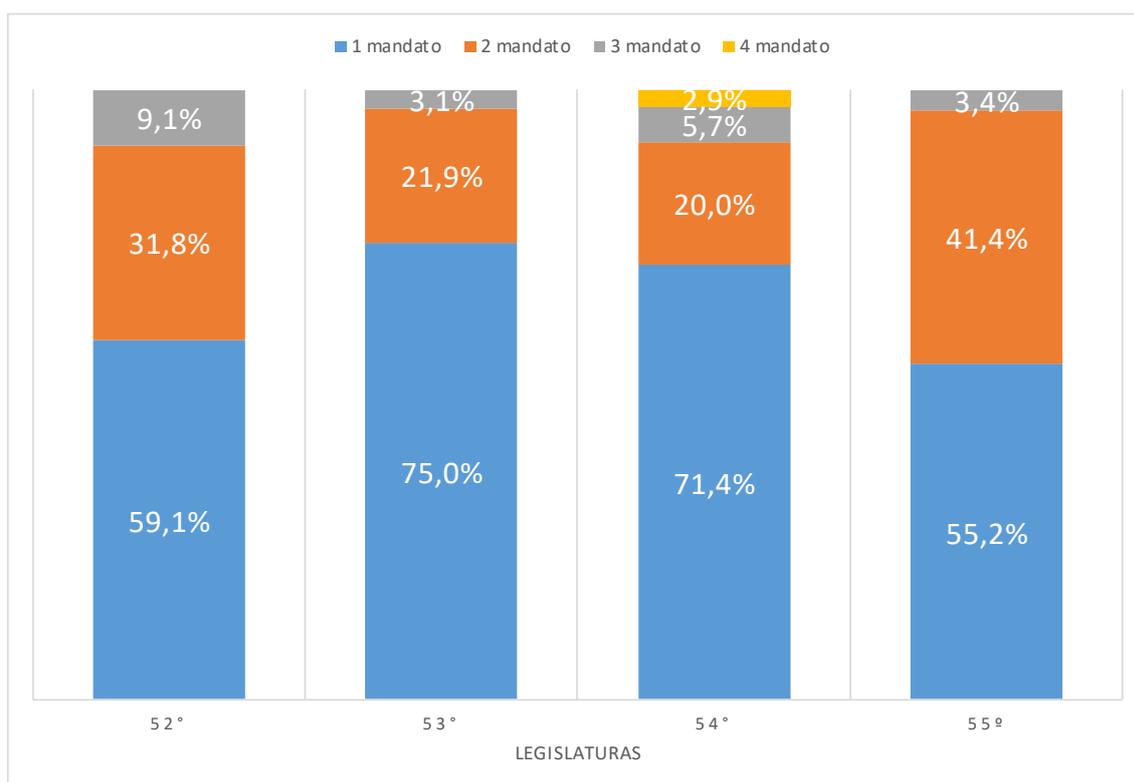
Gráfico 8 - Experiência prévia dos membros titulares da comissão em outros cargos eletivo na CRA entre 2005 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir da biografia declarada pelos senadores no *site* do Senado Federal

Percebe-se que no início do funcionamento da CRA, 50,0% dos senadores já tinham exercido cargos políticos, tanto na esfera do Legislativo quanto no Executivo, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Nas legislaturas seguintes (53ª e 54ª), ocorre uma diminuição na quantidade de senadores que exerceram cargos políticos em ambas as esferas, cerca de 37,5% e 17,1%, respectivamente; na 55ª legislatura amplia-se para 24,1%. Os que exerceram cargos político apenas no Legislativo, destaque para 45,7% na 54ª legislatura. Os que exerceram apenas no Executivo, destaque para 13,8% na 55ª legislatura. De forma geral, a quantidade de senadores que exerceram atividade política no Legislativo é superior à quantidade de senadores que exerceram atividade política exclusivamente no Executivo. De resto, em torno de 9,1% (legislatura 52ª) a 31,4% (legislatura 54ª) não declararam qualquer experiência em cargos políticos.

Gráfico 9 – Quantidade de mandatos assumidos pelos membros titulares na CRA entre 2005 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir da biografia declarada pelos senadores no site do Senado Federal

O gráfico 9 ilustra a quantidade de vezes em que os membros da CRA assumiram o cargo de senador. Nota-se que, em sua maioria, os senadores membros titulares encontram-se no primeiro mandato, variando de 55,2% (55ª legislatura) a 75,0% (53ª

legislatura); por outro lado, a taxa de senadores no segundo mandato varia de 20,0% (54<sup>a</sup> legislatura) a 41,4% (55<sup>a</sup> legislatura). Houve apenas um caso em que um senador (Casildo Maldaner do PMDB) se encontrava no quarto mandato, representando 2,9%, na 54<sup>a</sup> legislatura.

### 2.3 Aspectos regionais

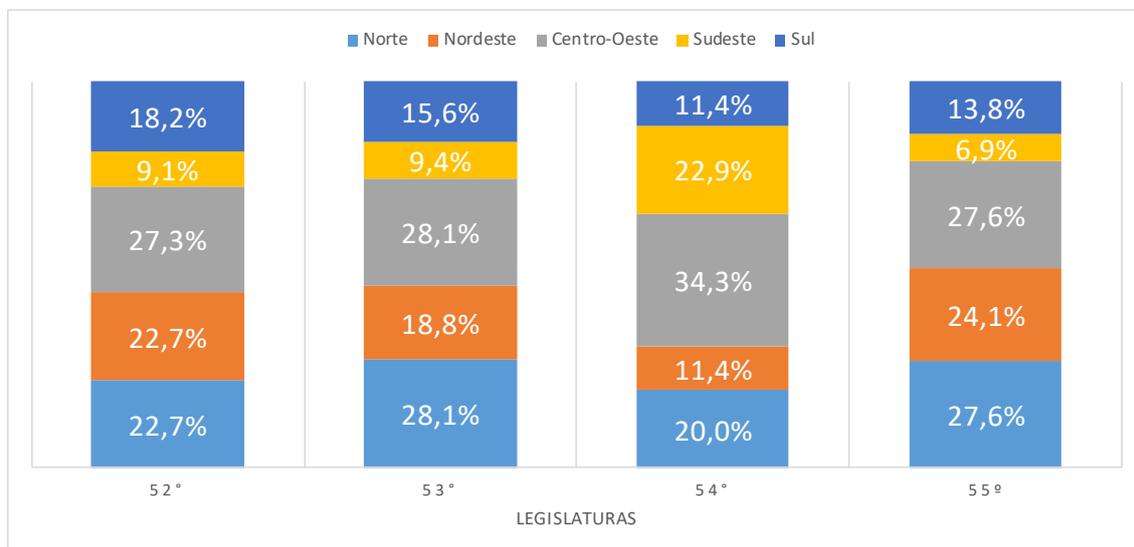
No gráfico 10, pode-se verificar a distribuição regional da composição dos membros titulares da CRA. Centro-oeste destaca-se por ocupar a maior quantidade de vagas, variando entre 27,3% (52<sup>a</sup> legislatura) e 34,3% (54<sup>a</sup> legislatura). Os dados indicam o esforço dos senadores do Centro-oeste em participar da CRA, o que causa estranhamento, haja vista que a região dispõe de uma quantidade menor de senadores na Câmara Alta, em comparação ao Norte e Nordeste, por exemplo. Afinal, por que o interesse dessa região em ocupar a CRA?

A especulação do agronegócio coloca o Centro-oeste como uma fronteira agrícola promissora, isto pode ter influenciado o esforço dos senadores a buscarem vagas na Comissão. Trazendo algumas informações a fim de ilustrar esta ideia, de acordo com Lourenzani e colaboradores (2016), a região Centro-oeste tornou-se a segunda maior produtora da cana-de-açúcar no Brasil, destacando-se os estados de Goiás e do Mato Grosso do Sul, cujo crescimento da produção em toneladas, deu-se às taxas de 437% e 369% entre 2003 e 2013, respectivamente. Somado a isso, e coincidindo com as informações do Filho (2016), em seu “Texto para Discussão”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no qual reporta uma expansão da fronteira agrícola no Centro-oeste nas duas últimas décadas, não só houve aumento da produção da cana-de-açúcar, como também ocorreu uma expansão da produção de soja e milho, da região Sul para o Centro-oeste. Decerto, os dados (gráfico 10) mostram a diminuição da participação dos senadores do Sul na CRA, da legislatura 52<sup>a</sup> para a 54<sup>a</sup>, diminuição também observada dos senadores nordestinos entre essas duas legislaturas.

Observou-se também a composição de gênero na CRA. De acordo com Busanello e Rehbein (2017), gênero é uma categoria de análise empregada para avaliar a assimetria que existe entre homens e mulheres. Ela expressa as desigualdades sociais, mostrando como é produzida a estrutura hierárquica que alimenta as relações de poder entre homens e mulheres. Gênero é um conceito que reflete as relações sociais fundamentadas nas

diferenças percebidas entre homens e mulheres, ou seja, o gênero é uma produção da cultura.

Gráfico 10 – Distribuição regional dos membros titulares na CRA entre 2005 a 2018

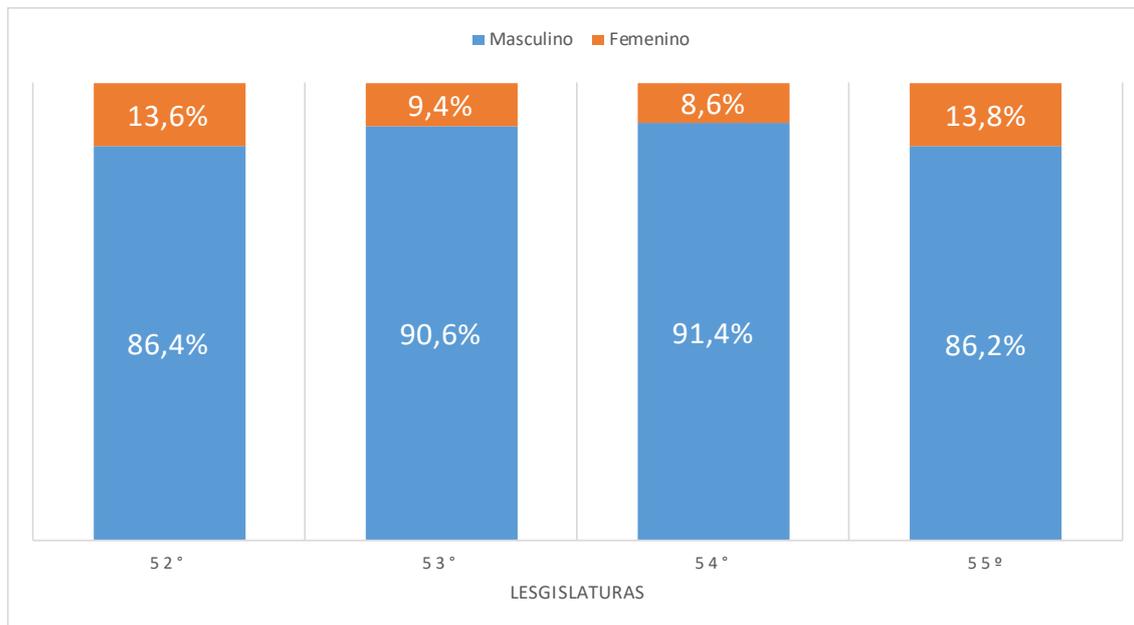


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

Dessa forma, observa-se que os homens compuseram de forma expressiva a CRA, variando entre 86,2% (55ª legislatura) a 91,4% (54ª legislatura). Além disso, destaca-se que, verificando o quadro de senadores nas 52ª, 53ª, 54ª e 55ª legislaturas, no site do Senado Federal, dos 81 senadores, 10, 12, 12 e 13 foram senadoras, respectivamente. Estes resultados confirmam o que aponta a literatura, ou seja, a falta ou pouca representação feminina na atividade política, sendo esta sub-representação prejudicial à democracia plena. Outrossim, estes dados indicam que há possibilidade de existir empecilhos para o ingresso das mulheres na atividade política.

Em seu estudo, Busanello e Rhebein (2017) afirmam ainda que as mulheres tendem a ser “represadas” em comissões sobre temas que são, tradicionalmente, de responsabilidade feminina, como da área da saúde, cuidados com os filhos etc. Isto explicaria, em parte, a baixa participação feminina na CRA. Além disso, as autoras sugerem que, para dirimir esta sub-representação, uma das alternativas seria o estabelecimento de cotas especiais ao público feminino.

Gráfico 4 – Distribuição por gênero dos membros titulares na CRA entre 2005 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal

### Considerações finais

Sabe-se que as comissões tomam destaque no processo legislativo, pois se apresentam como um *locus* de poder, um espaço importante nas negociações entre o Executivo e o Legislativo. Destaca-se sua competência como poder terminativo, capaz de aprovar ou rejeitar projetos sem a anuência do plenário, além de possuírem a prerrogativa de iniciar, impetrar substitutivos e propor alterações aos projetos de lei, e requerer audiência pública. Outrossim, exercem um papel de fiscalização, de controle, e espaço geracional de informações a respeito das matérias em tramitação. Tal relevância incentiva tanto o Executivo quanto os líderes partidários a captarem comissões leis aos seus propósitos.

Neste texto, foram apresentadas diferentes dimensões a respeito da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, o propósito deste artigo é fazer a caracterização da CRA, a fim de ampliar o conhecimento sobre a Comissão, e contribuir para a agenda de estudos do sistema brasileiro de comissão. Escolheu-se a CRA pela longevidade e importância dos temas tratados. Portanto, da Comissão foram apresentados: a fragmentação partidária e a relação da coalizão governista e do partido governista; informações de *seniority* (antiguidade do senador) e *expertise*: nível de

escolaridade, experiência profissional, cargos políticos já exercidos, frequência de mandatos assumidos como senadores, tal como quais e em que frequência, os partidos assumiram a presidência e a vice-presidência da CRA; e a origem regional dos senadores e a relação de gênero.

Dessa forma, seguem os principais resultados alcançados pela pesquisa: decerto existe um compartilhamento de poder entre o partido governista e os partidos membros da coalizão, verificou-se que estes últimos mantiveram-se sempre acima de 50,0% na composição, atingindo o auge de 80,0% no ano de 2015, à medida que o PT se demonstrou pouco interessado em ocupar expressivamente a CRA – a taxa máxima de 19,0% deu-se em 2009 –, todavia, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma, forma-se para a arena legislativa uma nova coalizão, presidida pelo pemedebista Michel Temer, elevando para 25%, entre 2017 e 2018, o índice de ocupação do partido governista. Este cenário indica que existe a negociação de interesses, desdobrada em trocas de vagas à CRA, tanto entre os partidos que formam a coalizão governista, como entre eles e o partido governista, ou seja, é cedido espaço para articulação política dos membros da coalizão à CRA cujos temas são pertinentes aos seus interesses e, em troca, o partido governista ocupa outros espaços de decisão na área legislativa cujas áreas são consideradas prioritárias à presidência da República/partido governista.

Em se tratando da ocupação dos cargos de presidência e vice-presidência da CRA pelos partidos – cargos que ditam o ritmo de tramitação, definem a relatoria, a pauta que será tratada, enfim, cargos estratégicos para articulação política (SILVA, 2016; AGUIAR, 2013) –, observa-se que foram ocupados sempre pelos partidos membros da coalizão governista ou pelo partido governista, ou seja, não houve espaço para a atuação da oposição em cargos de decisão. A presidência foi assumida pelos partidos PSDB, PMDB, PDT, PP, e a vice-presidência, pelos partidos PL/PR, PMDB, PDT, PFL/DEM e PT.

Outro ponto importante é perceber que a CRA não está sendo empregada como um espaço de desenvolvimento da *expertise*, ou seja, os senadores, em sua grande maioria, permanecem na CRA entre 2 a 3 anos (40,2% passaram 2 anos, 11,0% passaram 3 anos, por exemplo), logo, trata-se de tempo limitado para que houvesse aprofundamento quanto aos conhecimentos dos temas tratados na CRA e, assim, desenvolverem a *expertise*. Pode-se teorizar que este fluxo entre entrada e saída dos senadores na CRA

ocorre em decorrência da indicação da liderança partidária, que prioriza os interesses do partido em detrimento aos interesses particularistas dos senadores, em outras palavras, a CRA está sendo instrumentalizada como uma ferramenta estratégica aos interesses *partidários*, à revelia de interesses *distributivistas* ou a objetivos *informativos* como preconizam Aguiar (2013) e Nascimento (2012).

Os senadores, membros titulares na CRA, apresentaram, em sua maioria, nível superior de escolaridade. Ademais, em grande parte, declararam-se advogados e professores, seguidos por profissões relacionadas ao setor do agronegócio, tais como agropecuaristas, agricultores, pecuaristas, engenheiros agrônomos e médicos veterinários; logo, é de se esperar uma elevada qualidade informacional das proposições tratadas na CRA, visto que estes profissionais são aqueles que estão mais em face à atualidade do que acontece no setor do agronegócio, têm o conhecimento mais acurado sobre os temas. Por outro lado, ao que concerne à experiência política prévia, percebe-se que os senadores, em suas carreiras políticas, exerceram mais cargos na arena Legislativa do que na arena do Executivo. Além disso, grande parte dos membros titulares que ingressaram na CRA encontrava-se em seu primeiro e segundo mandato à senador. Estas informações indicam que, de fato, os líderes partidários consideram a *expertise* do parlamentar no momento da indicação à CRA tal como afirma a literatura (MÜLLER, 2005; SANTOS, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Em se tratando dos aspectos regionais, nota-se a presença marcante dos senadores do Centro-oeste, este fato pode estar relacionado à especulação do agronegócio que pontua o Centro-oeste como uma fronteira promissora, área de migração de culturas como colocam Lourenzani e colaboradores (2016), e Filho (2016).

No mais, observa-se que é larga a participação masculina na CRA em relação à feminina, podendo-se considerar que existem barreiras que interferem no ingresso ou no incentivo ao interesse das mulheres em participar da atividade política. Esta conjuntura é reflexo do contexto social brasileiro, que impetra imperativos ditando que as mulheres devem se interessar por assuntos particulares e domésticos, deixando a cargo dos homens as atividades públicas, como sugere Pateman (2013). Dessa forma, alternativas devem ser pensadas com o intuito de minimizar tais desigualdades, uma delas é resguardar cotas

especiais à participação feminina, e incentivar que elas ocupem tais vagas, além de garantir o acesso a subsídios financeiros públicos, tal como é o Fundo Eleitoral.

Em suma, há de se mencionar que se trata de estudo preliminar, portanto, há questões a serem refletidas, debatidas e respondidas com o andamento da pesquisa, tais como investigar em detalhes o porquê do interesse dos senadores do Centro-oeste em participar da CRA; averiguar o grau de sucesso de sanção presidencial das proposições que tramitam na CRA; saber qual o grau terminativo da CRA; averiguar se a Comissão constrói maiorias consonantes ou discordantes com outras comissões permanentes, tanto do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados; e se a CRA realiza mais reuniões deliberativas ou informacionais. Enfim, estas são algumas, entre tantas indagações, que a pesquisa suscita.

## Referências

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGUIAR, O. De O. Os Atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-Legis**, v. 6, n.12, p. 137-152, 2013.

AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. *In*: NICOLAU, J.; BRAGA, J. de J. **Para além das urnas**: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Edições Câmara, 2011, p. 149-177.

ARAÚJO, P. M. A câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 203-236.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, São Carlos, v.11, n.21, 2012.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos da gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Presidência**: Senado Federal/Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/57201/RAP2015/19ba256b-ddf7-447b-9d21-4ed09a6f0cea>. Acesso em: 22/12/2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Presidência**: Senado Federal/Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/>

documents/12427/464674/RAP2016/72da4531-842b-4166-8ff9-522553587ba7. Acesso em: 22/12/2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Presidência**: Senado Federal/Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/95431209/RAP2017/9c0c6b79-67c9-46fc-8f09-507823067234>. Acesso em: 22/12/2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Presidência**: Senado Federal/Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/96208845/RAP2018/07b79d01-9a70-4a99-9b96-28e0e5305458>. Acesso em: 22/12/2019.

BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-Legis*, Brasília, v. 10, n.23, p. 106-132, 2017.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In.*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira**: balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2007, p. 25-32.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In.*: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 249-280.

FILHO, J. E. R. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil**: desafios e perspectivas. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

FREITAS, A. Presidente, coalizão e maioria. *In.*: FREITAS, A. **O presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Konrad Adenauer, 2016, p. 60-84.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. *In.*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008, p. 351-390.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017

LOURENZANI, W. L.; BERNADO, R.; CALDAS, M. M. Produção de biocombustível e alteração da composição agropecuária no Centro-Oeste do Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 17, n. 4, p. 561-575, 2016.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na câmara dos deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

- NASCIMENTO, E. O. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 21, n. 2, p. 61-72, 2012.
- NEIVA, P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011.
- NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.
- PARO, J. P. Sistema brasileiro de comissões parlamentares. **E-Legis**, Brasília, v. 7, n. 15, p. 28-45, 2014.
- PATEMAN, C. Críticas feministas a dicotomia público/privado. *In*: BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (Orgs.). **Teoria política feminista: textos centrais**. Vinhedo: Horizonte, 2013, p. 55-80.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.
- POWER, T. Presidencialismo de coalizão e o design institucional brasileiro: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. (Orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 15-45.
- ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, 2008.
- RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, p. 35-74, 2017.
- SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob égide da constituição de 1988. *In*: ANASTASIA, F. e AVRITZER, L. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 223-236.
- SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SILVA, N. O senado federal: estudo do desempenho das comissões de constituição e justiça e de assuntos econômicos nos governos FHC e Lula. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 4, n. 1, p. 45-64, 2016.

Recebido em: 20/09/2019.

Aceito em: 06/11/2019.

---

**QUEM CONTROLA O ORÇAMENTO? APONTAMENTOS SOBRE O *TIMING* DE LIBERAÇÃO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS*****WHO CONTROLS THE BUDGET? REMARKS ON THE RELEASE TIMING OF INDIVIDUAL BUDGETARY AMENDMENTS***

---

Raul Wesley Leal Bonfim\*

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas\*\*

**Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar a influência do Poder Executivo sobre o ciclo financeiro e orçamentário das emendas parlamentares individuais. É consenso na literatura, que o Executivo possui o domínio legal sobre o orçamento e, conseqüentemente, sobre a liberação das emendas orçamentárias. No entanto, ainda não foram explorados quais mecanismos do orçamento permitem ao Executivo controlar o *timing* e o volume dos recursos liberados. A partir disso, questiona-se: dado o formato do ordenamento financeiro e orçamentário brasileiro, no qual as emendas individuais estão submetidas, como o Poder Executivo consegue influenciar o volume de recursos pagos referentes às emendas individuais solicitadas pelos deputados federais brasileiros na Lei Orçamentária Anual (LOA)? Os achados deste artigo apontam que o ciclo financeiro e orçamentário, que compreende as emendas individuais, caracteriza-se pelo seu alto grau de subordinação ao Poder Executivo. Dito de outra forma, o Poder Executivo é capaz de dissipar as preferências do Poder Legislativo alterando os valores das emendas individuais aprovadas na LOA, em todos os estágios do seu ciclo financeiro e orçamentário.

**Palavras-chave:** Executivo; Legislativo; Orçamento Federal; Emendas Parlamentares Individuais.

**Abstract**

The aim of this paper is to analyze the influence of the Executive on the financial and budgetary cycle of individual parliamentary amendments. There is a consensus in the literature that the Executive has the legal command over the budget and, consequently, over the release of budget amendments. However, which budget mechanisms allow the Executive to control the timing and quantity of resources release has not been explored yet. Thus, it is questioned: given the format of the Brazilian financial and budgetary planning, in which the individual amendments are submitted, how can the Executive branch influence the amount of funds paid for individual amendments requested by the Brazilian federal deputies in the Annual Budgetary Law (LOA)? The findings of this paper indicate that the financial and budgetary cycles comprising the individual

---

\* Doutorando em Ciência Política (Unicamp/Brasil). E-mail: raulbonfim16@gmail.com.

\*\* Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI/Brasil). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/Brasil). E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br.

amendments are characterized by a high degree of subordination to the Executive. In other words, the Executive is able to dissipate the preferences of the Legislative by altering the values of individual parliamentary amendments approved in LOA at all stages of its financial cycle.

**Keywords:** Executive; Legislative, Federal Budget; Individual Parliamentary Amendments.

## 1 Introdução

Este artigo analisa a influência do Poder Executivo sobre o ciclo financeiro e orçamentário das emendas parlamentares individuais. A participação dos Poderes Executivo e Legislativo no ciclo orçamentário da União tem sido alvo de vários debates e estudos empíricos na Ciência Política brasileira. Essas análises, em sua maioria, centraram-se em entender o papel das emendas orçamentárias individuais na construção de apoio legislativo à agenda do Poder Executivo. No centro desse debate, apresentam-se duas grandes interpretações: de um lado, encontram-se aqueles que apontam para o uso constante das emendas pelo Executivo enquanto uma moeda de troca capaz de mobilizar o apoio individual dos parlamentares à sua agenda (PEREIRA; RENNÓ, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003), e aqueles que fazem críticas ao argumento anterior, por acreditar que a liberação das emendas e o apoio à agenda do Executivo são construídos em bases partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2005, 2008; MESQUITA, 2008; LUZ, 2016).

Apesar de divergirem em relação ao modelo de negociação em torno da agenda política do Executivo e, paralelamente, sobre a liberação das emendas orçamentárias individuais, ambas as interpretações partem da assertiva de que o Executivo possui a supremacia legal sobre a execução do orçamento da União. A participação do Poder Legislativo, nesse contexto, ficaria restrita apenas em alterar, por meio das emendas orçamentárias, o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) enviado pelo Executivo para apreciação no Congresso Nacional. Isso significa dizer que mesmo após a aprovação do orçamento pelo Legislativo, o presidente da República, através dos Ministérios, não

precisa realizar os gastos aprovados, incluindo as emendas orçamentárias aprovadas pelos parlamentares.<sup>1</sup>

Conforme apontado anteriormente, as análises empíricas acerca da relação Executivo-Legislativo em torno do orçamento federal focaram apenas em compreender o perfil dos parlamentares e dos partidos políticos que têm suas emendas individuais executadas pelo Executivo e, conseqüentemente, como ocorre a construção do apoio legislativo a sua agenda durante as votações no Congresso Nacional. No entanto, nada se sabe sobre os mecanismos que permitem ao Executivo controlar o *timing* de liberação das emendas orçamentárias individuais. A partir disso, questiona-se: dado o formato do ordenamento financeiro e orçamentário brasileiro, ao qual as emendas orçamentárias individuais estão submetidas, como o Poder Executivo consegue influenciar o volume de recursos pagos referentes às emendas individuais solicitadas pelos deputados e senadores brasileiros na LOA? Partimos da assertiva de que o ciclo financeiro e orçamentário, que compreende as emendas individuais, caracteriza-se pelo seu alto grau de subordinação ao Poder Executivo. Dito de outra forma, o Poder Executivo é capaz de dissipar as preferências do Poder Legislativo no processo orçamentário alterando os valores das emendas individuais aprovadas na LOA em todos os estágios do ciclo financeiro e orçamentário, que vai desde a fase de empenho até o pagamento final.

A análise compreende dois períodos distintos. O primeiro (2012-2013), caracterizado pelo caráter autorizativo do orçamento, com a clara preponderância do Executivo sobre a execução das emendas individuais. E o segundo (2014-2017), marcado pela promulgação da PEC do orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução, pelo Executivo, das emendas individuais aprovadas na LOA. Assim sendo, um dos objetivos deste artigo é realizar uma análise exploratória sobre as mudanças no orçamento estabelecida pela EC n° 86/2015 (BRASIL,2015).

---

<sup>1</sup> Em fevereiro de 2015, foi promulgada a Emenda à Constituição (EC) do orçamento impositivo pelo Congresso Nacional. Em tese, essa EC garante a obrigatoriedade de execução, pelo Executivo, de todas as emendas individuais aprovadas pelos deputados federais e senadores na Lei Orçamentária Anual (LOA). Seu texto estabelece a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais no máximo de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo. Metade desses recursos deve ser destinado para a área de saúde. Vale ressaltar que a EC n° 86 foi aprovada em 2015. Todavia, antes dessa mudança constitucional, o Congresso Nacional optou por incluir no orçamento de 2014, via Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a execução obrigatória das emendas.

Em relação aos dados utilizados neste trabalho, vale ressaltar que antes de 2014, não era possível identificar nas planilhas compiladas pelo Centro de Informação e Documentação da Câmara dos Deputados, a conexão entre o autor da emenda, seu partido e a funcional programática.<sup>2</sup> Às vezes, uma mesma funcional agregava as programações referentes às emendas individuais e coletivas dos parlamentares junto com a proposta original do Projeto Lei Orçamentária (PLO) elaborada pelo Executivo. Assim, durante a fase de execução das programações, não era possível identificar se o recurso liberado era exclusivo das emendas orçamentárias ou da proposta do Executivo.<sup>3</sup> Todavia, a partir de 2014, foi criado um identificador de resultado primário (RP 6) para acompanhar as emendas em todos os seus estágios orçamentários. Além disso, nos últimos anos a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) vem buscando disponibilizar os dados orçamentários relacionados a programações exclusivas de emendas individuais para o período anterior a 2014. No entanto, os dados disponibilizados pelo CONOF, e necessários para a realização deste artigo, só estão disponíveis até o ano de 2012. Por esse motivo, justificamos nosso recorte temporal entre 2012 e 2017.<sup>4</sup>

Este trabalho encontra-se organizado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção descreve os pilares do processo orçamentário brasileiro, erguidos a partir da Constituição de 1988, com enfoque nos dispositivos institucionais que garantem a preponderância da proposta orçamentária elaborada pelo poder Executivo, e no espaço reservado para as emendas parlamentares no orçamento da União. A segunda seção analisa os dados empíricos sobre emendas orçamentárias individuais aprovadas e executadas entre 2012 e 2017. Por fim, serão expostos os principais resultados deste trabalho.

<sup>2</sup> A funcional programática refere-se à classificação das despesas a partir da estrutura de programa, ação e subtítulo. Sua função é identificar a finalidade do gasto, isto é, identificar onde e em que os recursos serão alocados. Para mais detalhes, ver a portaria expedida pelo Ministério do Orçamento e Gestão de nº42/99.

<sup>3</sup> Por exemplo, se a proposta do Poder Executivo para uma determinada funcional programática prevê um orçamento inicial de 200 mil, e essa mesma funcional recebe mais 200 mil em emenda de um deputado, a execução final será efetuada a partir do orçamento total da Funcional (400 mil), de forma que, em caso de execução parcial (ex. executou apenas 200 mil), não é possível identificar se o valor executado pertencia aos 200 mil da emenda parlamentar ou ao 200 mil do orçamento proposto pelo Poder Executivo.

<sup>4</sup> Para o período posterior a 2013, utilizamos também os dados disponibilizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e pelo Siga Brasil (Senado Federal).

## 2 Construindo o Orçamento Federal: onde estão as emendas orçamentárias individuais?

O processo de construção do orçamento no Brasil vem sofrendo modificações ao longo dos anos, apresentando situações em que ora o Legislativo define a forma como os recursos públicos serão distribuídos (República de 1946), ora o domínio da agenda orçamentária se encontra centralizada nas mãos do Executivo (Regime Militar). No período pós-redemocratização, foram criados novos dispositivos constitucionais que garantiram a participação de ambos os Poderes na elaboração do orçamento da União. Esse modelo introduziu novas formas de interação na relação Executivo-Legislativo em nível federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Atualmente, o orçamento é composto por três instrumentos que garantem a regulamentação, participação e distribuição dos recursos públicos da União. O primeiro diz respeito ao Plano Plurianual – PPA. Nessa fase, o Presidente da República deve estabelecer as prioridades do governo para um período de quatro anos. Sua elaboração é feita a partir dos gastos indicados por cada Ministério à Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF). É nessa fase que são estabelecidas as principais metas e diretrizes de médio e longo prazos do governo federal.

A segunda fase do processo orçamentário da União é a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Nessa etapa serão estabelecidas as principais metas e prioridades do governo federal para o exercício financeiro subsequente. É função da LDO ajustar e orientar as ações do governo seguindo as reais viabilidades de caixa do Tesouro Nacional. Além disso, ela deve ser compatível com o PPA.

É partir da LDO que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada. Nesse momento, o governo define as principais metas compreendidas no PPA que deverão ser alcançadas naquele ano. Após a fase de elaboração, a LOA é submetida ao Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação. Inicialmente a lei orçamentária é apreciada através da Comissão Mista do Orçamento (CMO). Esse órgão colegiado é formado por parlamentares das duas casas legislativas.<sup>5</sup> Suas funções se estendem desde

---

<sup>5</sup> Essa comissão é composta por 30 deputados federais e 10 senadores. Cada parlamentar possui um suplente. O parecer da Comissão é levado para votação no Plenário. Para tanto, a sessão legislativa deve ser presidida por membros das duas Casas do Congresso Nacional (art. 5º Res. 01/2006-CN).

a análise de leis orçamentárias e projetos de créditos adicionais até a análise das contas do Presidente da República.

Durante a apreciação do orçamento no Congresso, a CMO elabora quatro diferentes pareceres: parecer de receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer de receita tem como objetivo analisar a estimativa de receita, no qual também estão contidas as emendas. O parecer preliminar, de autoria do Relator Geral, além de analisar a estimativa de receita, contém os recursos disponíveis para as relatorias setoriais e para o acolhimento das emendas individuais. Os pareceres setoriais contêm o posicionamento dos relatores setoriais acerca da proposta dos órgãos que fazem parte da área temática e das emendas relacionadas a esta área. Por fim, o parecer final – também de responsabilidade do Relator Geral – tem como objetivo consolidar os pareceres setoriais e os acordos estabelecidos com as bancadas. A partir disso, o parecer é encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional.

FIGURA 1 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento brasileiro pós-1988



**Fonte:** Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>

Os três instrumentos de construção do orçamento federal, citados anteriormente, garantem ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva sobre toda e qualquer legislação ligada a matérias orçamentárias. A Constituição Federal de 1988 permitiu também a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário. Entretanto, a atuação dos parlamentares que não fazem parte dos órgãos colegiados presentes durante o processo de apreciação da LOA se dá de forma bastante limitada, restringindo-se à apresentação de emendas individuais e coletivas.

A emenda parlamentar pode ser definida enquanto um dispositivo institucional, utilizado pelo Poder Legislativo para propor alterações no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado pelo Executivo. Essas modificações podem ser realizadas através de acréscimo, anulação e modificação de itens do PLOA.<sup>6</sup> No que se refere à apresentação de emendas orçamentárias pelos membros do legislativo, estas seguem um conjunto de restrições estabelecidas por normas constitucionais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 166, define que apenas serão aceitas as emendas que seguirem os seguintes critérios:

Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

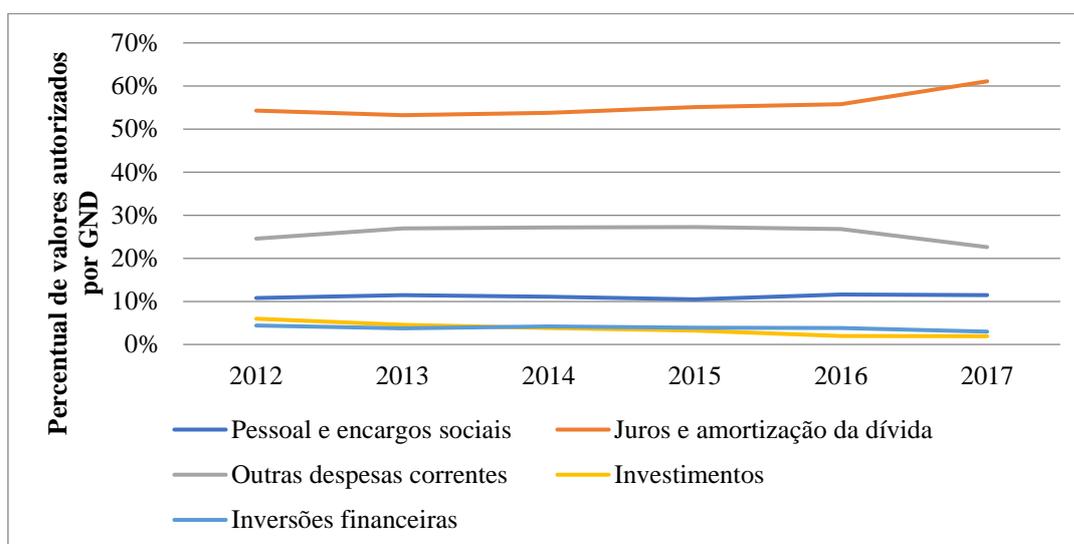
No que diz respeito aos grupos de despesas no orçamento (GND), a CF/1988 limitou a ação dos membros do legislativo – parlamentares, bancadas estaduais e comissões – apenas aos gastos relacionados com investimentos. Isto quer dizer que os membros do legislativo não têm acesso à maior parte dos recursos orçamentários da União. O gráfico 1 apresenta os valores autorizados na LOA para cada grupo de despesa (GND).

É possível observar que as despesas referentes ao grupo de investimentos apresentam uma das menores taxas de recursos autorizados na LOA. Se levarmos em conta somente o período referente à vigência da EC nº86/2015, os valores aprovados nesse grupo de despesa é o que apresenta o menor percentual entre todos os grupos da despesa pública. Além disso, a média de recursos autorizados no GND de investimentos

<sup>6</sup> As emendas podem ser de três tipos: (1) à despesa – indica a inclusão, remanejamento ou cancelamento de dotações; (2) à receita – propõe a inclusão, exclusão ou alteração de receitas em casos de erros; e (3) ao texto – alteram o texto do projeto de lei.

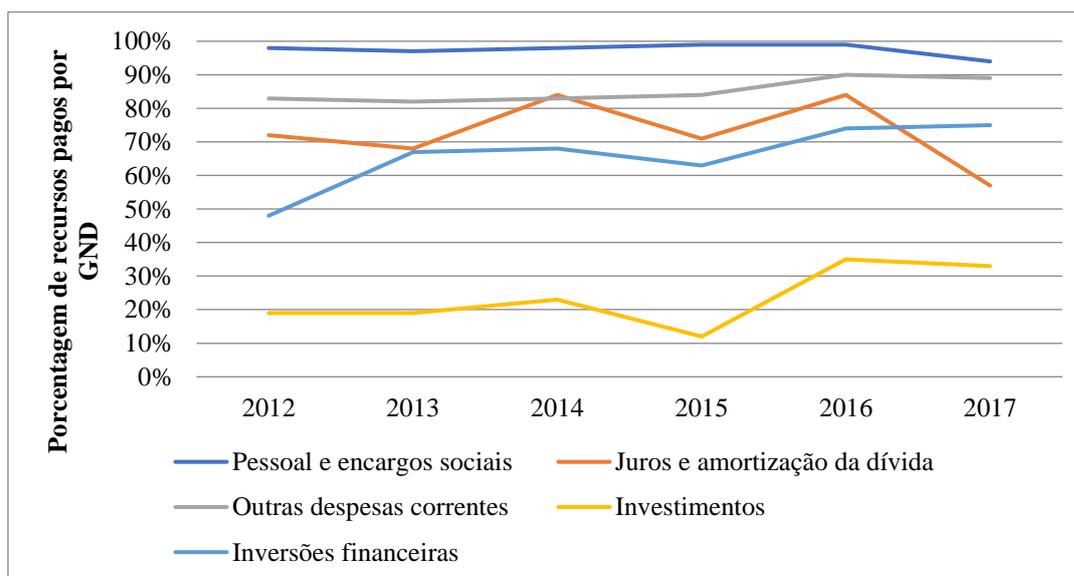
nesse período, é inferior aos valores aprovados no período anterior às mudanças da EC do orçamento impositivo. Em termos gerais, o governo federal tem direcionado menos recursos para esse grupo após a vigência da EC do orçamento impositivo. Além disso, quando olhamos para os valores pagos em relação ao que é aprovado, este grupo possui a menor proporção de pagamento durante todo o recorte temporal (ver gráfico 2).

Gráfico 1 – Percentual de recursos autorizados na LOA por grupos de despesa (2012-2017)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do CONOF

Gráfico 2 – Percentual de valores pagos por grupo de despesa (2012-2017)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do CONOF

De acordo com o gráfico 2, podemos observar que os valores pagos em torno do grupo de investimentos – no qual os membros do legislativo podem inserir suas emendas – sempre foram inferiores aos valores totais autorizados. Ainda que os valores pagos tenham aumentado no período posterior à aprovação da EC n°86/2015, estes nunca ultrapassam os 35% do que de fato é aprovado. Isto significa que, entre todos os grupos de despesa do orçamento, o que tem menos recursos pagos pelo Executivo é aquele que engloba as emendas individuais. Esse padrão pode ser observado antes e após a vigência das mudanças no orçamento. Se as emendas são, de fato, utilizadas como moeda de troca, é possível supor que os parlamentares assumem um risco muito elevado. Levando em conta o baixo nível de execução das despesas em investimento, nada garante que as emendas serão liberadas pelo Executivo.

Em síntese, a CF/88 garantiu ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva sobre toda e qualquer legislação ligada a matérias orçamentárias. O novo texto constitucional ainda assegurou ao Poder Legislativo a participação no orçamento federal, garantindo-lhe o direito de alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo. No que se refere à participação dos parlamentares no processo orçamentário, este segue um conjunto de restrições estabelecidas por normas constitucionais que limitam sua ação individual.<sup>7</sup> Além disso, as emendas orçamentárias representam uma pequena parcela das despesas do governo, ocupando um pequeno espaço no interior do orçamento da União.

### **3 Emendas Parlamentares Individuais no Ordenamento Orçamentário Brasileiro**

É consenso na literatura que o Executivo possui o domínio legal sobre o orçamento e, conseqüentemente, sobre a liberação das emendas orçamentárias. No entanto, a literatura ainda não explorou quais mecanismos do orçamento permitem ao Executivo controlar o *timing* e o volume de liberação desses recursos. Esta seção busca explorar essa lacuna. Para tanto, foram analisadas todas as emendas orçamentárias individuais dos deputados e senadores brasileiros aprovadas e executadas entre 2012 e 2017. Parte do recorte temporal compreende os quatro anos iniciais de vigência da EC do orçamento impositivo. A EC n°86/2015 tornou obrigatória à execução orçamentária e

---

<sup>7</sup> Outro ponto que merece destaque é o fato de que as emendas não podem ser alocadas para programas específicos de interesse dos parlamentares. Elas devem ser introduzidas em programas previamente definidos pelo Executivo no Plano Plurianual (PPA) e na LDO, buscando cumprir os objetivos já traçados nesses programas.

financeira das receitas decorrentes das emendas individuais. Essas mudanças atingem somente as emendas orçamentárias individuais. As regras de execução das outras despesas do orçamento mantiveram-se inalteradas, seguindo as disposições estabelecidas pela CF/88. A seguir, serão apontadas as principais fases do ciclo orçamentário e financeiro das emendas individuais, bem como os mecanismos que permitem ao Executivo interferir nesse processo.

### 3.1 Análise dos dados

A influência do poder Executivo sobre a execução das emendas parlamentares individuais pode ser observada a partir da relação entre as emendas que são aprovadas na LOA, que seguem o interesse do Poder Legislativo, e os valores que podem sofrer interferência do Poder Executivo, tais como os valores empenhados e pagos. Essas mudanças podem ser observadas no interior dos estágios do ordenamento financeiro e orçamentário brasileiro, no qual as emendas individuais estão submetidas. Após a aprovação da LOA, a execução da emenda é empreendida a partir do cumprimento de três etapas: empenho, liquidação e pagamento.

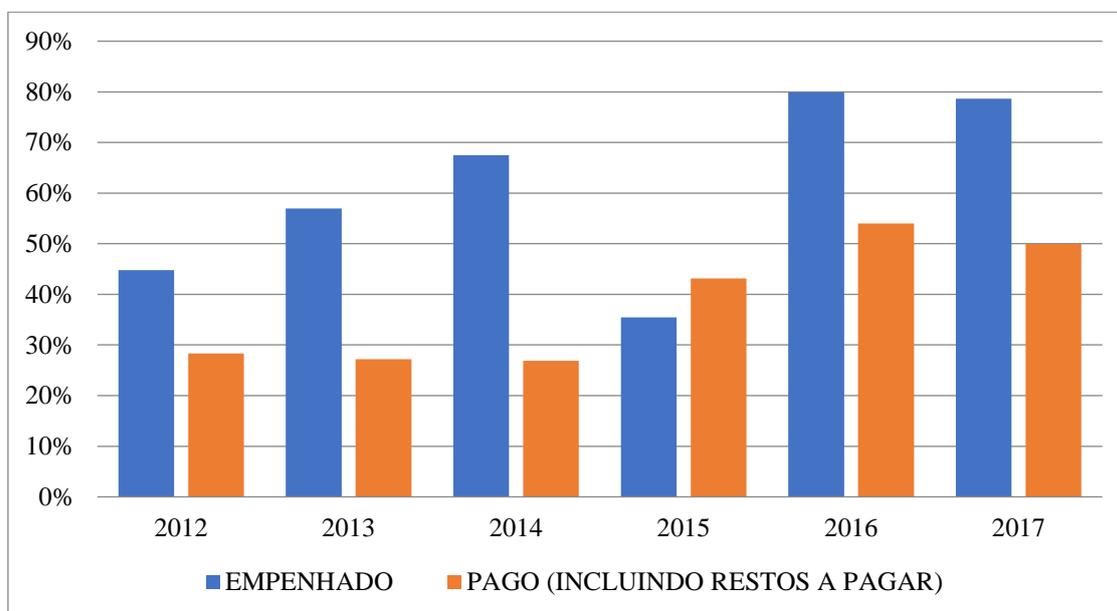
O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, e consiste no ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente. Para que o empenho seja efetivado, basta que o prestador de serviços atenda todos os critérios legais de autorização do pagamento. A liquidação consiste na verificação do serviço prestado pelo credor. Nessa fase, a obra, mesmo que já tenha sido executada, encontra-se em processo de análise e conferência. O pagamento é a terceira fase da despesa e consiste no pagamento da obra executada, resultando na extinção da obrigação. Quando o pagamento não é realizado no exercício correspondente, o ele será inscrito nos restos a pagar. Os restos a pagar<sup>8</sup> constituem obrigações financeiras que compõem a dívida referente às despesas empenhadas, porém, não pagas e não canceladas até o dia 31 de dezembro.

Os dados do gráfico abaixo apontam que valores solicitados pelo Legislativo para as emendas individuais sofrem restrições em todas as etapas do seu ciclo financeiro e

<sup>8</sup> Estes se dividem em duas categorias: (1) restos a pagar processados; e (2) restos a pagar não processados. A primeira categoria refere-se às despesas empenhadas cuja liquidação já ocorreu. A segunda diz respeito às despesas empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro.

orçamentário.<sup>9</sup> É possível observar que, com exceção do ano de 2015, os valores empenhados após a vigência da EC n°86/2015 foram os maiores da série histórica. Em relação aos valores pagos, estes se mantiveram baixos até 2014, representando menos de 30% dos valores solicitados para cada ano. No entanto, a partir de 2015 esses valores aumentam de maneira significativa, atingindo seu valor máximo em 2016. Ainda que esses valores tenham aumentado, eles nunca ultrapassaram os 55% dos valores solicitados. Podemos observar que, em cada fase do orçamento, o Executivo altera os valores liberados, distanciando-se da proposta original enviada pelo Legislativo. Esse padrão é observado em toda a série histórica.

Gráfico 3 – Porcentagem de emendas individuais empenhadas e pagas (incluindo restos a pagar) em relação ao que é solicitado pelo Congresso Nacional (2012-2017)



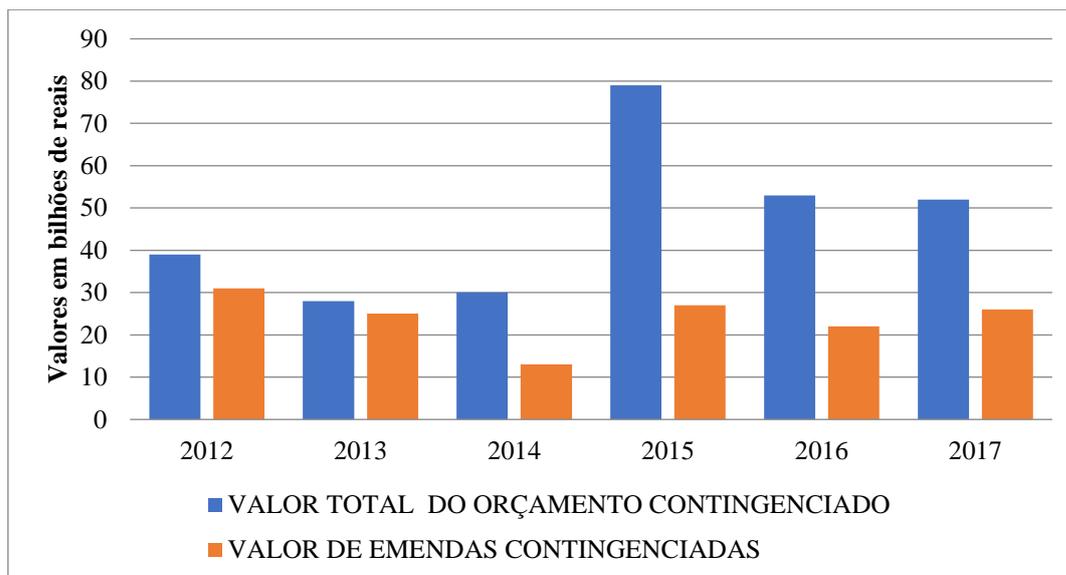
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do CONOF e do SIGA

Apesar do aumento dos recursos para emendas individuais a partir da EC n°86/2015, as taxas de pagamento das emendas mantiveram-se baixas em quase toda a série histórica. Entretanto, a partir de 2015 esses valores crescem de maneira significativa. Este aumento pode ter relação com as mudanças nas regras de execução das emendas individuais. Uma das principais mudanças estabelecidas pela EC n°86/2015 diz respeito ao contingenciamento de despesas: o contingenciamento das emendas passou a ser

<sup>9</sup> Não foi possível ter acesso aos dados referentes aos valores liquidados. Por esse motivo, optamos em analisar somente os valores empenhados e pagos (incluindo restos a pagar).

proporcional às outras despesas discricionárias do governo federal. Nos anos anteriores às mudanças no orçamento, as emendas orçamentárias (individuais e coletivas) contingenciadas representavam quase todo o valor total da despesa contingenciada pelo Executivo.

Gráfico 4 – Contingenciamento total do orçamento x emendas contingenciadas (2012-2017)



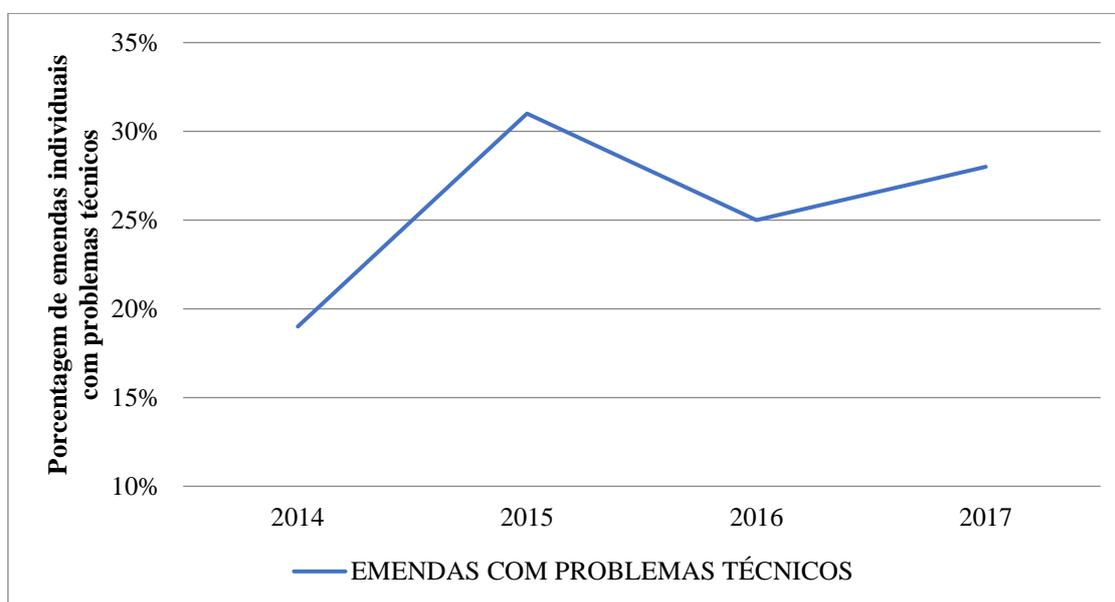
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do CONOF

De acordo com o gráfico acima, podemos observar que, a partir de 2014, os valores referentes ao contingenciamento das emendas caíram drasticamente em relação ao orçamento total contingenciado. Em 2014, por exemplo, os valores solicitados por meio das emendas somaram R\$ 19,8 bilhões. No entanto, R\$ 13,3 bilhões foram contingenciados pelo Poder Executivo. Isso quer dizer que R\$ 6,5 bilhões ficaram protegidos da tesoura do Executivo. Nesse mesmo ano, foi solicitado em torno de R\$ 8,671 bilhões para as emendas individuais. Levando em conta as mudanças nas regras do orçamento, os deputados e senadores brasileiros teriam direito ao montante de 1,2% da RCL do ano de 2013. Esse valor representa um total de R\$ 7,8 bilhões. Todavia, devido ao decreto de contingenciamento n° 8.197 de 2014, esses valores foram reduzidos na mesma proporção das outras despesas discricionárias, representando uma perda de 15,5% do valor fixado naquele ano para as emendas individuais. No final desse processo, o

Executivo liberou para empenho, o valor de R\$ 6,4 bilhões para as emendas individuais, representando uma perda de 25,7% do valor inicialmente solicitado<sup>10</sup>.

Além disso, a Emenda Constitucional nº86/2015 estabeleceu que as emendas individuais só devem deixar de ser executadas em casos de impedimentos técnicos legais. No que se refere aos impedimentos, fica a cargo dos órgãos de fiscalização definir os critérios e parâmetros de execução das emendas individuais.<sup>11</sup>

Gráfico 5 – Emendas com problemas técnicos (2014-2017)<sup>12</sup>



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do CONOF

O gráfico acima aponta que, nos quatro primeiros anos de vigência do orçamento impositivas, em torno de R\$ 9,5 bilhões em recursos destinados por meio de emendas individuais apresentaram algum problema de ordem técnica. Essa quantia representa 26%

<sup>10</sup> Para mais informações, ver Volpe (2019) e Volpe; Cambraia (2015).

<sup>11</sup> De acordo com o art. 52, § 2º, I, da LDO/2014, “fica a cargo dos Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), no prazo de 120 dias da publicação da lei orçamentária, verificar os impedimentos para execução das programações decorrentes de emendas individuais, bem como informar as justificativas ao Congresso Nacional”. Cabe destacar também que a Instrução Normativa nº 1, de 2014, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) permitiu aos parlamentares indicar medidas corretivas ou necessárias para execução das respectivas dotações bloqueadas. Essas indicações devem estar de acordo com as disposições do inciso II do § 14 do art. 166 da Constituição Federal. Em suma, a maioria dos casos de impedimentos pode ser sanada por meio de medidas administrativas, decretos para remanejamento de programação e alterações de modalidade e grupo natureza de despesa.

<sup>12</sup> Os dados anteriores a 2014 não estão disponíveis.

do valor total das emendas individuais solicitados na LOA neste período.<sup>13</sup> Ainda que os valores pagos tenham aumentado em relação ao período anterior à aprovação da EC, isto não quer dizer que eles estejam sendo liberados em sua totalidade. Diniz (2016) afirma que o Executivo não permitiu que o Congresso Nacional determinasse conceitualmente o que representava um impedimento técnico, pois os dispositivos relativos ao assunto na LDO de 2015 foram vetados pela então presidente da República, Dilma Rousseff.

A partir disso, dois pontos merecem destaque. O primeiro é que mesmo tendo atingido valores recordes em empenho a partir de 2014, estes, ainda assim, ficaram abaixo do valor obrigatório definido na Emenda Constitucional nº86. O instrumento do contingenciamento e a exclusão das emendas com problemas de ordem técnica garantem ao Executivo uma janela de oportunidade para alterar os valores solicitados pelos parlamentares para as emendas individuais durante a primeira fase de seu ciclo financeiro. O segundo ponto refere-se aos valores pagos. Esses valores tendem a ser divididos em dois grupos em um mesmo exercício financeiro: 1) valores pagos; emendas individuais pagas no exercício financeiro em que estas são empenhadas, e 2) os restos a pagar pagos; valores de emendas individuais empenhados em anos anteriores e que são pagos em exercícios financeiros posteriores. Como veremos mais a seguir, a maior parte dos valores pagos durante o ano do empenho das emendas é referente a restos a pagar de anos anteriores.

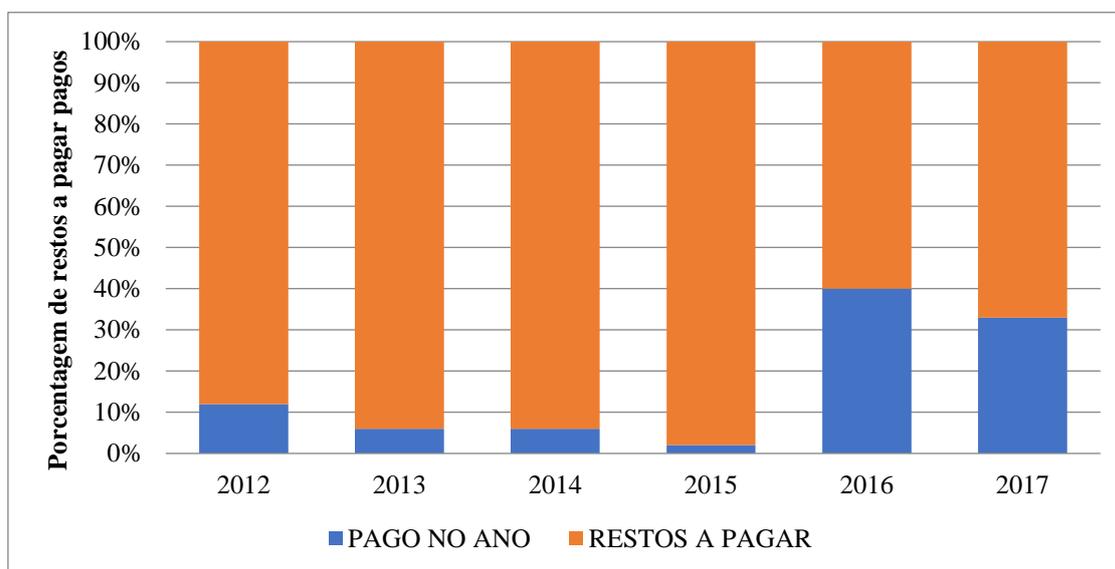
Apesar de garantir a obrigatoriedade de execução das emendas, a EC do orçamento impositivo estabeleceu que parte do pagamento referente às emendas poderia ser realizada no limite de até 0,6% da RCL em “restos a pagar” de despesas anteriores.<sup>14</sup> Os restos a pagar constituem obrigações financeiras que compõem a dívida referente às despesas empenhadas, porém não pagas e não canceladas até o dia 31 de dezembro. Quando a despesa pública não é paga no seu ano orçamentário correspondente, ela entra na ordem de pagamento da LOA do ano seguinte. Na prática, este dispositivo garante ao Executivo utilizar os recursos de emendas empenhadas em anos anteriores para cumprir

<sup>13</sup> Entre 2014 e 2017 foram solicitados na LOA, R\$ 36,547 bilhões em emendas individuais de deputados e senadores.

<sup>14</sup> De acordo com art. 166, § 16, “os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior”.

os gastos obrigatórios de execução em um determinado ano. O gráfico abaixo (gráfico 6) apresenta os dados referentes aos restos a pagar entre 2012 e 2017.

Gráfico 6 – Percentual de valores pagos e restos a pagar de emendas individuais (2012-2017)



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do SIAFI, SIGA e CONOF

Podemos observar que os restos a pagar têm representado a maior parte dos valores pagos. Isto quer dizer que, em alguns casos, quando a emenda é de fato paga, o parlamentar que a propôs pode já não estar mais no exercício do cargo. Por exemplo, o valor total de emendas pagas (incluindo restos a pagar) em 2014 foi de R\$ 2,36 bilhões. Deste total, apenas 6% do valor foi pago no ano orçamentário de empenho das emendas. O resto do valor é referente a restos a pagar de emendas empenhadas em anos anteriores e que só foram pagas em 2014.<sup>15</sup> Mesmo no ano de 2016, quando houve o maior percentual de valor pago no ano, os restos a pagar representaram em torno de 60% do valor total. Assim, quando olhamos para o *timing* do pagamento das emendas individuais, é possível afirmar que elas não são liberadas paralelamente às votações no Congresso Nacional. O motivo é simples: a maior parte dos recursos aprovados em um ano é

<sup>15</sup> De acordo com os dados do CONOF, em relação ao valor total pago, 0,8% é referente a valores empenhados entre 2002 e 2008; 2,5% é referente a 2009; 4,3% é referente a 2010; 9% é referente a 2011; 27,7% é referente a 2012; 49,7% é referente a 2013 (Fonte: adaptado a partir dos relatórios do CONOF).

executada ao longo dos anos seguintes.<sup>16</sup> Esse padrão é observado em toda a série histórica.

Mesmo com as mudanças nas regras de execução das emendas individuais propostas pelos parlamentares brasileiros e, por seguinte, o aumento dos recursos liberados para as emendas na LOA, grande parte dos valores pagos, ainda assim, é referente a despesas não executadas de anos anteriores. Mais que isso, a forma como esses recursos são liberados continua sendo uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo. Este agente, por meio dos dispositivos institucionais do orçamento, continua definindo quando e como as emendas serão executadas.

#### 4 Conclusão

Este artigo buscou apontar que o domínio do Executivo sobre a liberação das emendas individuais dos deputados e senadores brasileiros é mais complexa do que é ocasionalmente apontado pela literatura. O Executivo consegue ter o domínio sobre as emendas individuais em todas as etapas do seu ciclo financeiro e orçamentário. Seu controle não se restringe apenas ao montante final de recursos liberados. Alguns instrumentos institucionais, como o contingenciamento de despesas, a exclusão de emendas com problemas técnicos e a inscrição dos restos a pagar, garantem a esse agente institucional o controle sobre as emendas orçamentárias desde a liberação dos valores inicialmente autorizados na LOA até o seu pagamento final. Mesmo com a EC nº86/2015, que torna obrigatória a execução das emendas, o Executivo consegue contornar as preferências do Legislativo. Dado o formato do ciclo orçamentário e financeiro brasileiro e, conseqüentemente, as fases do orçamento aos quais as emendas individuais estão submetidas, podemos afirmar que em cada uma dessas fases, o Executivo consegue impor uma nova rodada de negociações frente ao Legislativo.

Por fim, ressaltamos que ao analisar o ciclo financeiro e orçamentário que compreende as emendas individuais, este artigo buscou também fornecer contribuições metodológicas. A literatura que estuda a relação entre execução de emendas individuais e apoio à agenda do Executivo não esclarece, em alguns casos, qual fase do orçamento

---

<sup>16</sup> Se levarmos em conta somente o período referente ao orçamento autorizativo (2012-2013), a média de emendas pagas no ano do empenho representa 10% do valor total.

está sendo considerada durante a análise. Esses estudos tendem a tratar a execução das emendas como um processo de fase única, no qual o Executivo define quais partidos e parlamentares serão beneficiados. Entretanto, conforme apontamos na seção anterior, os valores liberados para emendas tendem a variar de uma fase para outra do orçamento. Isso significa dizer que, dependendo da fase analisada, diferentes resultados podem ser alcançados. Com isso, esperamos que este trabalho possa auxiliar pesquisas futuras, que busquem compreender de modo mais detalhado como o processo orçamentário é capaz de influenciar a relação Executivo-Legislativo.

## Referências

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília: 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm). Acesso em: 22/12/2019.

DINIZ, V. **PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LUZ, J. Atuação partidária no presidencialismo brasileiro: O caso das emendas individuais orçamentárias. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40, 2016, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2016. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10333-atuacao-partidaria-no-presidencialismo-brasileiro-o-caso-das-emendas-individuais-orcamentarias/file>. Acesso em: 22/12/2019.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a câmara dos deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

VOLPE, R. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC86/2015). **Cadernos ALEGIS**, Brasília, v. 2, n. 56, p. 83-118, 2019.

VOLPE, R; CAMBRAIA, T. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-131, 2015.

Recebido em: 17/09/2019.

Aceito em: 10/11/2019.

---

**LEI DE INICIATIVA POPULAR 8.930/94 – A MODIFICAÇÃO NA LEI DE CRIMES HEDIONDOS: um estudo sobre o processo legislativo**

*POPULAR INITIATIVE LAW 8.930/94 – THE AMENDMENT OF THE HEINOUS CRIMES LAW: a study of the legislative process*

---

Arley Felipe Amanajás\*

**Resumo**

Os Mecanismos de Democracia Direta (MDD) foram pensados para possibilitar uma participação popular para além do voto. Esses instrumentos procuram mesclar, em uma democracia representativa, opções de participação direta da cidadania nas decisões estatais. O trabalho tem como objetivo analisar a aplicação das Leis de Iniciativa Popular no Brasil através de um olhar sobre o seu processo legislativo. Diferente de outros trabalhos sobre o tema, buscamos identificar em uma análise endógena ao Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, onde as leis de origem popular se iniciam, como ocorre o processo decisório e o estabelecimento de seu conteúdo, além de buscar compreender a influência do Poder Executivo neste contexto. Para isso, com base na bibliografia sobre o tema, explicitamos as discussões sobre a formação e o papel das coalizões na aprovação das matérias no legislativo e no estabelecimento da agenda governamental, além de destacar como se materializa a participação das instituições estruturantes do processo legislativo brasileiro (comissões, colégio de líderes e partidos políticos) no tocante à aprovação das iniciativas populares de leis. O trabalho tem por objeto a análise do primeiro caso de iniciativa popular legislativa aprovado no Brasil até o presente momento: a Lei 8.930/94 – Altera a lei de crimes hediondos. Percebe-se que foi nas Comissões e no Plenário da Câmara dos Deputados onde os projetos ganharam seus conteúdos finais. Os deputados fizeram algumas modificações nos projetos originais oriundos da participação popular, mas em nenhum caso chegaram a descaracterizar ou mudá-lo de forma substancial.

**Palavras-chave:** Iniciativa Popular de Leis; Mecanismos de Democracia Direta; Processo Legislativo.

**Abstract**

Direct Democracy Mechanisms (MDD) were designed to enable popular participation beyond voting. These instruments seek to merge, in representative democracy, options for direct participation of citizens in state decisions. This paper aims to analyze the operation of Popular Initiative legislation in Brazil through a look at its legislative process. Unlike other works on the subject, we seek to identify, by means of an endogenous analysis of the National Congress, especially in the Chamber of Deputies,

---

\* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA/Brasil). E-mail: arley.amanajas@gmail.com.

where legislation of popular origin begins, how the decision-making process and the establishment of its content occurs, as well as seeking to understand the influence of the executive branch in this context. For this, based on the literature on the subject, we explain the discussions on the formation and role of coalitions in the approval of legislation and the establishment of the government agenda, while also highlighting how participation of the structuring institutions of the Brazilian legislative process materializes (commissions, college of leaders, and political parties) regarding the approval of popular law initiatives. The purpose of this paper is to analyze the first case of popular legislative initiative approved in Brazil to date: Law 8.930/94 – Amendment of the heinous crimes law. It is notable that it was in the Parliamentary Commissions and the floor of the Chamber of Deputies where projects acquired their final content. Deputies made some modifications to the original projects derived from popular participation, but in no case did they mischaracterize or substantially change it.

**Keywords:** Popular Initiative Legislation; Mechanisms of Direct Democracy; Legislative Process.

## Introdução

Os mecanismos de participação popular nas tomadas de decisões e nas escolhas feitas pela administração do Estado sempre foram alvos de grandes debates entre os estudiosos que se dispuseram a discutir a democracia. Ora restringindo essa participação à delegação de poderes em um sistema representativo puro, dentro de um Estado burguês, ora partindo da participação ativa do povo como fonte necessária para se alcançar a verdadeira democracia, rompendo com a estrutura do Estado capitalista, vários pensadores, dos mais distintos âmbitos do espectro político, analisaram a inserção da vontade popular na construção do Estado.

Neste sentido, surgem nas democracias representativas alguns institutos característicos das democracias diretas, mesclando a forma puramente delegada de representação da vontade popular com mecanismos que possibilitam uma maior participação da população. É o caso do plebiscito, o referendo, a revogação popular de mandatos e a iniciativa popular de leis (IPL), entre outros. O presente trabalho tem como objetivo analisar, através de uma pesquisa qualitativa, o instituto da iniciativa popular de leis no Brasil.

Iniciaremos debatendo sobre os conceitos e especificidades dos Mecanismos de Democracia Direta (MDD) não só no Brasil, mas também como esses mecanismos são configurados nos países da América Latina. Em seguida, expomos a trajetória histórica

destes institutos no Brasil e focamos a análise no modelo institucional brasileiro da iniciativa popular, e a crítica feita a ele por alguns autores que estudaram o tema.

Ao final do trabalho, apontamos que o modelo institucional brasileiro que rege a iniciativa popular de Leis, apesar da crítica feita pela literatura, não aponta uma grande discrepância ao ser comparado aos modelos dos países da América Latina. Em seguida, apresentamos o primeiro caso de uma lei de origem popular aprovada no Brasil: a Lei 8.930/94, que implicou em modificação na lei de crimes hediondos.

Analisando o caso específico sob o viés proposto, percebemos que o Poder Executivo detém uma grande influência e participa diretamente da aprovação deste projeto de lei. Neste sentido, para demonstrar isso, analisamos o processo legislativo utilizando como base os documentos digitalizados e os perfis biográficos dos Deputados extraídos do sistema de acompanhamento da tramitação dos PL no site da Câmara dos Deputados, que estão disponíveis publicamente.

### **A trajetória histórica dos Mecanismos de Democracia Direta no Brasil**

Segundo Maria Victória Benevides (1991), falar em democracia semidireta no Brasil é “uma nova velha ideia”. Durante muito tempo ela foi posta à margem pelos estudos clássicos da Ciência Política, e estudada em forma de “curiosidade histórica” pelos juristas e pelos estudos parlamentares.

A primeira aparição dos institutos da democracia semidireta no Brasil ocorreu bem antes de se falar em um estado democrático brasileiro, ou mesmo em República. O princípio da revogação de mandados eletivos (*Recall*) apareceu, ainda que embrionariamente, em 16 de fevereiro de 1822, instituído pelo Príncipe Regente. O instituto durou menos de um ano, porém foi a primeira tentativa de abrir uma possibilidade de intervenção direta do eleitor na representação parlamentar (BENEVIDES, 1991).

O *recall* aparece novamente na história legislativa brasileira com a República, nas constituições de alguns estados como São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás. A Constituição de São Paulo (1891) inovou de maneira radical, admitindo não só o *Recall*, mas também o Veto Popular – que consistia na anulação das deliberações das

autoridades municipais mediante proposta de um terço e aprovação de dois terços dos eleitores (cerca de 20% da população do estado). Apesar da inovação (ou talvez até por conta dela), os dois institutos foram retirados do texto constitucional em 1905. Já nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás, apesar da previsão do instituto ter durado mais tempo (no Rio Grande do Sul foi abolida em 1913), não existem dados sobre sua aplicação em nenhum destes estados (BENEVIDES, 1991).

Segundo Benevides (1991), a primeira previsão de plebiscito na história constitucional brasileira foi através da carta outorgada por Getúlio Vargas em 1937, que estabelecia quatro hipóteses de utilização do instrumento:

- 1) O artigo 5º previa a possibilidade de o presidente levar a resolução do Parlamento que aceitava a subdivisão, desmembramento, anexação ou formação de novos estados, ao plebiscito das populações interessadas;
- 2) O artigo 63 previa a possibilidade de, a todo tempo, poderem ser conferidas ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência, cabendo ao Presidente informar mediante decreto as respectivas condições e matérias;
- 3) A terceira possibilidade de plebiscito prevista na Carta de 1937 é a de que, caso haja conflito entre o Presidente da República e o Parlamento no tocante a aprovação de emendas à Constituição, caberia ao Presidente, dentro de trinta dias, enviar o projeto em conflito ao plebiscito nacional, sendo que o projeto só se incorporaria à Constituição caso lhe fosse favorável o plebiscito. Este constitui um típico caso de plebiscito facultativo vinculante;
- 4) A última previsão do instrumento na Carta de 1937 consistia na submissão da própria Constituição a plebiscito, na forma regulada em decreto pelo Presidente da República – o que nunca ocorreu.

Benevides (1991) afirma que a redemocratização de 1945 não trouxe ampliação aos institutos da democracia semidireta, muito pelo contrário. Esses mecanismos permaneceram contaminados com a lembrança do ditador e da experiência francesa do cesarismo. Sendo assim, na nova regra constitucional, predominou o princípio de uma “representação pura”, repudiando-se a ideia de mandato imperativo.

Esse posicionamento é consubstanciado pela Lei Constitucional nº 9 de 1945. Esta lei previa, em seus “considerandos”,

que a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, se o entender conveniente, votar a reforma da Constituição no curso de uma Legislatura supre com vantagem o plebiscito de que trata o art. 187 [da Constituição de 1937], e que, por outro lado, o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional (BRASIL, 1945).

Interessante notar que, mesmo suprimindo alguns casos de possível aplicação do plebiscito, a mesma Lei Constitucional nº 9 conservou em seu conteúdo (Art. 174), a possibilidade de haver um plebiscito quando os poderes Legislativo e Executivo não conseguissem entrar em acordo sobre algum tema de Emenda Constitucional – muito parecido com o que é previsto na Constituição chilena, atualmente.

A semelhança com a atual Constituição do Chile, no que se refere ao plebiscito, vai além. Os Mecanismos de Democracia Direta no Chile foram utilizados pela Ditadura Militar de Augusto Pinochet em, no mínimo, quatro oportunidades (1978, 1980, 1988 e 1989). Após a redemocratização do país, os legisladores constitucionais restringiram drasticamente a possibilidade de utilização desses mecanismos (ALTMAN, 2010; WELP, 2008).

Possivelmente, a ideia por trás da previsão do plebiscito para sanar disputas entre os poderes foi vista como uma forma de buscar alternativas para as inevitáveis crises e possíveis paralisias decisórias que os pesquisadores afirmavam ser inerentes ao sistema presidencialista. Com o apoio popular sobre a reforma, em caso de crise, a última palavra seria dada pelos cidadãos.

No Brasil, apesar de após 1945 serem discutidos alguns projetos sobre a implementação de plebiscitos e referendos na ordem constitucional, só com o plebiscito de 1963 o mecanismo tomou destaque novamente.

A realização do plebiscito de 1963 não encontraria respaldo jurídico, portanto, no texto constitucional vigente, uma vez que se tratava de matéria sobre sistema de governo. O plebiscito tornou-se possível após intensa batalha parlamentar, iniciada logo em seguida à renúncia do presidente Jânio Quadros e à edição da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, instituindo o parlamentarismo (BENEVIDES, 1991, p. 119).

Com a vitória do “não”, o presidencialismo sagrou-se vitorioso com grande maioria dos votos. O caso do plebiscito de 1963 reflete uma “consulta plebiscitada”, ou

como chama Altman (2010), plebiscito consultivo, no qual o que se busca é uma aprovação à determinada medida ou proposta. Nesse caso, segundo Benevides (1991), a maioria dos votantes não compreendia a distinção entre as duas formas de governo, tendo ido votar a favor ou contra maiores poderes ao então presidente João Goulart.

Outro instrumento de participação presente no Brasil é a Iniciativa Popular Legislativa (IPL). Avritzer (2006) faz uma sinopse das iniciativas populares que, até a data de seu texto, foram aprovadas pelo Congresso. Os três projetos apresentados até então eram o Projeto de Combate à Corrupção Eleitoral, com um milhão de assinaturas, apresentado pela CNBB; o projeto que visava mudar a Lei de Crimes Hediondos, com 1,3 milhão de assinaturas; e o projeto sobre o Fundo Nacional de Habitação Popular, com mais de três milhões de assinaturas.

Segundo o autor, o primeiro se tornou lei através de uma rápida tramitação no Congresso. Os outros dois foram resultado de “processos mistos, envolvendo a iniciativa popular e ação de parlamentares”. No caso do projeto modificativo da Lei de Crimes Hediondos, houve uma participação maciça de famílias de pessoas assassinadas de forma cruel, além da adesão da autora de telenovelas Glória Perez, que foi importante tanto para coleta de assinaturas como para a tramitação do projeto (AVRITZER, 2006).

Comparando os mecanismos de referendo, plebiscito e a iniciativa popular de leis no Brasil, Avritzer (2006) afirma que os dois primeiros – além de terem sido pouco utilizados – foram convocados para dirimir conflitos internos ao Poder Legislativo. Dentre os três casos abordados pelo autor de iniciativa popular de leis:

Pelo menos dois expressam fortes movimentos da sociedade civil, a CNBB e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. O terceiro movimento expressa uma personalidade pública capaz de dar visibilidade midiática ao movimento. No entanto, não há dúvidas de que dada a amplitude da legislação, os três mecanismos são pouco utilizados no nível nacional e ainda menos no estadual (AVRITZER, 2006, p. 41).

Em modo de conclusão, o autor aponta que as poucas experiências de iniciativa popular de leis foram prejudicadas por um procedimento pouco claro de tramitação no Congresso, já que o instituto não possui um trâmite legislativo prioritário, confundindo-as com as demais normas de impulso ordinário (AVRITZER, 2006).

Sonia Fleury (2006) defende que o termo “iniciativa popular” designa, de modo geral, diferentes maneiras de participação popular no efetivo exercício dos poderes Legislativo e Executivo. No termo, inclui o plebiscito e referendo (quando iniciados através de manifestação da população), conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos e, quando usado em termos estritos, significa a iniciativa popular legislativa.

Fleury (2006) relembra que, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, foi incluído no primeiro turno de votação da atual Constituição o instituto do veto popular, que consiste, na prática, como um referendo revocatório, utilizado para a derrogação de leis, já aprovadas no Congresso, por parte da população. O veto popular não foi aprovado em segundo turno de votação.

A autora ainda lembra que em 2004 a OAB, com o apoio da CNBB e o MST lançaram a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, na qual os senadores Pedro Simon (PMDB-RS) e Eduardo Suplicy (PT-SP) lideraram propostas de emendas à Constituição no sentido de instituir a revogação de mandatos (*Recall*) para o Executivo e para as Casas Legislativas (FLEURY, 2006).

Ainda como parte da referida Campanha, houve a proposição do jurista Fábio Konder Comparato, transformada no Projeto de Lei 4.718 de 2004, que pretendia “resgatar o princípio constitucional da soberania popular”, ao permitir que plebiscitos e referendos fossem convocados, tanto por iniciativa popular, com 1% do eleitorado, seja por iniciativa de um terço dos membros de uma Casa do Congresso (FLEURY, 2006).

### **O Processo Legislativo das Leis de Iniciativa Popular**

As informações sobre o processo legislativo do projeto de lei analisado neste trabalho, bem como de documentos digitalizados e os perfis biográficos dos deputados, foram extraídas do sistema de acompanhamento no site da Câmara dos Deputados, que estão disponíveis publicamente.

Ressalta-se que vários autores, ao trabalharem o tema das IPL no Brasil, focam a sua análise na construção do projeto, na coleta de assinaturas e na pressão feita pelas associações e movimentos sociais envolvidos neste processo na Câmara dos Deputados,

porém poucos analisaram o processo legislativo em si, principalmente o papel do Poder Executivo na aprovação e formulação do conteúdo destas matérias.

Nesse artigo, tentaremos suprimir essa lacuna. Utilizando como base os estudos sobre processo decisório e funcionamento das coalizões, buscaremos perceber qual o papel das instituições no tratamento desse *input* popular por excelência no processo legislativo.

Além disso, pretendemos mostrar que o Poder Executivo não se mostra inerte ou alijado da construção do conteúdo e da votação das IPL. Levando em conta uma aparente ausência de participação do Executivo na aprovação de matérias oriundas da iniciativa popular, pesquisadores deixam de perceber a intersecção entre o conteúdo da Lei de Iniciativa Popular e a agenda do Poder Executivo. Tal congruência (similaridade entre a agenda governamental e o conteúdo da proposta popular) se mostra fundamental para a aprovação das políticas públicas encaminhadas ao Congresso através do instituto da iniciativa popular, já que o Executivo possui os subsídios institucionais necessários para efetivar a aprovação da matéria.

### **Regras internas da Câmara dos Deputados e a distribuição de poderes**

As regras internas da Câmara dos Deputados, definidas no Regimento Interno desta casa legislativa, garantem aos líderes dos partidos ocupantes da Mesa Diretora e do Colégio dos Líderes um papel basilar para a condução do processo legislativo e para a ocupação das cadeiras nas Comissões (LIMONGI, 2010).

Santos (2002) fazendo uma comparação do período democrático atual e do período democrático de 1946 até o golpe militar de 1964, aponta que o período atual possui três instituições fundamentais para organizar o processo decisório, desconhecidas no período anterior: o Colégio de Líderes, limitações para a apresentação de emendas em plenário de legisladores individuais e o encaminhamento de votos pelos líderes.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o Colégio de Líderes é formado pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo, sendo que os Líderes de Partidos que participem de Bloco

Parlamentar e o Líder do Governo terão direito à voz no Colégio de Líderes, mas não ao voto.

O RICD (BRASIL, 1989) elenca uma série de atribuições ao Colégio de Líderes, dentre eles: ser ouvido na decisão da Mesa da Câmara que fixa o número de membros efetivos das Comissões Permanentes; participar de reuniões com os presidentes das Comissões Permanentes para exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho; convocar sessão extraordinária, com duração de quatro horas, destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia, além de poder prorrogar por uma hora a sessão solicitada; prorrogar o tempo destinado à discussão da Ordem do Dia; convocar a sessão secreta na Câmara dos Deputados, e, por último, talvez o mais importante para organização do processo legislativo, o RICD afirma que a matéria que tenha preferência solicitada pelo Colégio de Líderes será apreciada logo após as proposições em regime especial.

Santos (2002) afirma que não existia, no período democrático de 1946-64, nenhum instrumento parecido com o Colégio de Líderes, o que denota pouca influência dos líderes partidários nas votações da Câmara. Segundo o autor:

O Colégio de Líderes foi criado em 1989 como organismo auxiliar da Mesa Diretora da Câmara para assuntos relacionados ao calendário de votações da Casa. Ele tem importância decisiva nos pedidos de urgência para a votação de projetos específicos, o que significa que as proposições devem ser votadas no prazo de 45 dias. O pedido de urgência é encaminhado à Mesa pelo Colégio de Líderes, e a assinatura de cada líder é ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando. Em seguida, o pedido é enviado ao plenário da Câmara para ser votado, o que pode ser feito por manifestação simbólica (SANTOS, 2002, p. 243).

O segundo ponto levantado pelo autor, como importante para a organização do processo decisório na Câmara, é a proibição de emendas em plenário por legisladores individuais. De acordo com as atuais normas internas da Câmara, quando um projeto é submetido à votação em regime de urgência, os deputados não podem oferecer emendas em plenário, salvo se essas emendas contarem com a assinatura de pelo menos um décimo da Câmara ou dos líderes cujas bancadas representam esse número (SANTOS, 2009).

Lembramos, também, que além dos casos de projetos em regime de urgência, a possibilidade de emenda a projetos por parte de deputados individuais em plenário foi limitada pelo RICD ao primeiro turno de votação da matéria. Segundo o artigo 120 do

referido Regimento, qualquer Deputado ou Comissão só poderá propor emendas durante a discussão em apreciação preliminar no turno único ou primeiro turno. Durante a discussão em segundo turno, as emendas de Plenário só poderão ser apresentadas por Comissão, se aprovada pela maioria absoluta de seus membros ou quando forem subscritas por um décimo dos membros da Casa, ou Líderes que representem este número.

Por último, segundo Santos (2002), no período pré-64, a prática de encaminhamento de voto pelos líderes era desconhecida. O encaminhamento de votos pela liderança está inscrita no artigo 192 do RICD, e prevê a possibilidade de cada Líder manifestar-se, após anunciada a votação de determinada matéria, para orientar sua bancada, ou indicar deputado para fazê-lo em nome da Liderança, pelo tempo não excedente a um minuto.

Para o autor, a mudança no papel das lideranças políticas do antigo período democrático (1946-64) para o atual se dá pelo fato de os partidos políticos serem mais relevantes para os parlamentares em suas negociações com o poder Executivo.

Organizados em partidos minimamente disciplinados, eles protegem-se da ação monopólica do presidente. Isso, por sua vez, garante o fluxo de projetos no plenário da Câmara e, em compensação, os legisladores recebem do Executivo benefícios de patronagem a ser distribuídos em seus redutos eleitorais. Nesse sentido, a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação (SANTOS, 2002, p. 244).

Nesse contexto, com base em pesquisas empíricas sobre o comportamento das lideranças nos processos decisórios, Santos (2002) defende que, a partir da Constituição de 1988, o êxito do governo passou a depender de uma coalizão estruturada de forma consistente. A presidência negocia com os partidos e não com parlamentares individuais ou facções partidárias. A ideia de alianças *ad hoc*, formadas para votação de matérias específicas, que dependiam de uma distribuição marginal de patronagem, foi modificada por coalizões governamentais que detêm um certo grau de disciplina, dando previsibilidade ao sistema.

Os Líderes partidários também têm uma forte influência no número e na composição das comissões. O RICD afirma que o número de membros efetivos das

Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. Além disso, após ser definida a representação numérica dos Partidos e Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes possuem o dever de comunicar à Presidência, no prazo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que as integrarão, seja como titulares ou como suplentes.

Para Santos (2002), o principal fator que é utilizado para a escolha de membros para ocupar a comissão é a especialização prévia na matéria em que a comissão trabalha. Para o autor, a maneira mais segura de se aferir o grau de especialização prévia de um parlamentar em determinada matéria é a sua experiência profissional. Somado a isso, “quando não há na bancada profissionais bem informados nos temas relacionados com a atividade da comissão, os líderes vão procurar *proxies* em experiências profissionais prévias” (SANTOS, 2002, p. 251). As comissões serviriam para trazer conhecimento especializado ao processo legislativo, considerando que os ocupantes das suas cadeiras teriam certo conhecimento sobre as matérias discutidas e deliberadas.

Nesse contexto de alta rotatividade dos deputados nas comissões, o Poder Executivo, através dos líderes de partidos ou da coalizão que apoia o governo, possui um alto poder sobre as comissões, podendo interferir na substituição dos seus membros, colocando um número estratégico de membros aliados, em caso de ameaça de derrota em uma votação importante para sua agenda (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Para estes autores, os Líderes possuem a prerrogativa de

nomear, assim como substituir, a qualquer momento, os membros das comissões (art.10). Não há restrições quanto ao tempo de permanência dos deputados nas comissões. Aparentemente, existe uma auto seleção por parte dos deputados, porém, há evidências de que líderes dos partidos interferem significativamente no processo de nomeação dos integrantes da comissão. (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48-49)

Outro ponto que interfere diretamente no andamento das propostas nas comissões é o pedido de urgência. Ele pode ser requerido, conforme Art. 154 do RICD, tanto por um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, como por dois terços dos membros de uma Comissão ou da Mesa Diretora, limitando assim ações individuais de deputados que não estão organizados ou que não se adequem à racionalidade da centralização do processo (SANTOS, 2006).

Pereira e Mueller (2000) defendem a ideia de que o poder das comissões no Congresso brasileiro tem uma base institucional muito fraca. Apesar do poder terminativo, que possibilita à comissão aprovar uma proposta diretamente, sem que esta seja discutida no plenário, o pedido de urgência, na prática, impossibilita a utilização do poder terminativo por parte da Comissão.

Utilizando do poder de urgência, o Executivo ou o Colégio de Líderes força a saída da proposta em debate na Comissão e a transfere para o Plenário da casa legislativa. Prova desta ideia, segundo os autores citados acima, é de que das 805 propostas aprovadas entre 1985 e 1998, as comissões fizeram uso do seu poder terminativo em apenas 106 (13,16%), e somente 71 propostas (8,81%) foram aprovadas nas comissões sem nenhuma emenda do Plenário (PEREIRA; MUELLER, 2000).

A mesma ideia é defendida por Santos (2006). Para o autor são os líderes que, na prática, controlam o fluxo de trabalhos no Legislativo. Através deles, as matérias são direcionadas ao plenário, que passa a ser o principal local de decisão, rebaixando as comissões a um locus de poder secundário e descentralizado. Para o autor,

As comissões e o plenário são esvaziados como instâncias decisórias na medida em que as discursões substantivas são deliberadas no Colégio de Líderes. A participação dos parlamentares é, então, restrita à fase final do processo, quando a lei é submetida à votação. A centralização decisória no Colégio de Líderes favorece o Executivo ao diminuir incertezas próprias de um processo de negociação descentralizado” (SANTOS, 2006, p. 232).

Porém, esta visão sobre o Colégio de Líderes não é unânime. O RICD prevê, em seu artigo 20, parágrafo 2º, que sempre que for possível, as “deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada” (BRASIL, 1989). Apesar do importante papel do Colégio de Líderes estipulado pela norma interna da Câmara dos Deputados, além do que foi apontado pela literatura anteriormente, Cintra e Lacombe (2015) apontam que neste Colegiado, historicamente, não se segue as instruções regimentais.

Um exemplo disso, segundo os autores, foi o que ocorreu na votação da Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. Sem acordo entre os líderes para a aprovação da matéria, o então presidente da Câmara Michel Temer (PMDB-SP), decidiu colocar o projeto em pauta, com a deliberação de que, caso algum

Líder não concordasse com a votação do projeto, poderia apresentar requerimento de retirada de pauta em plenário. Apesar de apresentados os requerimentos pelos líderes de alguns partidos, estes foram rejeitados em plenário, restando a aprovação da matéria.

Analisando esta prerrogativa, Rocha e Barbosa (2008) demonstram que a utilização do pedido de urgência é muito mais frequente em projetos de leis iniciados pelo poder Executivo, e que a maioria dos pedidos é feita pelo próprio Congresso. Assim, observam os autores, os próprios parlamentares criam obstáculos para o trabalho nas comissões, impedindo-as de analisar de forma mais aprofundada os projetos de lei.

O sistema de comissões brasileiro é gerido por regras do processo decisório que acabam centralizando e reservando poderes nas mãos das lideranças partidárias, entre esses poderes, os de designar membros para ocupar as comissões. Para Rocha e Barbosa (2008), não é possível estabelecer uma lógica inequívoca sobre o funcionamento das comissões, porém, pode-se identificar fatores que contribuem para sua participação ativa no processo decisório, e fatores que limitam o seu adequado funcionamento:

Entre as primeiras, assinalam-se: os poderes de iniciativa legislativa e emenda, a possibilidade de apreciar conclusivamente matérias, de peticionar a autoridades públicas e os mecanismos de interlocução com a sociedade. Já entre as segundas, destacam-se: o tamanho das comissões (entre 25 e 51 participantes), a ausência de regras que incentivem a permanência do legislador na comissão e que impeçam a alta rotatividade dos mesmos, e a prerrogativa do Presidente e das lideranças partidárias de pedir urgência na tramitação das leis (ROCHA; BARBOSA, 2008, p. 101).

Porém, Freitas (2016) possui outra visão sobre o tema. Segundo a autora, o argumento de que as Comissões são fracas e com pouca importância advém de uma comparação com o sistema de comissões norte-americano. Neste país, para o projeto ser votado em plenário, necessariamente, deve haver uma deliberação da comissão que o analisa, não havendo outro meio dele ser retirado desta.

A autora mostra que é equivocado ignorar a importância das comissões por, basicamente, dois motivos. O primeiro diz respeito ao pedido de urgência: de todos os Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar que foram aprovados no Congresso de 1988 a 2010, em regime de urgência, 45% deles foram votados em plenário com parecer do relator do projeto na Comissão. Ou seja, houve deliberação dentro da comissão, apesar do pedido de urgência.

Além disso, 22% dos projetos que foram aprovados no período com pedido de urgência, já haviam passado por todo o rito interno do processo ordinário, antes mesmo da urgência ser solicitada. O requerimento de urgência, nesses casos, não possuiu o condão de evitar oposições de legisladores. Assim, “a urgência não constitui aqui um poder para oprimir ou inibir a ação dos parlamentares, antes disso, é um poder de agenda, utilizado para pôr em pauta um projeto” (FREITAS, 2016, p. 78).

Para a autora, o pedido de urgência não é utilizado como arma de evitar uma comissão oposicionista ou minar o poder de congressistas oportunistas; nesse contexto, o pedido de urgência se encaixa como um instrumento que é utilizado para levar o projeto à ordem do dia – geralmente abarrotada de projetos. Caso a urgência não seja solicitada, o projeto deve aguardar em uma fila para votação em plenário, onde as Medidas Provisórias e os Projetos de Lei com urgência constitucional possuem prioridades (FREITAS, 2016).

### **Lei 8.930/94 – A modificação na lei de crimes hediondos**

A Lei nº 8.930 (BRASIL, 1994), que alterou a lei de crimes hediondos, ficou conhecida pelo nome “Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez”, em homenagem à autora de telenovelas da Rede Globo, que foi a principal patrocinadora do projeto. Glória Perez iniciou a campanha de coleta de assinaturas no ano de 1992, após a morte de sua filha Daniella Perez, brutalmente assassinada pelo ator com quem contracenava em uma novela de grande público à época.

O projeto de lei 4.146 de 1993, pretendia alterar redação do Artigo 1º da Lei nº 8.072/1990, incluindo o crime de homicídio qualificado no rol dos crimes considerados hediondos. A redação final do projeto acabou por incluir os seguintes crimes no referido rol: homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; epidemia com resultado morte; e genocídio.

Porém, durante a conferência acerca do cumprimento dos procedimentos legais, verificou-se que o projeto possuía vícios formais relacionados à coleta das assinaturas, o que impediu que este fosse apresentado como projeto de lei de iniciativa popular. Com

esta impossibilidade, o projeto foi “adotado” pela Presidência da República e encaminhado para Câmara dos Deputados (MELCHIORI, 2011).

O referido projeto de lei, primeiramente, foi encaminhado pelo Poder Executivo ante a apresentação pelo então Ministro da Justiça, Mauricio Corrêa, da proposta de Indicação Legislativa encaminhada pelo Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro no dia 25 de agosto de 1993, visando incluir os esquadrões da morte no rol de crimes hediondos.

Com essa proposta, os autores fazem referência direta à Chacina da Candelária, onde, no dia 23 de julho de 1993, oito jovens, incluindo seis crianças e adolescentes, foram assassinados, próximo à igreja da Candelária no Rio de Janeiro, por um grupo de extermínio formado, majoritariamente, por policiais militares.

A redação original do projeto, vinda através do Poder Executivo, previa a modificação do Artigo 1º da lei de Crimes Hediondos (BRASIL, 1990), a fim de incluir nesse rol o crime de homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente.

A essa proposição, foi anexada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), através do Ofício SGM nº 940 de 14 de outubro de 1993, o projeto oriundo da participação popular, subscrito por mais de um milhão e trezentas mil assinaturas.

Neste ofício, o Presidente da Câmara relata que, em audiência realizada no dia 5 de outubro, recebeu das mãos de comissão integrada por advogados, artistas e mães cujas famílias se tornaram vítimas da violência, um projeto de lei que visava alterar o artigo primeiro da lei de crimes hediondos, a fim de que nele constasse e fosse inserido como crime hediondo, o “homicídio qualificado”.

É considerado qualificado, de acordo com o Código Penal Brasileiro – Art. 121, § 2º – todo homicídio praticado:

I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; II - por motivo fútil; III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum; IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido; V- para assegurar a

execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime (BRASIL, 1940).

O Projeto de lei 4.146 de 1993, que originou a supracitada modificação legislativa, teve uma rápida tramitação na câmara dos deputados. Desde sua apresentação no Plenário daquela Casa Legislativa até a sua aprovação final, passaram-se apenas 11 meses.

Após o recebimento do projeto, a Presidência da Câmara encaminhou a proposta legislativa, acompanhada pelas assinaturas que a subsidiavam, para a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Ao ser enviado à Comissão de Constituição e Justiça e Redação, coube a relatoria do projeto ao então deputado José Luiz Clerot (PMDB-PB). O Relator considerou em seu voto, que a proposição proveniente do Poder Executivo, apresentava uma redação insuficiente, já que considerava como hediondo o homicídio quando cometido em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que praticado por um só agente. No seu voto, o relator afirmou ser impossível um grupo ser formado por uma só pessoa, considerando a proposta advinda da manifestação popular e encaminhada pelo Ofício SGM nº 940 de 14 de outubro de 1993, bastante superior.

Sendo assim, o referido Relator do Projeto na Comissão de Constituição e Justiça, no dia 15 de março, optou por propor uma emenda ao projeto enviado pelo Executivo, estabelecendo a alteração da lei de crimes hediondos no seguinte sentido: “homicídio qualificado, consumado ou tentado, quando praticado em atividades típicas de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente” (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS).

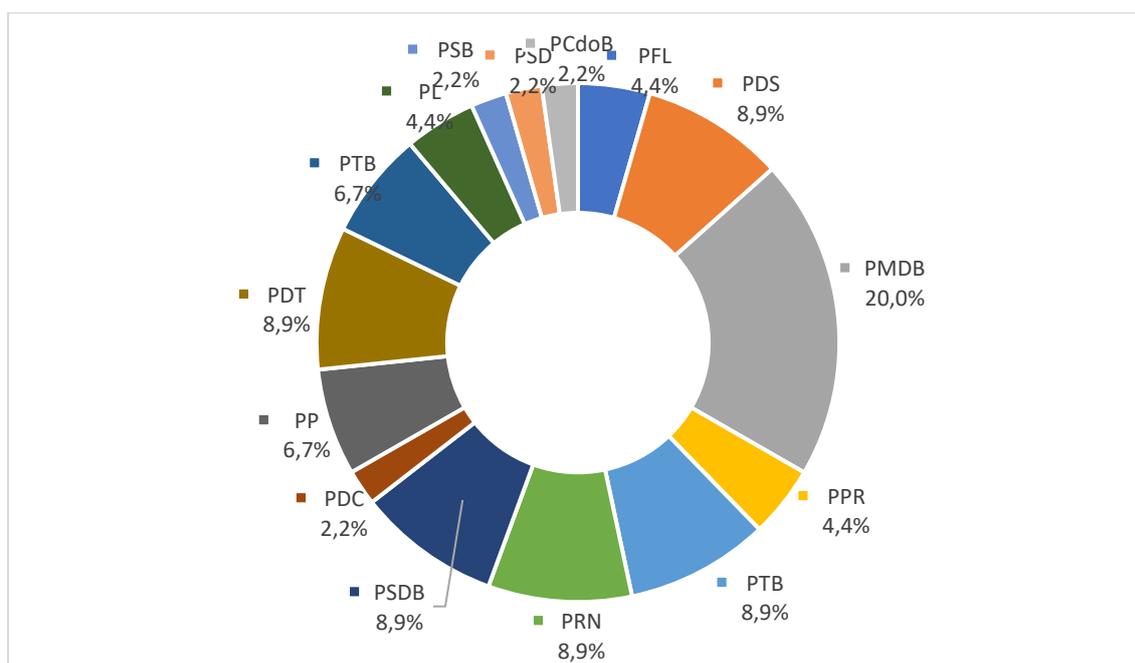
Porém, ao apresentar o voto no plenário da Comissão, o mesmo foi criticado pelos deputados José Abrão (PSDB-SP), Luiz Máximo (PSDB-SP), Ibrahim Abi-Ackel (PDS-MG) e Edmundo Galdino (PSDB-TO), que reformularam o parecer do Relator e aprovaram na Comissão de Constituição e Justiça, em 23 de março de 1994, o Projeto de lei do Poder Executivo nº 4.146 de 1993, acrescentando, a feito de emenda, a expressão “e homicídio qualificado, consumado ou tentado”, *in fine*.

Com isso, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados fundiu, integralmente, as duas proposições de alteração da lei de crimes hediondos. Ou seja, tanto

o projeto de origem do Poder Executivo quanto o de origem da iniciativa popular, anexado pelo Presidente da Câmara, foram contemplados no texto final da Comissão.

A CCJ da Câmara dos Deputados contava com 45 membros,<sup>1</sup> divididos em 15 partidos, como mostra o gráfico:

Gráfico 1: Composição partidária da Comissão de Constituição e Justiça no caso da “Lei de Crimes Hediondos”



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no banco de dados da Câmara dos Deputados (Portal da Câmara dos Deputados)

<sup>1</sup> José Thomaz Nono – PFL/AL (Presidente da Comissão); Ibrahin Abi – PDS/MG; Jose Dutra – PMDB/AM; Vilmar Rocha – PFL/GO; Carlos Kayath – PTB/PA; Joao Natal – PMDB/GO; José Clerot – PMDB/PA; Maurici Mariano – PRN/SP; Mendes Ribeiro – PMDB/RS; Fernando Diniz – PMDB/MG; Gilvan Borges – PMDB/AP; Joao Henrique – PMDB/PI (vice-líder do seu partido na CD); Délio Braz – PMDB/GO; Mauricio Calixto – PTB/RO; Antônio Geraldo – PRN/PE; Gerson Peres – PPR/PA (líder do PPR de 1993-1994); José Burnett – PRN/MA; José Eymael – PPR/SP; Osvaldo Melo – PDS/PA; Prisco Viana – PMDB/BA; Vasco Furlan – PDS/SC; Edmundo Galdino – PSDB/TO; José Abrão – PSDB/SP; Luiz Máximo – PSDB/SP; Moroni Torgan – PDC/CE; Paulo Silva – PSDB/PI; Benedito Domingos – PP/DF (primeiro vice-líder do seu partido, em 1994); Carlos Scapelini – PP/PR; Edison Fidelis – PTB/RO; Luiz Carlos Haully – PP/PR (vice-líder do seu partido em 1994, e vice-líder do Governo, em 1994); Benedito de Figueiredo – PDT/SE (vice-líder do PDT, de 1993-1994); Beth Azize – PDT/AM (primeiro vice-líder do PDT, 1994); Neiva Moreira – PDT/MA; Wilson Muller – PDT/RS (vice-líder do seu partido); Edésio Passos – PT/PR; Helvécio Castello – PL/ES; José Dirceu – PT/SP; Pedro Tonelli – PT/PR; Ervin Bonkoski – PTB/PR; Oscar Travassos – PDS/MT; Ricardo Corrêa – PL/MT; Irani Barbosa – PSD/MG; Roberto Franca – PSB/PE; Sérgio Miranda – PCdoB/MG (vice-líder do PCdoB, em 1994); Euclides Mello – PRN/SP.

Segundo Figueiredo, Rosa e Rodrigues (2012), a coalizão governamental, na data da tramitação do projeto em análise, contava com os partidos: PFL, PMDB, PSDB e PP. Juntos, esses partidos possuíam, além da presidência da Comissão e a Relatoria do projeto, quase 40% das cadeiras da CCJ, o que lhes dava margem para, em negociação com partidos de centro, aprovar as matérias de interesse do governo na Comissão.

Para fins de comparação, os partidos que não faziam parte da coalizão de Itamar Franco seriam o PT e o PDT. Mesmo se contabilizássemos o PCdoB como integrante de um polo oposicionista dentro da CCJ, esses partidos somariam 17,76% das cadeiras. Porém, na votação do projeto, e com base nos documentos sobre sua tramitação na CCJ da Câmara (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS), esses três partidos não tentaram obstruí-lo, nem modificar o seu conteúdo.

Como dito anteriormente, o PSDB teve um papel importante na discussão do conteúdo do relatório e da emenda substitutiva proposta pela Comissão. Foi através da atuação de 3 dos seus 4 deputados, que o parecer do relator foi reformulado, e o acordo sobre a redação final do projeto foi feita.

O projeto foi discutido em turno único no plenário, no dia 24 de março de 1994. Após um longo debate, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE), com base em solicitações feitas pelos Líderes, abriu um prazo de um dia para a propositura de emendas ao projeto, e o enviou para a Comissão de Constituição e Justiça.

O projeto foi alvo de duas emendas. A primeira, tratou-se de uma Emenda Supressiva impetrada pelo deputado Nelson Trad (Líder do PTB), que visava retirar do texto aprovado pela CCJR, a caracterização dos crimes de homicídio qualificado (tanto na sua forma tentada como na consumada) como hediondos, restringindo-o assim às modificações feitas na Comissão.

Na justificativa da Emenda Supressiva, o referido deputado afirma que o cerne do problema da criminalidade é de ordem social e não punitivista. Para isso, ele defendeu a distribuição de renda e oportunidade para que a população mais carente, que sofre as mazelas do sistema criminal, possa escapar de um ciclo de criminalidade.

Caso a emenda supressiva do deputado viesse a ser acolhida, na prática, significaria a não aceitação do projeto oriundo da iniciativa popular, já que este versava justamente sobre a majoração da punição e a previsão destes delitos como hediondos.

A segunda Emenda consistia em adicionar casos ao rol de crimes hediondos. A proposta foi apresentada pela deputada Regina Gordilho (PRONA-RJ), visando acrescentar ao projeto os crimes praticados por ministros de Estado, governadores, senadores, deputados, prefeitos e vereadores que cometessem as seguintes infrações: desvio de verbas, omissões quanto a roubos em repartições, permissões de espancamento e violência em favelas, e que contribuíssem para o extermínio da população indígena.

Em sua justificativa, a deputada pleiteia o acréscimo desses crimes para que as autoridades constituídas possam ser responsabilizadas, tanto civil como criminalmente pelos atos praticados em suas gestões, combatendo o sentimento de impunidade que paira sobre elas.

Remetido novamente para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, a fim de prosseguir com as análises e se manifestar sobre as proposições, as duas foram rejeitadas por unanimidade na votação da Comissão.

De acordo com o voto do relator José Luiz Clerot (PMDB/PB) e, posteriormente, sancionado unanimemente pela Comissão, a primeira emenda foi rejeitada por

suprimir do projeto aspecto que dele ainda não faz parte, ou seja, retirar do rol dos crimes hediondos o homicídio qualificado que, até agora, é objeto de emenda adotada por esta Comissão a ser apreciada pelo Plenário da Casa. Aliás, diga-se, por oportuno, que o caminho a ser seguido pelos que querem evitar a inclusão do homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos, será votar em Plenário pela rejeição da emenda já adotada por esta Comissão (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Para esclarecer o caso, lembramos que o projeto em votação na Câmara dos Deputados foi originário do Poder Executivo, sendo que o projeto de lei originário da participação popular (que previa o enquadramento do homicídio qualificado no rol de crimes hediondos) foi apensado ao do Executivo, tendo sido seus conteúdos fundidos pela emenda substitutiva aprovada na CCJ.

Já a segunda emenda, apresentada pela deputada Regina Gordilho do PRONA/RJ, foi rejeitada com a justificativa de não possuir a técnica legislativa correta para a inserção das condutas proposta pela deputada na lei de crimes hediondos. Segundo o voto do

Relator, “adotar a sugestão da deputada abre caminho para inserir na lei de crimes hediondos todas as figuras típicas descritas pela lei penal” (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS). Em seu retorno ao Plenário da Câmara dos Deputados, as emendas propostas anteriormente foram votadas pelo processo simbólico, no qual o presidente anuncia a votação da matéria e convida que os deputados a favor permaneçam sentados, dando o resultado da votação em seguida.

Os presentes votantes acolheram a emenda feita na CCJR, incluindo os crimes de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos. Sendo assim, restou prejudicada a primeira emenda feita no plenário da Câmara pelo deputado Nelson Trad (PTB).

Posta em votação a segunda emenda, proposta pela Deputada Regina Gordilho, os Líderes do PMDB, Germano Rigoto (PPR), Arnaldo Farias de Sá (PT) e José Fortunatti (PT), indicaram que seus partidos eram contrários à aprovação da emenda. Ao final, ela foi rejeitada.

Quadro 1 - Síntese de tramitação da “Lei de Crimes Hediondos”

Partido e órgão dos “adotantes”	Executivo (PMDB)
Parecer em Comissões	CCJR
Relator	PMDB
Parecer do relator	Favorável com Emendas
Emendas de Comissão	PSDB e PDS
Resultado na Comissão	Aprovado com Emenda
Emendas de Plenário	PTB (supressiva) – Rejeitada PRONA (aditiva) – Rejeitada
Obstrução da Oposição	Não
Resultado da Tramitação	Aprovado Projeto com Emenda da CCJR
Tipo de Votação	Simbólica
Requerimento de Urgência	Não
Tempo de Tramitação	11 meses

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados disponibilizados no Portal da Câmara dos Deputados

O quadro 1 sintetiza os principais pontos encontrados durante a análise do processo legislativo, do primeiro projeto de iniciativa popular aprovado no Brasil. Podemos visualizar o papel do Poder Executivo e a sua coligação, como importantes para

a aprovação da matéria, mantendo a relatoria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, bem como rejeitando as propostas de emenda apresentadas em plenário.

Por fim, é necessário dar ênfase ao tempo de duração da tramitação deste projeto no Congresso. O projeto, desde a sua proposta até o a votação e aprovação final, ficou tramitando na Câmara dos Deputados por apenas onze meses, o que denota um interesse da Mesa Diretora e dos Líderes partidários em dar uma resposta célere à demanda da população. Uma pressão externa, vinda de um contexto de chacinas e crimes de grande repercussão midiática, juntamente com uma coalizão coordenada e sem grandes empecilhos da oposição, fizeram com que o projeto tivesse uma tramitação razoavelmente rápida.

### **Considerações Finais**

A votação da redação final do projeto, que seguiu o processo simbólico, teve como resultado a aprovação integral do conteúdo decidido dentro da CCJR. A participação de partidos da oposição, como o PT, não só foi no sentido de não obstruir, mas no sentido de apoiar o texto original definido na Comissão. Da leitura em plenário da matéria (07 de outubro de 1993) até a sua votação final em setembro de 1994, o trâmite total do projeto durou onze meses.

A análise deste caso específico demonstra que, para a aprovação da Lei 8.930/94, o locus principal de decisão sobre o conteúdo aprovado foi a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Foi lá que seu conteúdo foi estabelecido, e a atuação dos partidos em plenário demonstra sintonia com a unanimidade presente na votação dos pareceres emitidos pela Comissão e seus partidos integrantes.

Após a aprovação do trabalho do relator pela Comissão, este passou a servir de base para todas as decisões em plenário. Depois de votado na Comissão de Constituição e Justiça, o Plenário da Câmara nada acrescentou ao conteúdo do projeto. Foi nessa comissão que a redação foi discutida e (re)formulada.

O papel do Poder Executivo também não pode ser deixado de lado na análise desse projeto. Ao ser anexado aos projetos de lei do Poder Executivo, ou ter um patrocínio direto, o projeto de lei de iniciativa popular já entrava com um tratamento diferenciado,

dispensando a análise em algumas comissões e agilizando o seu trâmite. O conteúdo final da lei votada foi o resultado da união do projeto original enviado pelo Governo e da propositura popular, resultando em uma junção de preferências institucionais e populares para o conteúdo da lei.

Por fim, podemos perceber que as únicas duas emendas propostas em plenário, vieram de membros de partidos que não integravam a coalização governamental. Isso nos leva a pensar que a lógica apontada pelos autores citados anteriormente, se faz presente quando o assunto analisado é as leis de iniciativa popular.

Podemos deduzir, neste caso estudado, que na aprovação da primeira lei de iniciativa popular brasileira, houve, desde o recebimento da proposta no Congresso Nacional, um arranjo envolvendo tanto forças externas ao Congresso quanto fatores institucionais. Esses fatores foram coordenados pela Coalizão governamental, e o conteúdo final da lei foi o resultado desta dinâmica.

## Referências

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos**, México, v. 18, n. 35, p. 9-34, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100001&script=sci_arttext). Acesso em: 20/01/2019.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UMFG, 2006, p. 35-44.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília: Presidência da República, [1940]. Alterado por leis posteriores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Constitucional nº 9 de 1945**. Dá nova redação a artigos da Constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, [1945]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacao-original-1-pe.html>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**: Resolução n.17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados [1989]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento->

interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/ricd%20atualizado%20ate%20rcd%20%2012-2019.pdf. Acesso em: 16/12/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.072 de 25 de julho 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm). Acesso em: 19/12/2019.

BRASIL. **Lei nº 8.930 de 06 de setembro 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm). Acesso em: 19/12/2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=3DBB4529B346708C7288B7898F491F75.proposicoesWebExterno2?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3DBB4529B346708C7288B7898F491F75.proposicoesWebExterno2?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993). Acesso em: 19/12/2019.

CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B. A câmara dos deputados na nova república: a visão da ciência política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2015, p. 143-182.

FIGUEIREDO, Argelina C.; ROSA, Gabriela R. da Guia; RODRIGUES, Leandro de P. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros estudos**, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER; Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 94-102.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Orgs.) **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 163-190.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas da FGV. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8664/DISERT\\_CINTIA%20EBNER%20MELCHIOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8664/DISERT_CINTIA%20EBNER%20MELCHIOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 10 de janeiro de 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 21/12/2019.

ROCHA, Marta M. da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 93-104, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000300007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 21/12/2019.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003). Acesso em: 19/12/2019.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 223-236.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

WELP, Yanina. La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. **Íconos**, Quito, n. 31, p. 117-130, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/509/50903109/>. Acesso em: 10/09/2017.

Recebido em: 19/09/2019.

Aceito em: 10/11/2019.

---

**A LEI DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO E SUA INFLUÊNCIA NA CANDIDATURA E NA ELEIÇÃO DE MULHERES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

***THE LAW OF THE ELECTORAL QUOTES OF GENDER AND THEIR INFLUENCE ON APPLICATION AND ELECTION OF WOMEN FOR THE BRAZILIAN PARLIAMENT***

---

Laís Tojal Coelho de Barros\*

**Resumo**

O estudo visa discutir os dados e as questões que influenciam a eleição de mulheres na Câmara de Deputados brasileira. As mulheres representam a minoria na casa legislativa, em especial as mulheres negras. A Lei 10.304 de 2009, que alterou a Lei 9.504, trouxe a obrigatoriedade de que cada partido ou coligação preencha no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada sexo. O presente trabalho analisa os dados quantitativos das mulheres que foram candidatas antes e depois da obrigatoriedade da cota, e quantas vieram a se eleger. Analisa, também, a candidatura e eleição das mulheres negras nos pleitos de 2014 e 2018, quando a declaração de cor/raça se tornou obrigatória para todos os candidatos. Com base nos dados apresentados e em diversos autores que escrevem sobre os temas propostos, é feita a análise de motivos influenciadores da não proporcionalidade na candidatura e eleição de mulheres, com foco especial em mulheres negras.

**Palavras-chave:** Gênero; Eleição; Câmara dos Deputados; Mulher Negra.

**Abstract**

The study aims to discuss the data and issues that influence the election of women to the Brazilian Chamber of Deputies. Women represent the minority in the legislature, especially black women. Act 10304 of 2009, which amended Act 9504, made it mandatory for each party or to fill a minimum of 30% and a maximum of 70% for applications of each sex. The present work analyzes the quantitative data of woman who were candidates before and after the quota obligation and how many were elected. It also examines the participation and election of black women in the 2014 and 2018 elections, when the color / race statement became mandatory for all candidates. Based on the data presented and so many authors who write about the proposed themes, the analysis of reasons influencing the non-proportionality in the candidacy and election of women is made, with special focus on black women.

**Keywords:** Gender; Election; Parliament; Black Woman.

---

\* Graduada em Direito pela Faculdade Estácio Alagoas/Brasil. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura da 19ª Região/Brasil. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas/Brasil. Mestranda em Estudos Sobre as Mulheres: Gênero, Cidadania e Desenvolvimento pela Universidade Aberta de Lisboa/Portugal. E-mail: laistojal@hotmail.com.

## 1 Introdução

O presente estudo se propõe a apresentar o conteúdo da Lei 9.504, que estabelece as normas das eleições, com destaque para o seu artigo 10, que institui as cotas eleitorais de gênero. Procura identificar sua influência na eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados em 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018 e, especificamente, na eleição de mulheres negras em 2014 e 2018.

Tal influência é medida a partir da análise de dados apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as eleições citadas, e da análise dos fatores que influenciam a candidatura e a eleição de mulheres, especialmente de mulheres negras.

O artigo foi dividido em três subtítulos. O primeiro, intitulado “Cotas eleitorais de gênero”, apresenta a evolução das leis que tratam sobre o tema, com foco na Lei 12.034 de 2009, que torna obrigatória o preenchimento de 30% no mínimo, e 70% no máximo para a candidatura de cada sexo. O segundo, “Análise de dados quantitativos de mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados”, aborda a comparação entre a candidatura e a eleição de mulheres antes e depois da referida obrigatoriedade. Esse subtítulo apresenta, também, a análise dos dados sobre a candidatura e eleição de mulheres negras nas eleições de 2014 e 2018, que foram as duas eleições em que houve a obrigatoriedade – exigência do TSE – de declaração da cor/raça pelo candidato. O terceiro subtítulo trata da sub-representação das mulheres, em especial das mulheres negras, nos espaços de poder, com foco voltado à Câmara dos Deputados, apresentando as questões que influenciam a eleição destas mulheres.

## 2 Cotas Eleitorais de Gênero

A Lei 12.034 de 2009 institui as chamadas cotas eleitorais de gênero. Ela foi criada e aprovada depois de uma pressão internacional na década de 90, especialmente na América Latina, para que houvesse maior participação feminina na política, com a finalidade de consolidar o processo democrático que vinha acontecendo após o fim dos regimes ditatoriais no continente. No Brasil, uma das formas de aprimorar a democracia foi a criação da citada lei.

Em 1995 a Deputada Federal Marta Suplicy, endossada por outras deputadas, apresentou o projeto de lei que propunha cota mínima de 30% para a candidatura de mulheres para as eleições relacionadas à Câmara Municipal de todo Brasil, para o pleito que iria ocorrer no ano seguinte. A proposta foi aceita, porém com uma redução de 10% no percentual proposto originalmente, assim, a Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995 foi aprovada estabelecendo que deveriam ser reservados 20% das vagas para mulheres. Passou a vigorar nas eleições de 1996, cujo artigo 11 tem a seguinte redação:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres (BRASIL, 1995).

No ano de 1997, houve uma alteração com a aprovação da Lei 9.504 de 30 de setembro 1997. A nova lei foi aplicada para as eleições de 1998 e elevou para 30% o mínimo, e 70% o máximo de candidaturas de cada sexo. O termo “mulheres”, vigente na lei anterior, foi substituído pela expressão “cada sexo”. Além disso, houve a expansão das cotas para as esferas estadual e federal. O seu artigo 10 traz a seguinte redação:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (BRASIL, 1997).

Em 2009, a Lei 12.034 altera a Lei 9.504, que estabelece as normas das eleições, na chamada “minirreforma” eleitoral. Na lei anterior havia a obrigação da reserva de vagas, porém não do preenchimento. A nova lei muda o termo “deverá reservar” para “preencherá”, havendo uma obrigatoriedade no preenchimento das vagas por candidatura de cada os sexo, segundo explicitado pelo texto do artigo 10 da referida lei:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as assembleias legislativas e as câmaras municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de *cada sexo* (BRASIL, 2009. Grifos da autora).

O termo “sexo” no lugar de mulheres, alterado na lei de 1997, foi mantido com o intuito de tentar evitar questionamentos sobre o tratamento diferenciado para mulheres. Contudo, sua função permaneceu a mesma em relação a homens e mulheres, tendo em vista que o número de candidatos homens superou, nas eleições anteriores, o de mulheres.

O citado artigo 10 só é aplicado às eleições proporcionais, o que engloba a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleia Legislativa e Câmaras municipais. No âmbito federal, aplica-se apenas à Câmara dos Deputados.

As cotas eleitorais de gênero incentivaram a criação de outras ações afirmativas para incentivar a participação feminina na política. O Tribunal Superior Eleitoral, em 2018, decidiu de forma unânime pela reserva de, pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conhecido como Fundo Eleitoral, para financiar candidaturas femininas. Os ministros do tribunal entenderam que o mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, segundo informações contidas no site do referido Tribunal (TSE, 2018). Essa decisão está de acordo com a das cotas e é uma forma de tornar a candidatura das mulheres mais competitiva.

Mesmo com as referidas leis, não houve um aumento expressivo nas candidaturas e, principalmente, na eleição de mulheres. Por meio da análise dos números relacionados às eleições de 2002 até 2018, a seguir é possível perceber que tais leis não foram suficientes para trazer uma mudança substancial em relação à representação feminina na Câmara de Deputados brasileira.

### **3 Análise de Dados Quantitativos de Mulheres Candidatas e Eleitas para a Câmara dos Deputados**

#### **3.1 Apresentação e análise dos dados**

Apesar de a primeira lei de alcance nacional sobre cotas eleitorais de gênero, ter vigorado a partir das eleições de 1998, sua aplicação ainda era facultativa. Somente a partir de 2009, com a Lei 12.034, elas se tornarão obrigatórias. Os dados a seguir irão mostrar a quantidade de mulheres candidatas para os cargos de deputada federal, e a quantidade de mulheres eleitas para o mesmo cargo entre 2002 e 2018, com base em

dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e compilados pelo Centro Feminista de Estudo e Assessoria (CFEMEA), organização não governamental feminista e antirracista fundada em Brasília, cujo objetivo é fazer a comparação entre a situação anterior e posterior à implementação da Lei 12.034 de 29 de setembro de 2009.

Quadro 1 – Dados das eleições em 2002 para Câmara dos Deputados (gênero de candidatos e eleitos)

Eleições 2002 – Câmara dos Deputados	
Homens	3.909 (88,5%)
Mulheres	509 (11,5%)
<b>Total de candidatos/as</b>	<b>4.418</b>
Homens Eleitos	471 (91,8%)
Mulheres Eleitas	42 (8,1%)
<b>Total de eleitos/as</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados pelo CFEMEA (2002)

Em 2002 já é possível observar a diferença da porcentagem entre candidatos e candidatas, não chegando a 20% o número de mulheres e a 10% o número de eleitas. Das mulheres que se candidataram, apenas 8,1% foram eleitas.

Quadro 2 – Dados das eleições em 2006 para Câmara dos Deputados (gênero de candidatos e eleitos)

Eleições 2006 – Câmara dos Deputados	
Homens	4.499 (88,2%)
Mulheres	652 (11,8%)
<b>Total de candidatos/as</b>	<b>5.151</b>
Homens Eleitos	468 (91,3%)
Mulheres Eleitas	45 (8,7%)
<b>Total de eleitos/as</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados pelo CFEMEA (2006)

Nas eleições de 2006, o quadro quase não se altera em comparação a 2002. O número de mulheres candidatas não chega aos 20%, novamente. Quanto às eleitas, há quase um empate nas porcentagens, ou seja, tanto em 2002 quanto em 2006, a taxa não atinge os 10%. Apenas 7% das candidatas para deputada foram eleitas, menos que a eleição de 2002.

Quadro 3 – Dados das eleições em 2010 para Câmara dos Deputados (gênero de candidatos e eleitos)

Eleições 2010 – Câmara dos Deputados (primeira após a obrigatoriedade da cota de gênero)	
Homens	4.179 (80,6%)
Mulheres	1.007 (19,4%)
<b>Total de candidatos/as</b>	<b>5.186</b>
Homens Eleitos	468 (91,3%)
Mulheres Eleitas	45 (8,7%)
<b>Total de eleitos/as</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados pelo CFEMEA (2010)

Como pode-se observar, apesar da obrigatoriedade de, no mínimo, 30% das candidaturas serem destinadas a cada sexo, o número de candidatas, novamente, não chega a 20%. O número de eleitas permanece na casa dos 8%, apesar de ter havido um discreto aumento de candidatas em comparação com as eleições anteriores. Apenas 4,4% das candidatas foram eleitas para o cargo de deputada, havendo uma diminuição em relação às eleições anteriores.

Quadro 4 – Dados das eleições em 2014 para Câmara dos Deputados (gênero de candidatos e eleitos)

Eleições 2014 – Câmara dos Deputados	
Homens	4.864 (68,16%)
Mulheres	2.273 (31,8%)
<b>Total de candidatos/as</b>	<b>7.137</b>
Homens eleitos	462 (90,1%)
Mulheres eleitas	51 (9,9%)
<b>Total de eleitos/as</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados pelo CFEMEA (2014)

Nas eleições de 2014, há o cumprimento da lei da cota de gênero, porém quase no mínimo dos 30%. Tal situação não refletiu de forma expressiva no número de eleitas, que não chegaram à casa dos 10%, como nas eleições anteriores. Somente 2,2% das candidatas foram eleitas para deputadas. Em comparação a 2002, 2006 e 2010 a porcentagem de candidatas vem aumentando, porém, a porcentagem de eleitas vem caindo. Em relação à quantidade de eleitas, houve um pequeno aumento em 2014 em relação à eleição de 2010.

Quadro 5 – Dados das eleições em 2018 para Câmara dos Deputados (gênero de candidatos e eleitos)

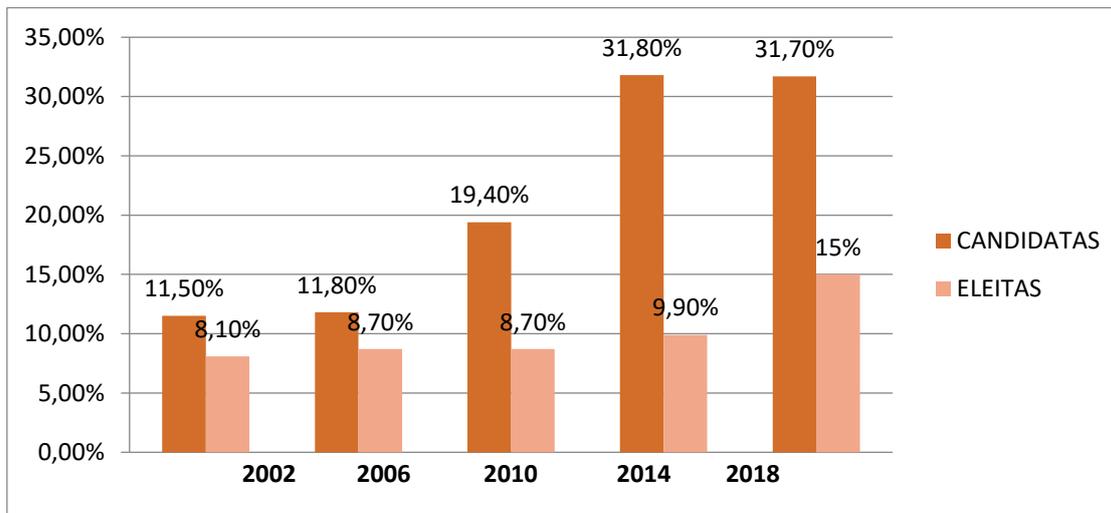
Eleições 2018 – Câmara dos Deputados	
Homens	5.446 (68,3%)
Mulheres	2.526 (31,7%)
<b>Total de candidatos/as</b>	<b>7.972</b>
Homens eleitos	436 (75%)
Mulheres eleitas	77 (15%)
<b>Total de eleitos/as</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados pelo CFEMEA (2018)

Em 2018, novamente, as cotas foram cumpridas de forma mínima em relação às candidaturas. Houve um aumento em relação às eleitas para a Câmara, mas ainda não chegou a atingir a marca de 20%. Do número de candidatas, apenas 3% foram eleitas. Houve um aumento mínimo em relação a 2014.

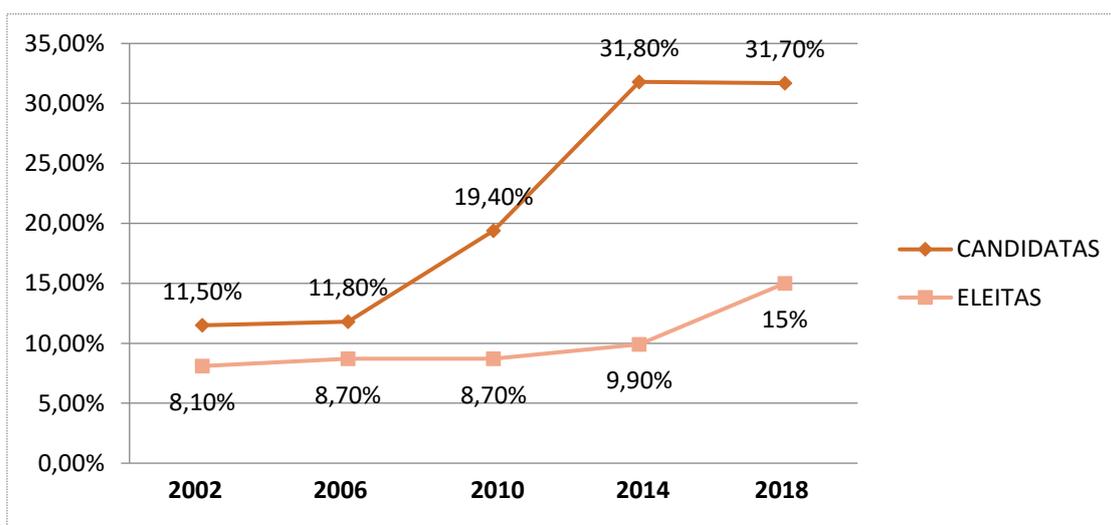
Os gráficos a seguir mostram a comparação entre as eleições de 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018 em relação à eleição de mulheres.

Gráfico 1 – Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados (2002-2018)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados apresentados nos quadros anteriores

Gráfico 2 – Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados (2002-2018)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados apresentados nos quadros anteriores

De acordo com os dados dos gráficos, há um aumento razoável em relação ao número de candidatas. Comparando a eleição de 2002, que contava com 11,5% de mulheres candidatas, à eleição de 2018, que contava com 31,7%, o aumento é superior a 20% na inscrição de mulheres candidatas. Contudo, esse aumento no número das inscrições, não se reflete de forma proporcional no número de eleitas. As linhas do gráfico 2, correm paralelamente nas eleições de 2002 e 2006 (período anterior à vigência da Lei 12.034), registrando uma diferença pequena entre o número de candidatas e o número de

eleitas (pouco mais de 3%), sendo que a partir de 2010 (após a vigência da referida lei), as linhas começam a se afastar, alcançando o maior distanciamento em 2014, voltando a se aproximar no pleito seguinte. Em 2018, a diferença entre o número de candidatas e o de eleitas sobe para a casa dos 15%.

### 3.2 Eleição de mulheres negras

Os números apresentados anteriormente estão relacionados à eleição de mulheres, tendo apenas o recorte de gênero. Os números a seguir comparam a candidatura e a eleição de mulheres brancas, pardas e negras nas eleições de 2014 e de 2018 para o cargo de deputada federal. Somente esses dois pleitos foram selecionados, porque é a partir de 2014 que o Tribunal Superior Eleitoral passou a exigir que cada candidato/a declarasse a cor/raça segundo a classificação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no registro da candidatura.

Quadro 6 – Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara de Deputados nas eleições de 2014 (quanto a cor/raça autodeclarada)

Deputada Federal – Eleições 2014	
Candidatas brancas	1.244 (54%)
Candidatas pardas	741 (32,6%)
Candidatas pretas	264 (11,6%)
<b>Total de candidatas</b>	<b>2.273</b>
Brancas eleitas	41(80,4%)
Pardas eleitas	7 (13,7%)
Pretas eleitas	3 (5,8%)
<b>Total de eleitas</b>	<b>51</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados do site do TSE

Segundo as autoras Flávia Rios e Edilza Sotero (2019, p. 4), as mulheres negras no Brasil, conforme classificação do IBGE, são o somatório das que se autodeclararam pardas e pretas. Nas eleições para deputados federais de 2014, 44,2% das candidatas se

declararam negras, em números absolutos foram 1.005, das quais apenas dez foram eleitas, representando 1,95% do total geral de deputados eleitos (homens e mulheres).

Quadro 7 – Mulheres candidatas e eleitas para a Câmara de Deputados nas eleições de 2018 (quanto a cor/raça autodeclarada)

Deputado/a Federal – Eleições 2018	
Candidatas brancas	1.397 (55%)
Candidatas pardas	734 (29%)
Candidatas pretas	358 (14,1%)
<b>Total de candidatas</b>	<b>2.526</b>
Branças eleitas	63(81,8%)
Pardas eleitas	8 (10,3%)
Pretas eleitas	5 (6,5%)
<b>Total de eleitas</b>	<b>77</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados compilados do site do TSE

Nas eleições para de 2018, o número de candidatas negras representou 43,2%, apresentando uma pequena diminuição em relação da eleição anterior. Das 1.092 candidatas, apenas 13 foram eleitas, representando 2,5% do total de deputados (513), tendo um pequeno aumento em relação à eleição de 2014, inclusive no número total de mulheres eleitas.

Os números apresentados demonstram que ainda há uma sub-representação feminina, mesmo com a obrigatoriedade trazida pela lei de cotas eleitorais de gênero. Em 2019, na composição da Câmara dos Deputados, que possui 513 cadeiras, apenas 77 são ocupadas por mulheres, representando 15% do total, segundo o site da Câmara dos Deputados. No Senado Federal, que possui 81 cadeiras, apenas 12 possuem ocupação feminina, representando, também, 15% do total, segundo o site do Senado Federal.

A situação da falta de representatividade agrava-se ainda mais quando se trata de mulheres negras. A composição da Câmara dos deputados só conta com 13 mulheres negras, o que corresponde a 2,5% do total de cadeiras. Atualmente, só existem 2 senadoras, o que representa 2,4% das 81 cadeiras.

Pode-se afirmar que há uma baixa quantidade de mulheres e, mais baixa ainda, a quantidade de mulheres negras ocupando o cargo de deputada federal. Essa presença política numérica é necessária para que diversos segmentos possam apresentar suas demandas por meio de representantes que compartilhem suas vivências.

#### **4 Sub-representação das Mulheres, em Especial Mulheres Negras, nos Espaços de Poder**

Inicialmente é necessário compreender o significado de uma sub-representação. Segundo Shirlei Santos de Jesus Silva, o termo é utilizado para conceituar a pouca ou quase nula representatividade de algum grupo em determinados contextos (SILVA, 2015). Segundo o artigo 45 da Constituição Federal do Brasil: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988). O Brasil possui uma composição social diversa de gênero e de raça/etnia. Segundo a Pesquisa por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), divulgada em 2016 pelo IBGE, as mulheres representam 51,5% da população brasileira. Segundo a mesma pesquisa, divulgada em 2018, os pardos e pretos representam, respectivamente, 46,5% e 9,3%, juntos somando a maioria da população. Tomando como base o artigo de Silva, citado acima, é possível perceber que há uma sub-representação do “povo”, tendo em vista que negros e mulheres representam a maioria da população do país, mas não ocupam a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados.

A questão que provoca a existência de diversos motivos que dificultam a ascensão da mulher dentro de espaços de poder, como a política, refere-se à estruturação da sociedade brasileira, uma vez que se baseia na dominação masculina. Segundo os autores Luís Felipe Miguel e Flávia Biroli (2014, p. 102), “a posição das mulheres não é apenas ‘diferente’ das dos homens. É uma posição social marcada pela subalternidade. Mulheres possuem menos acesso às posições de poder e de controle dos bens materiais”.<sup>1</sup> Segundo Heringer (2002), quanto ao racismo, a posição dos negros é subalterna em relação aos brancos dentro da estrutura social brasileira. Esta autora, que integra o Centro de Estudos

---

<sup>1</sup> Os autores discutem as principais contribuições da teoria política feminista produzida a partir dos anos 1980, e apresentam os termos em que os debates se colocam dentro do próprio feminismo, mapeando as posições de diferentes autoras e correntes.

Afro-brasileiros do Instituto de Humanidades da Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, aponta a existência de uma dominação branca, e como essa dominação reflete nos espaços de poder. E no caso da mulher negra, ela tem que enfrentar sua subalternidade duplamente, em relação ao sexo e à raça.

A dupla discriminação sofrida, revela como são oprimidas pelo sistema patriarcal e, ao mesmo tempo, são subjugadas por causa de sua raça, tendo em vista a intersecção entre raça e gênero. Isso faz com que elas não ocupem os espaços de poder, não sendo diferente com a política. Enquanto há um esforço social legislativo para que as mulheres sejam minimamente representadas, há um esforço maior e menos visível pela representação da mulher negra (SILVA, 2015).

A condição de mulher negra se diferencia da condição de mulher branca em diversos sentidos. Até mesmo dentro de movimentos de mulheres há esta diferenciação, pois para a mulher negra é necessário que ela, a princípio, supere o medo do racismo para adentrar em movimentos que são majoritariamente compostos por mulheres brancas. A autora Ângela Davis mostra tal questão quando trata das mulheres negras sendo subjugadas durante o Movimento Sufragista nos Estados Unidos. Enquanto as mulheres brancas acreditavam que o direito ao voto as colocaria em uma posição de igualdade com os homens, as mulheres negras preocupavam-se com sua existência enquanto pessoa. Para elas, não era relevante ter o mesmo direito que os homens, tendo em vista que seus companheiros negros eram explorados pelos empregadores. Segundo a autora, “a igualdade política não abriria a porta da igualdade econômica” (DAVIS, 2016, p. 146).<sup>2</sup>

A autora relata a história do movimento feminista nos EUA, mas pode ser vista como um reflexo da forma como as mulheres negras são tratadas em diversas situações, não só naquele país. Mesmo dentro do movimento de mulheres, as pautas e questões relacionadas às mulheres negras, são preteridas em nome de questões “gerais”, majoritariamente trazidas por mulheres brancas. Na escala de representação parlamentar no Brasil, a mulher negra está abaixo dos homens brancos, das mulheres brancas e dos homens negros.

---

<sup>2</sup> Ângela Davis traça um poderoso panorama histórico e crítico das imbricações entre a luta anticapitalista, a luta feminista, a luta antirracista e a luta antiescravagista, passando pelos dilemas contemporâneos da mulher. O livro é considerado um clássico sobre a interseccionalidade de gênero, raça e classe.

Diversos motivos podem influenciar negativamente a eleição das mulheres como, falta de investimento dos próprios partidos nas candidaturas femininas; disponibilidade de tempo para se dedicar às atividades políticas diante de suas atribuições familiares; incentivo familiar e social para adentrar nessa esfera ocupada majoritariamente por homens, entre outros (MIGUEL; BIROLI, 2014). Esses motivos ficam ainda mais evidentes na vida das mulheres negras. Os partidos não investem nas suas candidaturas por motivos de sexo e de raça, e a sociedade não acredita que elas deveriam ocupar tais lugares. Sem a intenção de exaurir os possíveis motivos, compreende-se que todos eles representam grandes obstáculos para a ascensão das mulheres na carreira política.

As dificuldades que as mulheres negras encontram para ascender aos espaços de poder, a exemplo do parlamento, não decorrem de situações individuais, nem de questões particulares. Muito menos estão ligadas a questões legais, tendo em vista que não há nenhuma lei que proíba a mulher negra de candidatar-se e eleger-se a nenhum cargo político. Decorrem, principalmente do racismo e da discriminação fundada no sexo, os fatores que as segregam daqueles espaços, como se elas não fossem dignas de a eles pertencerem.

## 5 Considerações Finais

A primeira lei de cotas eleitorais de gênero foi criada em 1995, com aplicação nas eleições de 1996, porém sua obrigatoriedade só passou a existir em 2009, sendo aplicada às eleições de 2010. Como podemos observar, nesse ano, a obrigatoriedade da aplicação da lei não causou um impacto considerável na candidatura de mulheres, pois o número de inscrições de candidatas concorrendo à Câmara dos Deputados, não chegou a atingir o mínimo estabelecido para cada sexo, ou seja, os 30%.

Quanto à quantidade de eleitas, pouco se alterou antes e depois da obrigatoriedade das cotas, havendo um pequeno aumento gradativo, cuja maior porcentagem ocorreu no ano de 2018, quando a taxa atingiu 15% do número total de cadeiras da Câmara dos Deputados.

Em relação às mulheres negras, a análise dos números antes e depois da obrigatoriedade da cota se torna inviável, pois foi só a partir da eleição de 2014 que o TSE instituiu a obrigatoriedade de todo candidato autodeclarar sua cor/raça. Mesmo

assim, analisando os números referentes às eleições de 2014 e 2018, fica evidente que as mulheres negras têm uma sub-representação no parlamento brasileiro. E mesmo sem dados para mensurar a questão, antes de 2014, pode-se levantar a hipótese de que a lei das cotas eleitorais não teria influenciado, de forma significativa, o quadro atual, tendo em vista que o número de negras eleitas permanece pífio diante do conjunto de deputados eleitos, mesmo dentro do subconjunto das mulheres.

São diversos os fatores que influenciam (positiva e negativamente) a participação feminina na política, e sua sub-representação no parlamento. As mulheres, por influência de uma cultura de dominação masculina, são vistas como inferiores e menos capazes que os homens. E as mulheres negras são duplamente discriminadas, tanto pelo gênero como pela raça (e pela classe). O racismo presente na sociedade brasileira coloca a mulher negra em um patamar inferior em relação às mulheres brancas, o que lhe dificulta ainda mais o acesso aos espaços de poder.

Outro empecilho para que não haja avanço considerável na participação feminina, deve-se ao fato de que, para que haja o aumento, é necessária a diminuição da participação masculina. Há uma necessidade de que os privilégios de quem ocupa majoritariamente os espaços de poder, os homens brancos, sejam revistos, inclusive por eles.

Mesmo não apresentando resultado quantitativo satisfatório, as cotas eleitorais de gênero representam um avanço para a participação feminina na política. Elas não são o suficiente para reverter a situação de desvantagem das mulheres, mas revelam a desigualdade que existe entre os dois gêneros para adentrar os espaços de poder, e é um incentivo ao debate para que se repense a lógica de dominação masculina (e “branca”) nesses ambientes.

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19/12/2019.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e

dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro 1997**. Estabelece normas para eleições. Brasília: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm). Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, [1995]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 19/12/2019.

CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2002 para Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. Site do CFEMEA, 2002. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002>. Acesso em: 19/12/2019.

CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2006 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. **Site do CFEMEA**, 2006. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006>. Acesso em: 19/12/2019.

CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2010 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. **Site do CFEMEA**, 2010. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010>. Acesso em: 19/12/2019.

CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2014 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. **Site do CFEMEA**, 2014. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-2014>. Acesso em: 19/12/2019.

CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2018 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. **Site do CFEMEA**, 2018. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/mobile-eleicoes/eleicoes-2018/4694-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2018-para-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>. Acesso em: 19/12/2019.

DAVIS, Ângela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 57-65, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18s0/13793.pdf>. Acessado 01 de abril de 2019.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RIOS, Flávia; SOTERO, Edilza. Gênero em perspectiva interseccional. **Plural**, São Paulo, v. 26, n.1, p. 1-10, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2019.159740>. Acessado em: 17/06/2019.

SILVA, Shirlei. Representatividade parlamentar das mulheres negras nas eleições de 2014 e os possíveis fatores influenciadores na não equidade da disputa eleitoral. **Revista Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 287-306, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/cgd.v1i1.16331>. Acessado em 21 de março de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE. **Site do TSE**, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 19/12/2019.

Recebido em: 30/09/2019.

Aceito em: 06/11/2019.

---

## O FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E A ESTRATÉGIA DE DOAÇÕES NA ARENA ELEITORAL

### *PARTY FINANCING AND DONATION STRATEGY IN THE ELECTORAL ARENA*

---

Rodrigo dos Dolandeli\*

Marcela Tanaka\*\*

#### **Resumo**

O artigo busca compreender a dimensão do financiamento partidário, enquanto variável dependente, articulando-a ao papel do partido político. Assim, questiona-se a importância do repasse partidário no processo eleitoral, especificamente para candidatos a deputado federal, como também quem seriam os maiores beneficiados, e se existe diferença entre as instâncias partidárias nacionais e subnacionais na distribuição dos recursos. Os resultados, encontrados através de dados descritivos e de análise de regressão logística binária, apontam para a importância do capital político do candidato no recebimento dos recursos partidários. Além disso, encontramos que a lógica de distribuição partidária é diferente nas esferas nacionais e subnacionais e que variáveis socioeconômicas, como gênero e profissão, também tiveram impacto em ambos os modelos.

**Palavras-chave:** Financiamento Partidário; Partidos Políticos; Seleção de Candidatos, Deputados Federais.

#### **Abstract**

The article aims to understand the dimension of party financing as a dependent variable, linking it to the role of the political party. Thus, the importance of party money transfers in the electoral process is questioned, specifically for candidates to the federal Congress, as well as who would be the greatest beneficiaries and whether there is a difference between national and subnational party instances in the distribution of resources. The results found through descriptive data and binary logistic regression analysis point to the importance of the candidate's political capital in receiving party resources. In addition, we found that the logic of party distribution is different at the national and subnational levels and that socioeconomic variables, such as gender and occupation, also had impact in both models.

**Keywords:** Party Financing; Political Parties; Selection of Candidates; Federal Congressmen.

---

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/Brasil). Professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará (UFPA/Brasil). E-mail: dolandeli@gmail.com.

\*\* Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IFCH/Unicamp/Brasil). E-mail: marcela.tanaka@hotmail.com.

## 1 Introdução

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade das doações empresariais eliminando a principal fonte de recursos aos candidatos e partidos nas eleições.<sup>1</sup> O impacto desta medida vem sendo observado desde as campanhas municipais de 2016, sobretudo, o aumento do dinheiro público nas disputas eleitorais. O artigo, entretanto, não pretende se ater ao debate sobre o financiamento público, mas sim analisar o comportamento de seu principal operador: os partidos políticos. Buscamos, neste sentido, compreender os padrões de financiamento partidário nas eleições para a Câmara dos Deputados, explorando a lógica distributiva das legendas, bem como os seus determinantes.

Nesta tarefa, dialogamos com duas grandes áreas da literatura. A primeira diz respeito às dinâmicas próprias da organização partidária, da profissionalização da carreira política, dos processos de recrutamento e de seleção de candidatos. A segunda área é concernente ao debate acerca do financiamento eleitoral, seus padrões e efeitos no sistema político. São duas perspectivas teóricas, que trabalhadas articuladamente, dão conta de analisar não apenas a esfera eleitoral do legislativo nacional, mas igualmente a dinâmica interna das agremiações. Esta reflexão, a nosso ver, torna-se fundamental para a observação de como se opera o dinheiro na política.

O objetivo do artigo é discutir o peso dos repasses partidários, ainda em um contexto no qual o financiamento empresarial era dominante, considerando os seus maiores beneficiários e a divisão de tarefas entre instâncias partidárias (nacionais e subnacionais) na lógica distributiva destes recursos.

A pesquisa se delimitou ao financiamento de campanha dos candidatos a deputado federal nas eleições de 2014, em cinco estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Piauí e Rondônia. Selecionamos estes casos justamente por possibilitarem a comparação entre distritos eleitorais que possuem elevadas, médias e pequenas magnitudes. Além disso, os estados apresentam cenários políticos diversos quanto à força política dos principais partidos do país, enriquecendo a nossa análise. O argumento principal do artigo

---

<sup>1</sup> A contribuição empresarial de campanhas foi vedada em setembro de 2015, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650/2011, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

é que, por meio dos repasses partidários, a organização partidária tende a favorecer candidatos com reconhecida trajetória eleitoral e capital político.

O artigo está dividido da seguinte maneira: i) debate teórico sobre o dinheiro na política e o papel da organização partidária neste processo; ii) descrição geral do impacto do volume de recursos partidários nas eleições, comparado às demais fontes de financiamento: indivíduos e empresas; e iii) análise dos determinantes políticos e socioeconômicos dos candidatos a deputado federal, considerando tanto as instâncias nacionais, quanto as subnacionais.

## 2 Debate Bibliográfico

Com a suspensão das doações empresariais, o financiamento partidário passa a ser a principal fonte de recursos dos candidatos. No entanto, esta tendência já se identificava antes mesmo da decisão do STF em 2015. A evolução dos repasses das legendas aos candidatos e a diminuição das doações empresariais diretas já eram visíveis entre as campanhas de 2006 e 2010 (SANTOS, 2014).

Considerável parcela da opinião pública interpretou este fator como um efeito de “doações ocultas”: as empresas financiariam indiretamente os candidatos por meio dos partidos para burlar a transparência na prestação de contas. De maneira diversa, compreendemos neste artigo que esse procedimento, na realidade, evidenciava o protagonismo da organização partidária, que passou a gerenciar maior volume de recursos na arena eleitoral. O assunto ainda é pouco explorado nas pesquisas acadêmicas, predominantemente voltadas ao investimento empresarial nas campanhas.<sup>2</sup>

Cabe destacar o balanço realizado por Mancuso (2015) sobre recentes pesquisas na área, identificando três principais vertentes. A primeira trata do financiamento como uma variável explicativa do desempenho eleitoral, assim, o dinheiro é retratado como o principal determinante do voto. A segunda analisa o financiamento enquanto variável explicativa de benefícios aos doadores, neste caso, o dinheiro é visto como determinante

---

<sup>2</sup> O empresariado, sem dúvida, foi o grande financiador eleitoral, seja de maneira direta ou indireta, seu maior destaque na literatura decorreu justamente das grandes somas de dinheiro no processo eleitoral (FIGUEIREDO FILHO, 2009; MARCELINO, 2010).

do comportamento político dos atores no processo decisório, tendo em conta os ganhos obtidos pelas empresas após o investimento eleitoral. A última enfoca as contribuições financeiras enquanto variável dependente, buscando os seus determinantes, ou seja, os interesses e motivações do financiador. Esta terceira abordagem é, particularmente, a que adotamos no presente artigo, pois buscamos compreender o que leva o partido a financiar candidaturas.

Dado um novo quadro normativo, no qual as doações empresariais foram vedadas, o empoderamento financeiro dos partidos poderia ser mantido através do dinheiro público. Com base nesta conjectura, ainda mais considerando os esforços recentes do Congresso Nacional para garantir recursos do orçamento, tendo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) como o produto mais exemplar desse empreitada,<sup>3</sup> o debate acerca do financiamento público ganha ainda mais seriedade no caso brasileiro.

A literatura tende a retratar o dinheiro público no processo político como uma contribuição do Estado com a manutenção dos partidos, ponderada pela necessidade de transparência desta aplicação (RUBIO, 2005). De acordo com Van Biezen (2004), tal tendência cristalizou-se no pós-guerra, sendo um imperativo ao bom funcionamento das democracias. A utilidade pública das agremiações, apesar da sua natureza privada, é o mote da responsabilização estatal pela conservação dos partidos.

Não é pertinente ao escopo deste trabalho uma vasta discussão da bibliografia que trata da relação entre partidos e arranjos institucionais, mas trazemos algumas contribuições nesse sentido para o caso brasileiro. Dessa forma, considerando uma literatura mais pessimista, a nossa opção pelo sistema presidencialista, proporcional e de lista aberta, levaria, necessariamente, a uma baixa institucionalização dos partidos brasileiros e à ingovernabilidade (MAINWARING, 1993; AMES, 1995). Esse diagnóstico se refletiria nas organizações internas dos partidos, incrementando estímulos à personalização da disputa (MAINWARING, 2001; MAINWARING; O'DONNELL; VENEZUELA, 1992).

---

<sup>3</sup> O FEFC foi instituído pela Lei 13.488/2017, e já utilizado pelos partidos na campanha de 2018.

O argumento também se estenderia à seleção de candidatos, uma das atividades centrais da prática partidária (BRAGA, 2008; FREIDENBERG; LÓPEZ, 2008). Seguindo esse raciocínio, o arranjo institucional brasileiro diminuiria a força dos líderes, a capacidade de ordenação da lista se deslocaria do partido aos eleitores, que a definiriam no momento da eleição. Os candidatos, portanto, seriam auto selecionadores e imersos em um processo amplo e aberto (SAMUELS, 1997).

Por outro lado, uma segunda corrente bastante conhecida da literatura atesta que as organizações partidárias brasileiras controlam tanto a arena legislativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001), quanto a montagem das listas de candidatos que vão às urnas (TAVARES, 1999; NICOLAU, 2006). Partindo do pressuposto de que essa lista é previamente selecionada pelos *gatekeepers* (GALLAGHER; MARSH, 1988) através de meios formais e informais, argumenta-se que as lideranças partidárias têm o domínio efetivo do processo (GUARNIERI, 2004). Em termos formais, os estatutos partidários variam gradativamente da inclusão à exclusão de postulantes (BRAGA, 2008; BRAGA, VEIGA; MIRÍADE, 2009). A autoridade partidária de legendas mais centralizadas se caracteriza pela maior força das lideranças nacionais, ao passo que em partidos com estrutura descentralizada, a tomada de decisão se dá praticamente na arena local.

Controlar a seleção, segundo Guarnieri (2004), importa porque garante estabilidade política da legenda, a competição intrapartidária gera menos conflitos, o que assegura a posição dirigente dos líderes. O autor segue a concepção de Rahat e Hazan (2001), entendendo que os partidos recorrem ao desempenho anterior do candidato, de forma a definir quais seriam as posições seguras na lista. Todos os pretendentes que atingissem a quantidade de votos obtidos pelo último candidato eleito no pleito anterior, seriam considerados viáveis e, portanto, teriam mais chances de passar pelo filtro dos “porteiros”.

No Brasil, o *selectorate*, enquanto órgão selecionador de candidatos (ÁLVARES, 2007), tem em suas mãos dispositivos capazes de ordenar informalmente a lista do partido, tais como, por exemplo, critérios para a distribuição do tempo ao Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HGPE) e a distribuição do Fundo Partidário (CERVI, 2011), e a partir da campanha de 2018, também o FEFC. Esses recursos aumentam as

chances de sucesso eleitoral e, por isso, o entendimento é que a estratégia partidária de proximidade com a elite dirigente da organização não deve ser descartada pelo político com pretensões de seguir carreira (GUARNIERI, 2004). Tudo isso significa dizer que as hipóteses da existência de partidos fracos e de políticos estimulados pelo sistema a adotarem um comportamento exclusivamente individualista, não sejam assim tão sólidas (GUARNIERI, 2004).

Considerando o processo evolutivo pelo qual as organizações partidárias atravessaram ao longo dos anos, desde o partido de massas (DUVERGER, 1980) à cartelização do sistema partidário (KATZ; MAIR, 1995), é preciso destacar que recursos financeiros são retratados na produção acadêmica como elementos fundamentais da disputa interna pelo poder da organização (PANEBIANCO, 2005; SARTORI, 2005). Isto torna, a nosso ver, essencial a observação dos padrões de financiamento partidário, que podem dizer muito a respeito dos níveis de democracia interna das organizações (HAZAN, 2002).

### **3 Impacto do Financiamento Partidário nas Campanhas**

Nesta seção, serão apresentados os dados discutidos na pesquisa. Dividimo-la em quatro tópicos: i) contextos políticos subnacionais; ii) fontes de financiamento político; iii) capital político dos candidatos; e iv) modelos de regressão logística do financiamento partidário nacional e subnacional.

#### **3.1 Contexto político estadual**

Como foi dito no início do artigo, o financiamento partidário será observado a partir de cinco conjunturas políticas diferentes, compreendendo os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Piauí e Rondônia.<sup>4</sup> Os critérios para a seleção dos casos foram a magnitude eleitoral e a força política dos principais partidos nacionais. O contexto nos estados citados é o que segue.

---

<sup>4</sup> Agradecemos imensamente as contribuições nesta seção de Jeison Heiler (PUC/SC), Vitor Sandes (UFPI) e João Paulo Viana (UNIR).

Primeiro, consideramos as maiores magnitudes eleitorais (São Paulo e Rio de Janeiro). O estado de São Paulo possui o maior colégio eleitoral do país, representando 22% do eleitorado nacional. A força política do PSDB se consolidou desde a eleição de Mario Covas ao governo do estado em 1994, sucedendo a hegemonia anterior do PMDB. Até 2018, quando João Dória venceu as eleições, contabilizamos mais de vinte anos do PSDB no poder. O PT tem sido o adversário mais forte, embora amargado resultados ruins desde 2016, período de intensa crise política nacional que restringiu o apoio do partido no estado.

A polarização entre PT e PSDB, ao menos até 2014, era retratada como consistente e evidenciava de certa maneira a própria estabilidade da competição nacional entre os partidos. Cenário que a literatura conceituou de “presidencialização” das campanhas, cuja dinâmica se reproduziu progressivamente nas disputas subnacionais (SANDES-FREITAS, 2015).

No contexto deste estado, PT, PSDB e PMDB, em 2014, lançaram 195 candidatos e elegeram 26 das 70 cadeiras em disputa. O PT teve 67 candidatos e elegeu 10, o PSDB teve 52 e 14 eleitos, e o PMDB apresentou 76 candidaturas obtendo 2 eleitos.

O estado do Rio de Janeiro é o terceiro maior colégio eleitoral do país, representando 8,5% do eleitorado nacional. A polarização PT-PSDB, comparativamente ao cenário paulista, influenciou precariamente a competição estadual, pois os dois partidos, embora sempre de lados opostos nas disputas, são pouco densos eleitoralmente. O melhor desempenho do PSDB ocorreu em 1994 quando Marcello Alencar foi eleito no auge da popularidade do Plano Real, aproveitando um momento político favorável que alçou o partido à Presidência da República, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. E o melhor desempenho do PT ocorreu na campanha seguinte, em 1998, sendo vice da chapa vencedora, quando se coligou ao PDT. Na ocasião, o governador eleito foi Anthony Garotinho e a vice foi Benedita da Silva.

Em suma, na conjuntura política carioca, o protagonismo até 2014, pertenceu ao PMDB (SANTOS e TRAVAGIN, 2015) que elegeu três governadores seguidos. Os peemedebistas receberam apoio alternado do PSDB e do PT ao longo deste período. No estado do Rio de Janeiro, PT, PSDB e PMDB, em 2014, lançaram 107 candidatos e

elegeram 14 das 46 cadeiras em disputa para o cargo de deputado federal. O PT lançou 36 e elegeu 5, o PSDB apresentou 41 e apenas 1 eleito, e o PMDB teve 30 candidaturas e 8 eleitos.

Com respeito aos distritos de magnitude eleitoral média, selecionamos Santa Catarina. Este estado possui um colégio de aproximadamente 4,8 milhões de eleitores, representando cerca de 3,4% do eleitorado nacional.

A campanha de 2014, a exemplo do que foi visto no Rio de Janeiro, não evidenciou no estado uma polarização entre PT e PSDB. O PT lançou sucessivamente candidaturas próprias, mas nunca chegou ao segundo turno. E o PSDB sempre esteve colocado como força auxiliar de lideranças fortes no estado, até que em 2014 também apresentou um candidato próprio. Considerando a campanha de 2014, boa parcela da base partidária do PT em nível nacional, dentre eles o PMDB e o PC do B, aderiu à candidatura de reeleição do governador Raimundo Colombo, candidato do PSD e egresso do DEM. Os petistas lançaram Cláudio Vignatti, que ficou em terceiro lugar com 15% dos votos. Já o PSDB, que em 2002 e 2006 esteve ao lado de Luiz Henrique, governador eleito pelo PMDB nas duas ocasiões, e que em 2010 se coligou à chapa vencedora de Raimundo Colombo, mudou de estratégia apresentando Paulo Bauer, ficando em segundo lugar com cerca de 30% dos votos. Em resumo, PT e PSDB almejaram uma relevância maior no estado lançando candidaturas próprias e demarcando o campo político.

Os dados das candidaturas catarinenses em 2014, para deputado federal, mostram que PT, PSDB e PMDB apresentaram 40 nomes e elegeram 9 das 16 vagas. Separadamente, o PT lançou 17 e elegeu 2, PSDB teve 12 candidatos e 2 eleitos, e o PMDB teve 11 candidaturas e 5 eleitos. Isso mostrou o quanto estes partidos, nacionalmente mais fortes, dominaram a disputa proporcional no estado.

Por último, tratamos dos menores colégios eleitorais selecionados no artigo: Piauí e Rondônia. O primeiro representa cerca de 1,6% do eleitorado nacional, e o segundo, 0,8%.

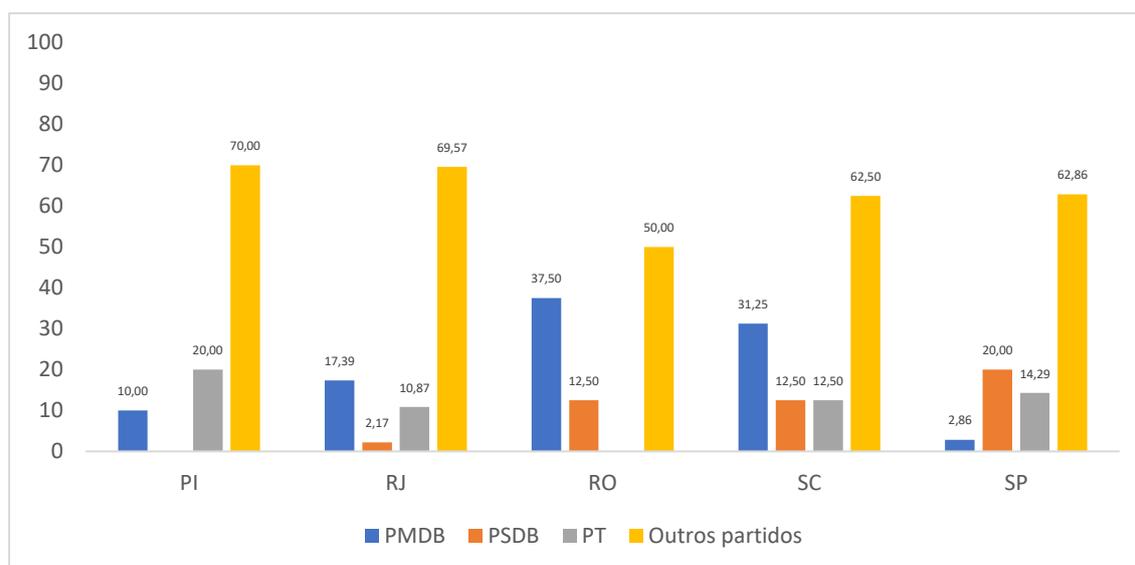
Observando a conjuntura política destes estados, vimos que no Piauí, o PT é o partido com maior capital político. Em 2014, ele venceu a eleição no primeiro turno para

governador com mais de 60% dos votos. Seu candidato, Wellington Dias, já havia governado o estado em outras duas oportunidades (2002 e 2006) e foi reeleito em 2018.

Neste estado, ocorreu em 1998 uma das raras alianças entre PT e PSDB para eleições majoritárias. O PSDB lançou Francisco Gerardo a governador, tendo como vice Antônio José Medeiros do PT. A chapa ficou em terceiro lugar com apenas 13% dos votos. Desde então, o PSDB sempre apresentou candidaturas próprias, ou coligadas opostas ao PT, mas obtendo resultados eleitorais bem inferiores.

Em 2014, para deputado federal, PT, PSDB e PMDB lançaram 7 candidatos e elegeram 3 das sete cadeiras do estado. O PT apresentou 6 e elegeu 2, PSDB não concorreu ao cargo, e o PMDB teve uma candidatura apenas, que acabou por se eleger. Neves (2010), ao retratar a política subnacional, afirma que o fato de o postulante já ter ocupado cargos no Congresso Nacional é decisiva para o seu desempenho.

Gráfico 1 – Porcentagem de deputados federais eleitos por partido e por estado em 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Por sua vez, em Rondônia, verificamos um processo político no qual o PMDB é o partido mais competitivo. Em 2014 e 2010, ele venceu as disputas para o governo do estado. O PSDB teve um governador quando, em 2002, elegeu Ivo Cassol, que na campanha seguinte foi reeleito pelo PPS. Em 2014, o partido foi ao segundo turno, com Expedito Júnior, mas perdeu para o PMDB de Confúcio Moura. O PT, igualmente ao

PSDB, tem lançado candidatos ao governo do estado, mas sem obter sucesso. Em 2014, apresentou o candidato Padre Ton, que ficou em quarto lugar com apenas 12,6% dos votos.

Nessa conjuntura, para deputado federal foram lançados pelos três partidos, 25 candidaturas. Eles elegeram exatamente metade das 8 vagas. O PT lançou 10 e não elegeu nenhum, PSDB teve 4 candidatos e um eleito, e o PMDB teve 11 candidaturas e 3 eleitos.

O gráfico acima ilustra as bancadas de deputados federais dos estados selecionados, destacando o desempenho do PT, PSDB e PMDB em comparação aos demais partidos.

### 3.2 Descrição do financiamento político

A seguir, passamos a descrever o peso do financiamento político em cada estado, considerando as diferentes fontes de financiamento.<sup>5</sup> Para este cálculo, utilizamos os dados da prestação de contas eleitorais disponibilizados no site do TSE.

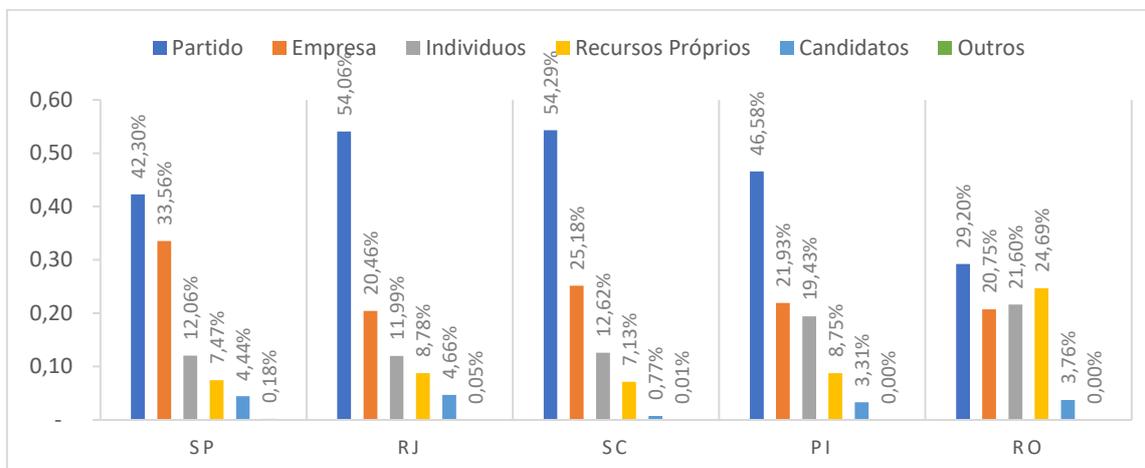
O gráfico 2 nos apresenta a proporção da contribuição de cada fonte sobre a receita total obtida pelos candidatos a deputado federal nos respectivos estados selecionados. Ou seja, trata-se de uma observação do financiamento “direto” recebido pelos candidatos.

O gráfico aponta para o fato de que em todos os estados observados, o financiamento partidário representou a maior parte da receita arrecadada pelos candidatos. Entretanto, esta proporção varia significativamente entre os estados. No Rio de Janeiro e Santa Catarina, mais da metade (54%) dos recursos eleitorais dos candidatos foi proveniente dos partidos. No Piauí e em São Paulo, estes valores foram 47% e 42% respectivamente. Apenas Rondônia apresentou uma proporção abaixo dos 30%.

---

<sup>5</sup> Sobre o financiamento partidário, é preciso complementar a informação dizendo que optamos por agregar as doações realizadas tanto pelos diretórios partidários, quanto pelos comitês financeiros eleitorais, em uma única variável. A justificativa é que frequentemente os comitês eleitorais redistribuem seus recursos a candidatos, tal como é feito pelos diretórios partidários. Quanto à fonte de financiamento descrita como "candidatos", referimo-nos às doações feitas por candidatos destinadas também para outras candidaturas. Faz parte da estratégia eleitoral que aspirantes a outros cargos, tais como governador e senador ou mesmo a deputado estadual (em menor frequência) façam “dobradinha” e, inclusive, financiem candidatos a deputado federal quando querem se comunicar com uma mesma parte do eleitorado. Não confundir esta fonte com "recursos próprios", que diz respeito ao autofinanciamento.

Gráfico 2 – Proporção do financiamento partidário sobre a arrecadação total de candidatos a deputado federal: eleição 2014, estados SP, RJ, SC, PI e RO.



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

A segunda maior fonte de financiamento eleitoral direto a candidatos a deputado federal foi a doação empresarial. Esta proporção esteve maior em São Paulo (34%), seguindo a casa dos 20% nos demais estados: Santa Catarina (25%), Piauí (22%), Rondônia (21%) e Rio de Janeiro (20%).

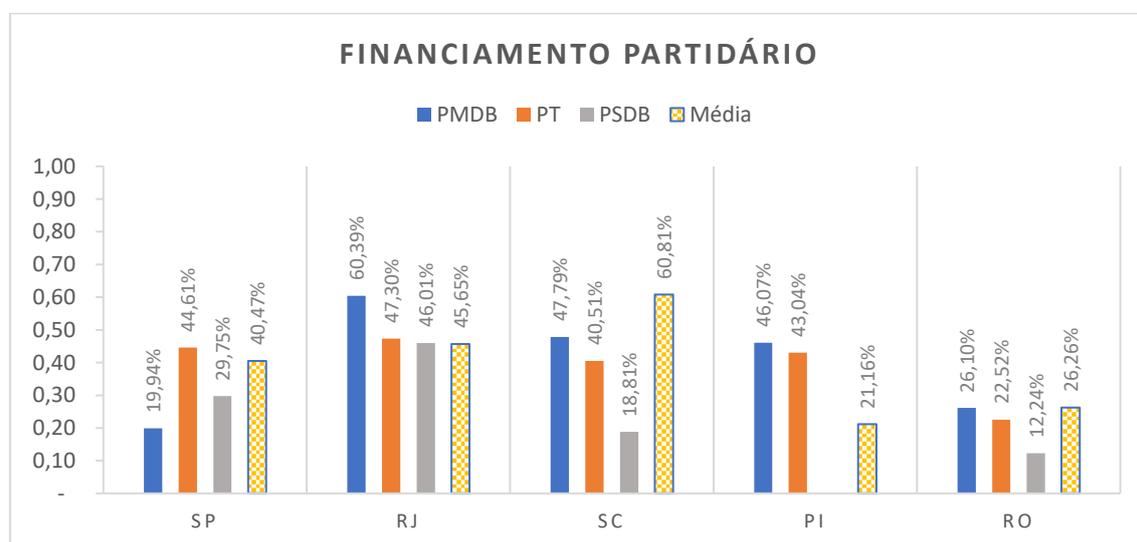
Sobre as demais fontes – indivíduos, recursos próprios, candidatos e outros –, apenas no Piauí e em Rondônia, elas apresentaram um peso maior do que 15% sobre os fundos dos candidatos. Ressaltamos o peso do financiamento de indivíduos aos candidatos no Piauí (19%) e em Rondônia (22%). Aliás, Rondônia foi o estado onde as diferentes fontes mais se equilibraram, destacando também o emprego de recursos próprios dos candidatos que chegaram a um quarto das suas receitas. Nos outros estados, os valores de recursos próprios foram bem menores: São Paulo (7%), Rio de Janeiro (9%), Santa Catarina (7%) e Piauí (9%).

A seguir, destacamos o financiamento das principais fontes de arrecadação dos candidatos: partidos, empresas e indivíduos. Ou seja, enquanto no gráfico 2, analisamos a composição da receita eleitoral dos candidatos de todos os partidos, considerando a proporção de cada fonte, nos gráficos a seguir desagregamos os partidos e a origem da doação. Portanto, passamos a observar adiante, separadamente, o impacto da doação de partidos, empresas e indivíduos na receita dos candidatos a deputado federal do PMDB,

PT e PSDB nos respectivos estados selecionados. Observarmos também, a média de todos os partidos.

Com respeito ao financiamento partidário, PMDB, PT e PSDB variaram bastante em relação à distribuição de seus recursos nos estados analisados. O PT, entretanto, foi o que apresentou mais de 40% em todos os estados, à exceção de Rondônia, cuja taxa ficou em 23%. Os candidatos do PMDB receberam mais financiamento partidário no Rio de Janeiro (60%). Em Santa Catarina (48%), e no Piauí (46%), estas proporções representaram quase metade dos recursos eleitorais dos candidatos, enquanto em Rondônia (26%) e São Paulo (20%), ficaram abaixo dos 30%. O financiamento partidário do PSDB não teve a mesma relevância dos partidos acima mencionados. A maior proporção ocorreu no Rio de Janeiro (46%). Em segundo lugar ficou SP com 30%. Em Santa Catarina este valor ficou abaixo dos 20%, e em Rondônia, representou apenas 12%. No estado do Piauí, não verificamos lançamento de candidatos do PSD.

Gráfico 3 – Proporção do financiamento partidário do PMDB, PT e PSDB sobre a arrecadação total de seus respectivos candidatos a deputado federal: eleição 2014, estados SP, RJ, SC, PI e RO

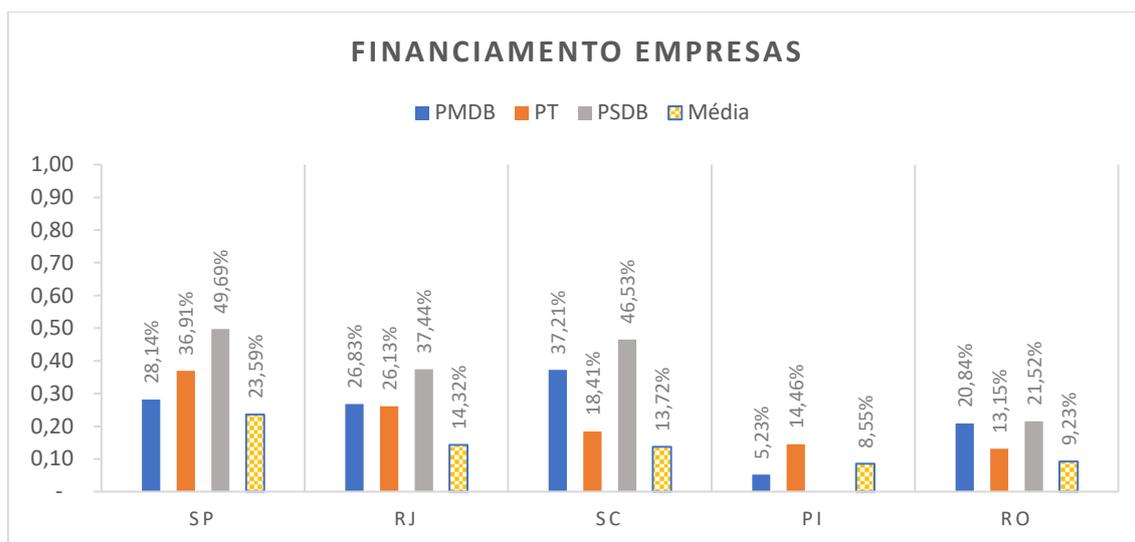


Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Por sua vez, ao analisarmos a distribuição do financiamento empresarial, por partido e UF (gráfico 4), vimos os peessedebistas serem os mais impactados pelas doações

de empresas. Isto ficou claro em São Paulo (50%), em Santa Catarina (47%) e no Rio de Janeiro (37%).

Gráfico 4 – Proporção do financiamento empresarial sobre a arrecadação total dos candidatos a deputado federal do PMDB, PT e PSDB: Eleição 2014, estados SP, RJ, SC, PI e RO.

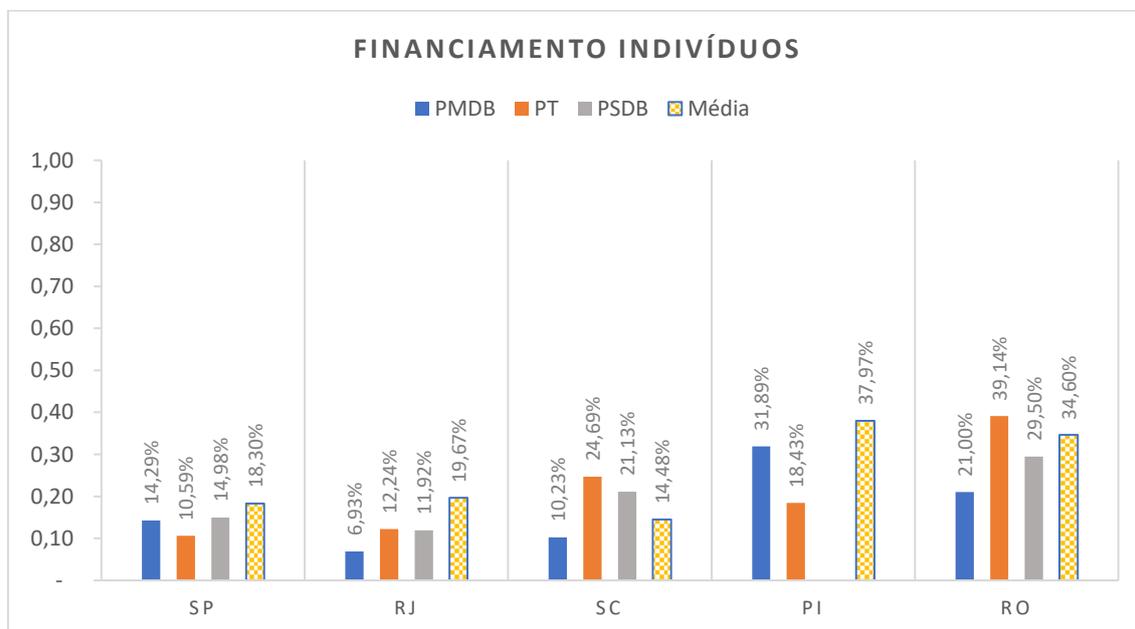


Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

O financiamento empresarial destinado ao PT também foi mais forte em SP (37%), seguido do Rio de Janeiro (26%) e Santa Catarina (18%). Entretanto, para o PMDB, o maior financiamento empresarial ocorreu em Santa Catarina (37%), sendo seguido de São Paulo (28%) e Rio de Janeiro (27%).

A distribuição empresarial, considerando a média de todos os partidos, é possivelmente bem associada à magnitude do distrito. Em São Paulo, o impacto destas doações na receita eleitoral dos candidatos foi de 24%, e progressivamente chegou a 9% nos menores eleitorados (Piauí e Rondônia). Em comparação ao financiamento partidário (gráfico 3), esta relação não ficou clara, demonstrando que testes estatísticos de associação entre as variáveis seriam necessários para melhorar a interpretação destes dados. Mas, considerando o gráfico 5, que trata da proporção de financiamento individual, há possivelmente maior associação entre o impacto das doações de pessoas físicas na receita dos candidatos e a magnitude do distrito eleitoral.

Gráfico 5 – Proporção do financiamento de indivíduos sobre a arrecadação total dos candidatos a deputado federal do PMDB, PT, PSDB e PSB: eleição 2014, estados SP, RJ, SC, PI e RO



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site TSE

### 3.3 Análise do capital político dos candidatos

Nesta seção, criamos uma variável para mensurar os tipos de capital político dos candidatos, sintetizando o desempenho eleitoral anterior (2010) com o de 2014. Em primeiro lugar, calculamos o desempenho dos candidatos a deputado federal nas campanhas de 2010 e 2014. Utilizamos a fórmula de fragmentação partidária (NEP)<sup>6</sup>, identificando, portanto, candidatos que teriam sido eleitoralmente “efetivos” no estado. Assim, observamos não apenas os eleitos, mas também políticos que eventualmente assumiram o mandato parlamentar em condição de suplência. De uma forma geral, este cálculo de dispersão serve para mapearmos os políticos bem votados na campanha anterior, um fator importante na estratégia partidária (RAHAT; HAZAN, 2001). Em seguida, criamos quatro categorias, conforme descrito no quadro 1.

<sup>6</sup> A fórmula do Número Efetivo de Partidos (NEP) foi criada por Laakso e Taagepera (1979) para analisar a fragmentação partidária ( $1/\sum p_i^2$ ).

Quadro 1 – Categorização variável capital político

		2010		2014	
Capital Político		NEP	Non NEP	NEP	Non NEP
1	Frequente	X		X	
2	Novo		X	X	
3	Antigo	X			X
4	Sem Capital		X		X

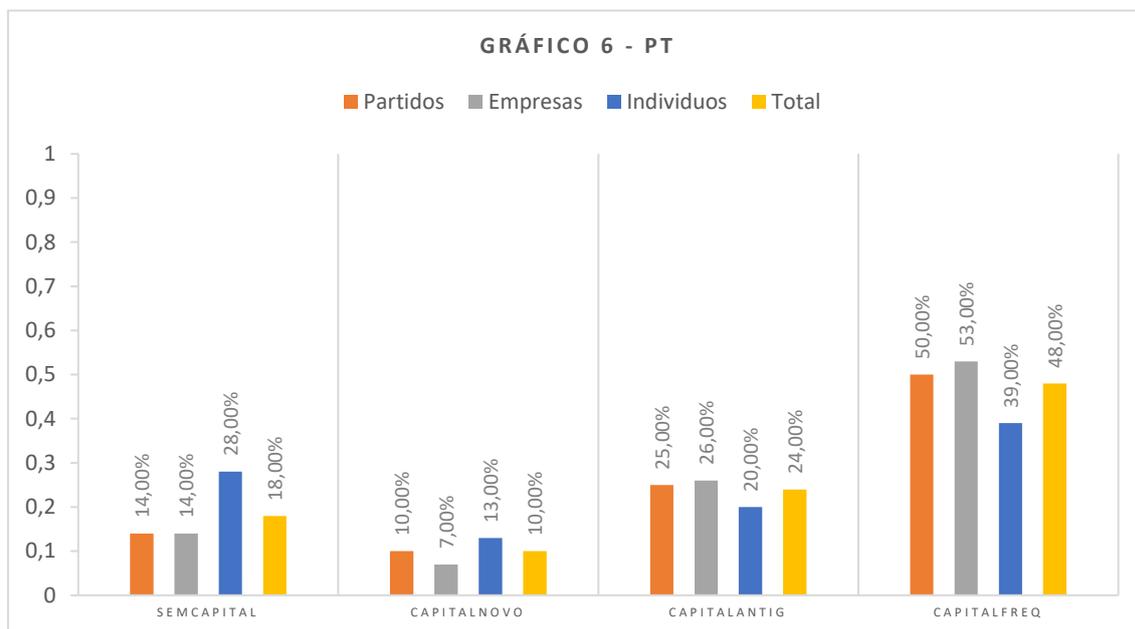
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

A descrição das categorias é a seguinte:

- i) **Capital político frequente** é a característica dos candidatos competitivos tanto na campanha de 2010, quanto na de 2014. Estes políticos confirmaram a expectativa em repetir o desempenho da eleição anterior.
- ii) **Capital político novo** é a característica dos candidatos que foram competitivos em 2014, mas que não apresentavam um sucesso eleitoral anterior.
- iii) **Capital político antigo** é a característica dos candidatos que tiveram boa votação em 2010, mas que não a repetiram em 2014. Ou seja, neles foi depositada uma expectativa eleitoral que acabou não se confirmando.
- iv) **Sem capital político** é a característica daqueles candidatos que não foram bem votados, considerando as duas campanhas observadas (2010 e 2014).

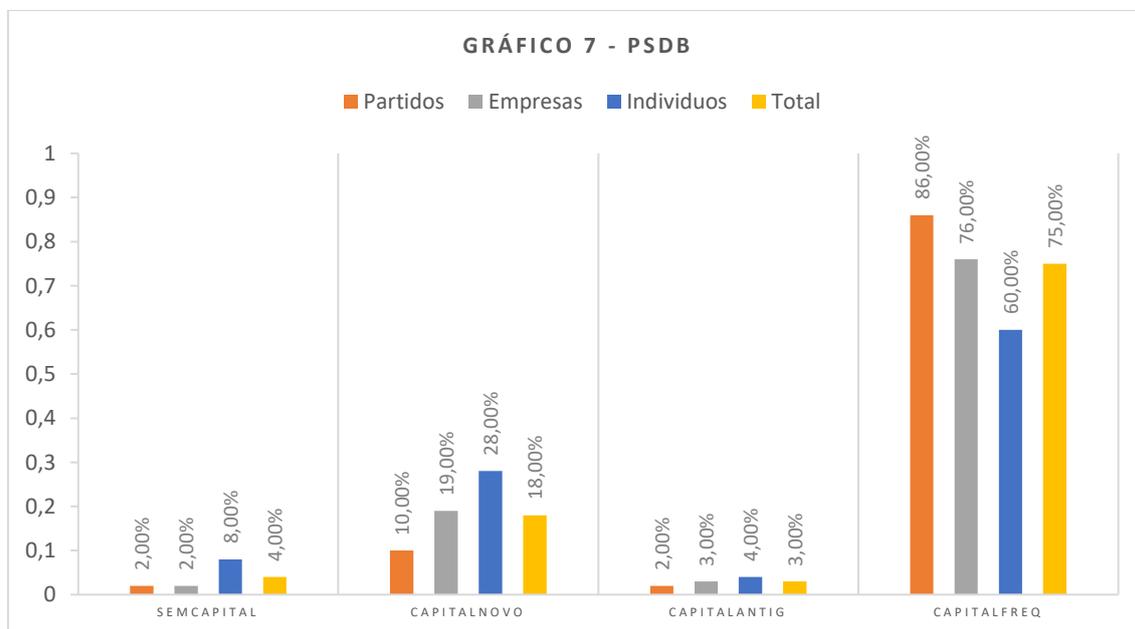
Os próximos gráficos (6, 7, 8 e 9) demonstram a distribuição destas categorias de capital político, somando todos as fontes de financiamento e os partidos dos estados selecionados na pesquisa. Passamos, então, a observar para onde o financiamento de partidos, empresas e indivíduos se direciona, considerando o capital político dos candidatos e os partidos.

Gráfico 6 – Distribuição do financiamento de campanha aos candidatos a deputado federal, considerando o capital político dos candidatos do PT



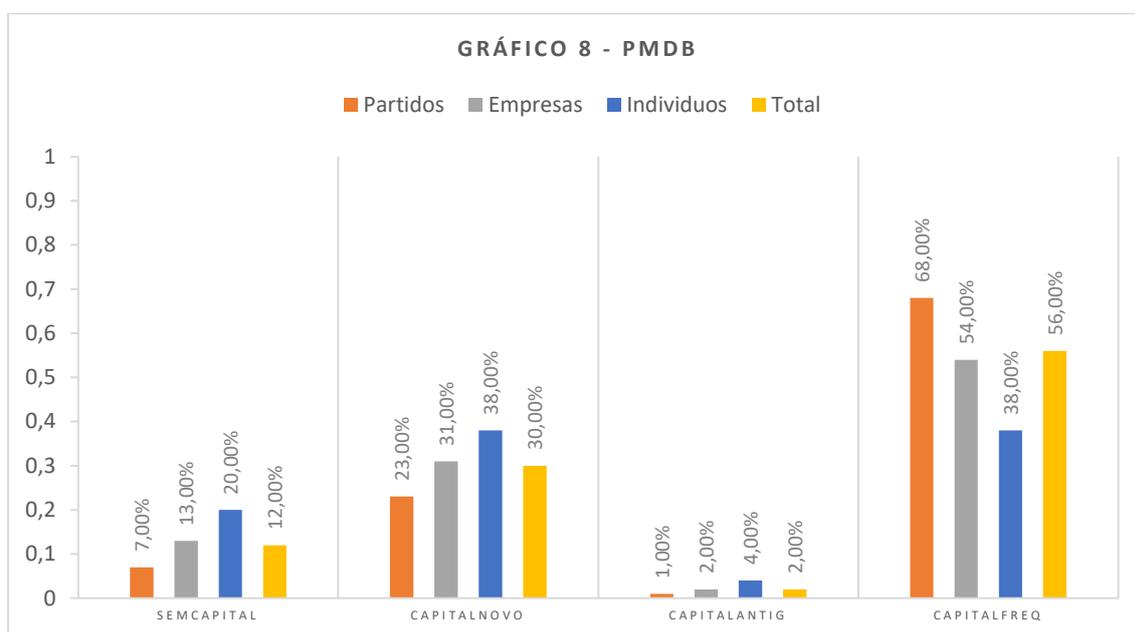
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Gráfico 7 – Distribuição do financiamento de campanha aos candidatos a deputado federal, considerando o capital político dos candidatos do PSDB



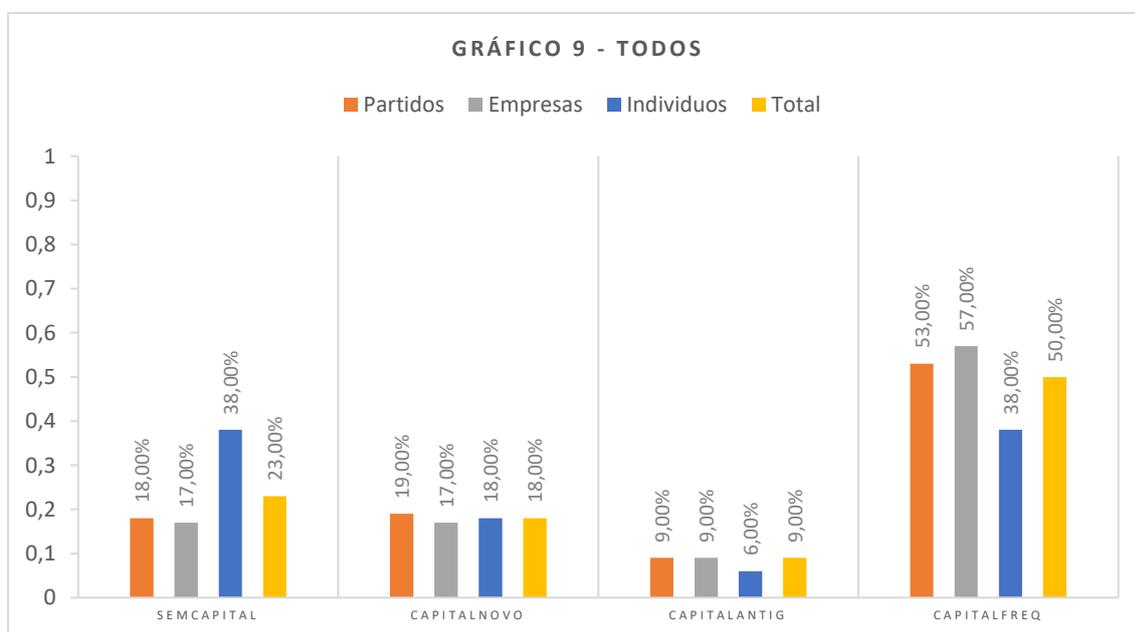
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Gráfico 8 – Distribuição do financiamento de campanha aos candidatos a deputado federal, considerando o capital político dos candidatos do PMDB



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Gráfico 9 – Distribuição do financiamento de campanha aos candidatos a deputado federal, considerando o capital político dos candidatos do PT, PSDB e PMDB



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE

Em primeiro lugar, confirmamos que os candidatos sem capital político foram aqueles que menos receberam financiamento de campanha (gráfico 9). Ao todo, somente

23% do dinheiro na política são destinados para estas candidaturas. Porém, se considerado apenas o financiamento de pessoas físicas, esta proporção sobe para 38%. Indicando que candidatos iniciantes, ou que não tenham sido ainda bem votados anteriormente, tendem a captar maior financiamento de indivíduos. Comportamento este, bem diferente de partidos e empresas que destinaram, respectivamente, apenas 18% e 17% de seus recursos aos candidatos sem capital político.

Em segundo lugar, dentre os candidatos que possuem algum grau de capital político, verificamos que metade de todo o dinheiro investido se direcionou aos que confirmaram o bom desempenho obtido na campanha anterior (“capital político frequente”). Este direcionamento foi ainda maior considerando o financiamento empresarial (57%) e o partidário (53%). Enquanto o de pessoas físicas foi bem menor (38%), significando que as empresas investem muito nos candidatos que conseguem manter seu desempenho político eleitoral.

Com respeito aos partidos, vimos que a distribuição dos recursos teve uma estrutura bastante similar. O dinheiro doado aos candidatos com capital político frequente foi maior em todas as legendas. Entretanto, se observada apenas a receita dos candidatos do PSDB (gráfico 7), o financiamento foi muito superior. As empresas destinaram 76% de seus recursos às candidaturas peessedebistas, enquanto esta proporção foi de 53% às petistas (gráfico 6), e 54% às peemedebistas (gráfico 8). Além disso, ficou evidente que candidatos do PSDB sem capital político são bem menos financiados em comparação aos do PT e PMDB.

Outra diferença importante entre os partidos se refere aos aspirantes com “capital político antigo”. Estes que não confirmaram o bom desempenho da campanha anterior, obtiveram bem mais doações quando observada apenas a receita dos candidatos do PT (gráfico 6). Enquanto a receita dos peessedebistas (gráfico 7) e peemedebistas (gráfico 8) alcançou apenas 3% e 2%, respectivamente, a dos petistas chegou a 24%. Indicando duas interpretações: i) a expectativa eleitoral aos candidatos do PT foi sobrevalorizada financeiramente por parte do empresariado e indivíduos; e ii) as elites partidárias petistas buscaram financiar candidatos de sua preferência, com base no desempenho anterior, sem observar o real desenvolvimento de suas campanhas durante o processo eleitoral.

A composição da receita dos candidatos do PMDB, por sua vez, sugeriu um peso maior do capital político novo em comparação aos demais partidos. Cerca de 30% do financiamento dos peemedebistas se destinaram a estes candidatos (gráfico 8). Enquanto para petistas (gráfico 6) e peessedebistas (gráfico 7), esta proporção foi de 10% e 18%, respectivamente. Ou seja, no caso do PMDB, os financiadores parecem estar mais atentos ao contexto eleitoral que se desenvolve no processo, mapeando novas candidaturas potenciais.

Por fim, no caso do PMDB e PSDB, as empresas destinaram menos recursos a candidatos com capital político frequente (respectivamente 54% e 76%), em comparação ao financiamento partidário das respectivas legendas a seus candidatos (68% e 86%). Este dado é importante, pois sugere que estes partidos dão maior suporte a postulantes com relevância eleitoral comprovada do que as empresas. Assim, inferimos ser possível as estruturas partidárias destas legendas estarem mais atentas a candidatos experientes eleitoralmente que apresentam bom desenvolvimento durante a campanha.

Lógica inversa ocorreu para candidatos com capital político novo do PSDB e PMDB. As empresas (PSDB: 19% e PMDB: 31%) e os indivíduos (PSDB: 28% e PMDB: 38%) buscaram financiar mais estes candidatos do que os seus partidos (PSDB: 10% e PMDB: 23%). Indicando que a direção do investimento empresarial direto e das pessoas físicas, de certa forma, foi em sentido à renovação dos quadros políticos. Entretanto, de forma geral, o financiamento partidário e o empresarial tendem a ter proporções semelhantes.

### **3.4 Análise dos Modelos de Regressão Logística**

Nesta seção, examinamos os determinantes do financiamento partidário por meio de técnicas de regressão logística multivariada, que resultaram em dois modelos. O Modelo A diz respeito às doações partidárias nacionais, e o Modelo B, às subnacionais. Dessa forma, analisamos as razões de chance de um candidato ter obtido ou não financiamento partidário. Observamos o perfil político e socioeconômico dos candidatos, dentre os quais destacamos as variáveis gênero, profissão, capital político e outros fatores, tal como se discute na literatura produzida sobre o financiamento político.

Os dois modelos de regressão logística propostos se dividem em cinco partes. A primeira congrega variáveis que dizem respeito às características políticas dos candidatos. A segunda diz respeito às características socioeconômicas dos aspirantes a deputado federal. A terceira é referente ao financiamento empresarial obtido pelo postulante. A quarta trata do conjunto de variáveis das características dos partidos políticos. E a última traz uma única variável para observarmos a influência de cada caso sobre o modelo, neste sentido, trata-se dos estados selecionados (SP, RJ, SC, PI e RO). Para uma observação detalhada das variáveis e do banco de dados, consultar os Apêndices.

Abaixo, informamos a porcentagem de acerto de cada modelo. Com respeito ao modelo A, obtivemos uma porcentagem de 78,9%, e 95,2% no modelo B. Quanto à adequação dos modelos, encontramos níveis satisfatórios de predição e consistência, ligeiramente maiores no Modelo B, conforme podemos observar no Quadro 2.<sup>7</sup>

Quadro 2 – Porcentagem de acerto dos modelos

Classification Table <sup>a</sup>						
Predicted						
Modelo A				Modelo B		
	non	PartNAC	Percentage Correct	non	PartSUB	Percentage Correct
Non	537	284	65,4	154	85	64,4
Part	151	1091	87,8	15	1809	99,2
Overall Percentage	78,9			95,2		

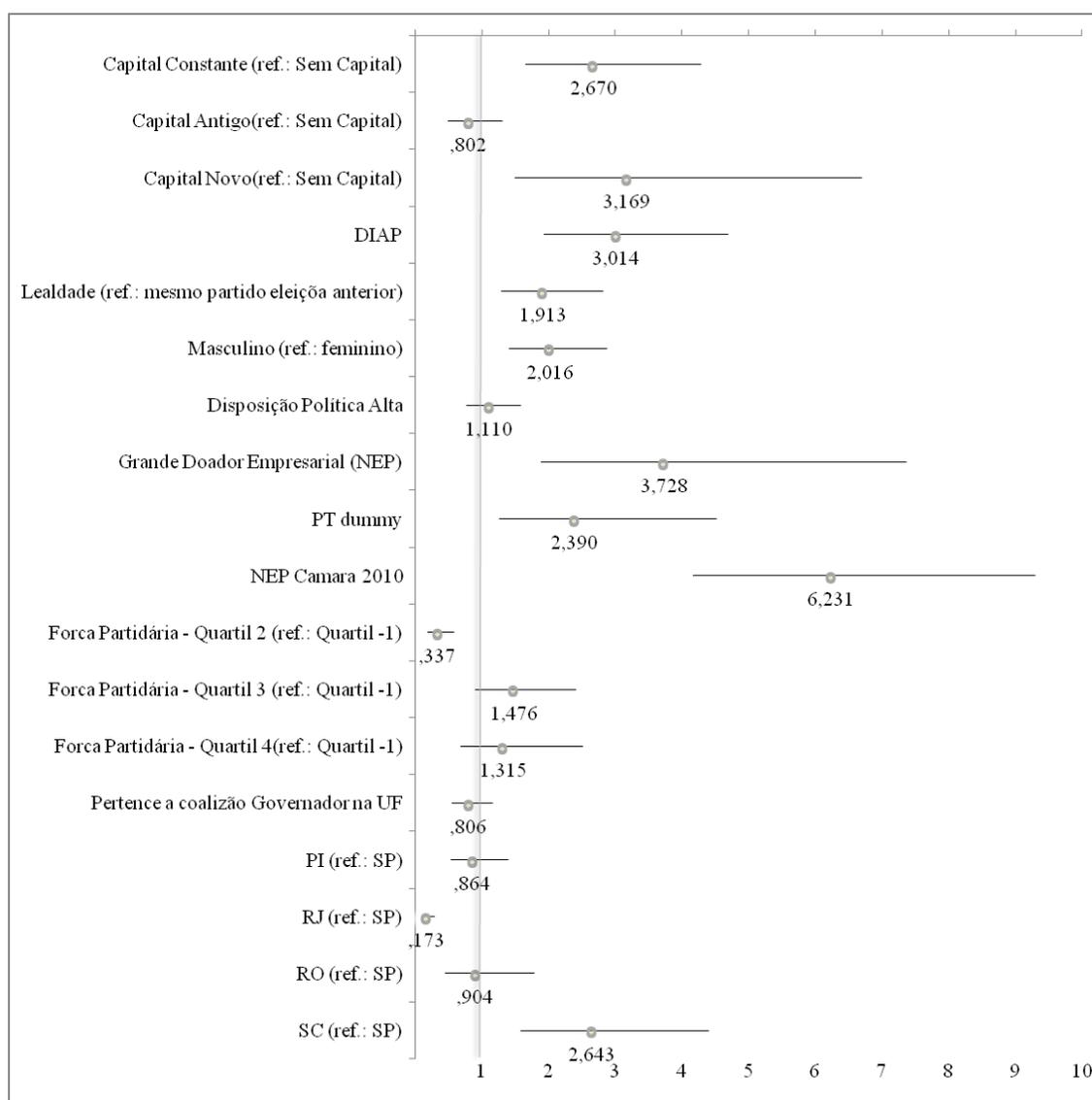
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do site do TSE

Optamos por apresentar os resultados dos modelos em formato de Figuras de razão de chance. Em cada figura, a reta paralela ao eixo y equivale à reta de significância estatística. Cada ponto, correspondente a cada valor subscrito, se refere às razões de

<sup>7</sup> Na regressão logística, para verificarmos a adequação dos modelos, utilizamos os "pseudos"  $r^2$ . Quanto mais próximo de 1 os coeficientes de Cox & Snell  $r^2$  e Nagelkerk  $r^2$  estiverem, melhor para os modelos. Verificamos os dois apresentaram consistência, sendo ligeiramente mais intenso o Modelo B (subnacional), uma vez que este apresentou o coeficiente Nagelkerke R Square de 0,554, e o Modelo A, 0,486. Sobre o parâmetro "-2 Log Likelihood", quanto menor o índice maior a sua capacidade de predição. Mais uma vez o Modelo B expressou maior capacidade preditiva.

chances das variáveis (Exp B), e as retas pretas indicam o intervalo de confiança de 95%. Caso as retas não toquem a reta de significância em nenhuma de suas extremidades, isso significa que a variável está, necessariamente, acima de  $p < 0,05$ . Além disso, pontos à direita da reta de significância indicam valores positivos de Beta, e pontos à esquerda indicam valores negativos.

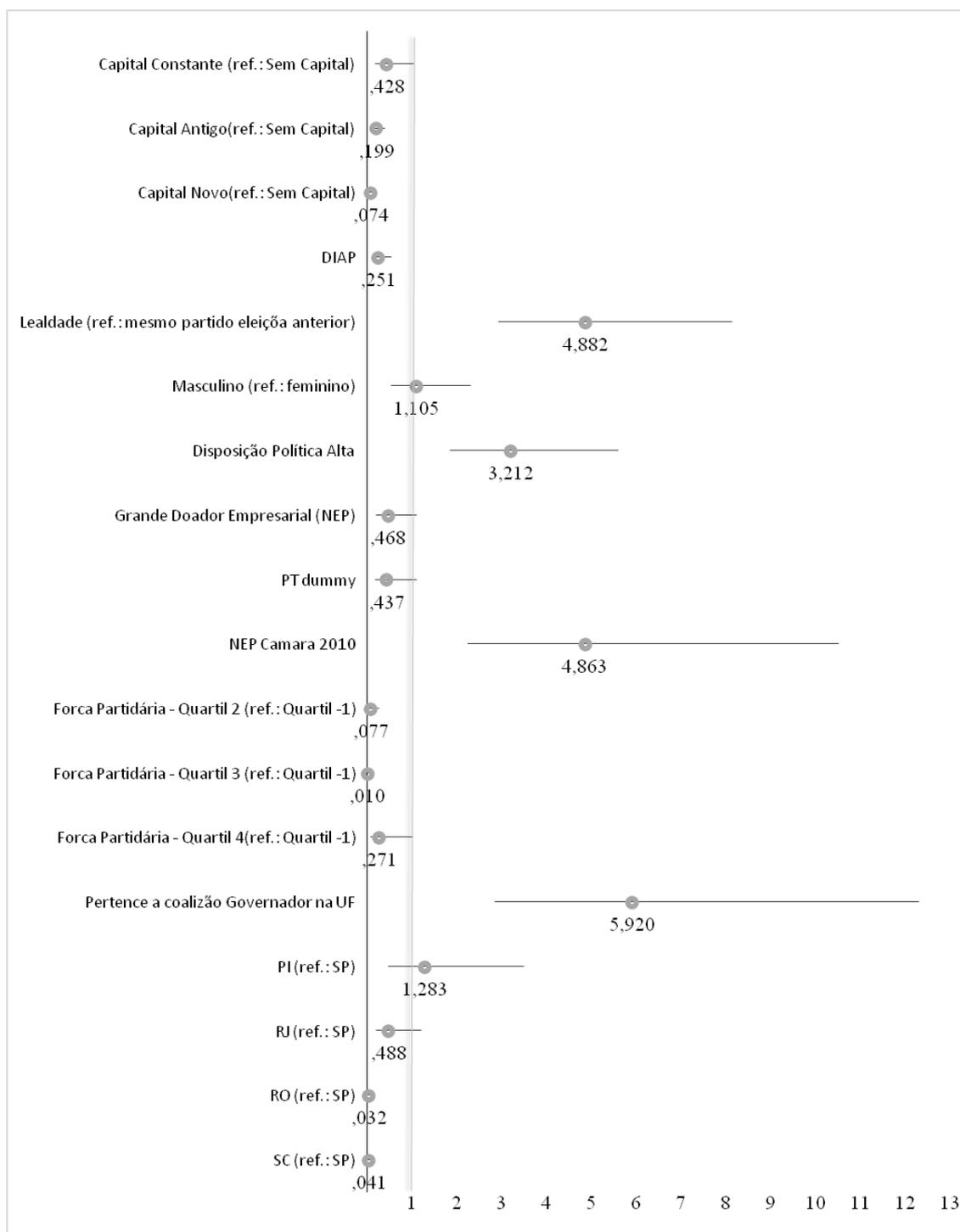
Figura 1 – Modelo de financiamento partidário nacional (Modelo A)<sup>8</sup>



Fonte: Elaborada pelos autores com base dos dados apresentados nos gráficos e quadros anteriores

<sup>8</sup> Para mais informações, os modelos completos estão no Apêndice 6.2, ao final deste artigo.

Figura 2 – Modelo de financiamento partidário subnacional (Modelo B)



Fonte: Elaborada pelos autores com base dos dados apresentados nos gráficos e quadros anteriores

### 3.4.1 Resultados

Quanto aos resultados vamos nos basear no valor da função exponencial aplicada a cada coeficiente (Exp B), que representa a razão da chance de o candidato obter financiamento partidário, entre indivíduos da categoria em pauta, "descontando" o efeito das outras variáveis do modelo.

Acreditamos, com base nos valores apresentados pelos modelos, que conseguimos explorar as características que mais exerceram efeito sobre o financiamento partidário, seja do ponto de vista nacional, seja do subnacional. Em termos gerais, chamou a atenção o caráter de divisão de tarefas existente entre estas instâncias.

Sobre o primeiro conjunto de variáveis, os principais achados são os seguintes. O capital político do candidato é um fator significativo para que ocorra um financiamento eleitoral do diretório nacional. Os candidatos fortes eleitoralmente tiveram mais chance de financiamento de instâncias nacionais. Por sua vez, a organização partidária subnacional financiou mais os candidatos sem capital político. Assim, no âmbito estadual ficou evidente uma provisão financeira a muitos candidatos, uma vez que a maioria dos postulantes não possui experiência eleitoral. Por consequência, esta lógica acaba proporcionando maior oportunidade a novatos na política, em comparação aos diretórios nacionais.

Outra variável que reforça a divisão de tarefas "distributivas" do financiamento partidário é a relevância do ator político na arena legislativa ("DIAP"). Enquanto no Modelo A, o candidato "cabeça" do Congresso teve três vezes mais chance de ser financiado por partido nacional (em comparação aos candidatos que não obtiveram este reconhecimento do DIAP), no Modelo B, ter tido essa relevância política, pouco influenciou. Apenas uma razão de chance de 25%. Ou seja, candidatos influentes na arena legislativa nacional são muito mais agraciados financeiramente pelas estruturas partidárias nacionais do que pelos diretórios estaduais.

Outro ponto importante de ser observado é a lealdade partidária. Para a organização nacional, foi importante o candidato permanecer no partido entre uma campanha e outra (2010 e 2014). Porém, este efeito foi bem maior na esfera subnacional. No modelo B, o candidato ter permanecido no partido, elevou em 4,8 vezes a sua

probabilidade de obter investimento partidário estadual. No modelo A, a razão de chance foi de 1,9%.

Com respeito ao segundo conjunto de variáveis, referente às características socioeconômicas dos candidatos, também obtivemos informações importantes. Por exemplo, os homens tiveram duas vezes mais chance de financiamento nacional em comparação às mulheres. Já no âmbito subnacional, não houve coeficiente estatisticamente significativo. O trabalho de Sacchet e Speck (2012) argumenta que as mulheres foram sistematicamente menos financiadas em 2006 e 2010. Aqui nós mostramos que para 2014, esta dinâmica também se reproduziu entre as instâncias partidárias.

No que tange à ocupação profissional, aquelas com maior disposição para a política exerceram no candidato um efeito positivo em nível subnacional. No Modelo B, houve 3,2 mais chances de profissionais liberais e servidores públicos terem sido financiados por partidos. Entretanto, no Modelo A, não houve significância estatística para esta variável.

As duas últimas variáveis analisadas demarcam diferenças importantes entre os candidatos. No Modelo A, ficou acentuado o desequilíbrio político a favor dos homens, indicando que as mulheres obtêm menos prestígio das elites partidárias nacionais. No Modelo B, ficou claro que o tipo de experiência profissional atrai a atenção da máquina local do partido.

O terceiro conjunto de variáveis, na verdade, diz respeito apenas ao financiamento empresarial obtido pelos candidatos. O partido nacional investiu mais em aspirantes, que também foram financiados por grandes doadores empresariais. Isto indica que, ao candidato, ser estratégico nacionalmente para a sua organização partidária atrai, a atenção dos grandes doadores de campanha em 3,7 vezes mais, comparativamente aos demais candidatos. Entretanto, esta variável não teve significância estatística no Modelo B.

O quarto conjunto de variáveis diz respeito às características do partido político. Aqui fica evidente também a divisão no direcionamento dos recursos. Por exemplo, ter pertencido a agremiações que mais elegeram deputados federais no estado, considerando a campanha anterior, proporcionou maior chance de o candidato receber financiamento

nacional. Neste caso, referimo-nos ao quartil 3 da variável “força partidária”, que é superior ao quartil de referência no qual se encontram as legendas com menos deputados federais eleitos no estado. Entretanto, para os partidos estaduais, o fato de o partido ter eleito mais deputados pouco impactou.

Por sua vez, este sinal se inverte quando consideramos os partidos que integraram a coalizão do governador (“Governismo”). Os diretórios nacionais pouco financiaram candidatos, dada a coalizão estadual de seu partido. Porém, pertencer a um partido governista elevou em 7,1 vezes a chance de o candidato obter financiamento de diretórios estaduais. Em resumo, em nível nacional, pouco importa investir em candidatos de partidos com base na coalizão estadual, mas sim em candidatos de partidos eleitoralmente fortes no estado.

Esta observação faz ainda mais sentido quando vemos que candidatos de partidos fortes nacionalmente (“NEP”) tiveram 5,4 vezes mais chances de receber financiamentos dos diretórios nacionais. Em nível estadual, este coeficiente caiu para 3,049, porém se manteve elevado. Isto significa que os partidos fortes no congresso conseguem financiar de maneira relevante seus candidatos nos estados.

Considerando os casos observados, verificamos também uma diferença importante quanto às legendas. Os candidatos do PT, considerado um dos partidos mais organizados nacionalmente, tiveram maior probabilidade de arrecadarem recursos de diretórios nacionais em comparação aos demais partidos. Porém, no Modelo B, a razão de chance de petistas obterem financiamento partidário foi de apenas 31%. Indicando também que o tipo de organização partidária, quanto à centralização de decisões estratégicas no processo eleitoral, influencia na alocação de recursos eleitorais.

Por último, a análise do ambiente eleitoral, no caso dos distritos selecionados, serviu-nos para comparar o peso do financiamento partidário nacional e subnacional.

Assim, tomando o estado de São Paulo como a referência, os candidatos a deputado federal de Santa Catarina tiveram 4,1 mais chances de receber financiamento nacional. No caso do Rio de Janeiro, por sua vez, a razão de chance foi bem menor, alcançando apenas 14% em relação a São Paulo. Ou seja, em Santa Catarina o peso do financiamento nacional foi maior, mas os candidatos paulistas obtiveram maior atenção dos

diretórios nacionais do que os cariocas. Já em se tratando do financiamento partidário estadual, os candidatos paulistas tiveram maior suporte financeiro de suas legendas, considerando todos os outros casos selecionados.

#### 4 Considerações Finais

Uma preocupação recorrente dos analistas é o distanciamento entre partidos e sociedade. Como as doações privadas de indivíduos expressam o engajamento do cidadão no processo eleitoral,<sup>9</sup> a sua relevância quase residual no financiamento político é um sintoma da dependência financeira empresarial e pública pela qual os partidos passam. Ou seja, o quadro eleitoral de 2014 era demarcado pela pequena contribuição de pessoas físicas à receita partidária de um lado, e de outro, pelo maior empoderamento financeiro dos partidos, via financiamento público e empresarial.

A partir desse cenário, o artigo buscou discutir como o financiamento partidário realmente importa no processo eleitoral. Neste sentido, vimos o quanto é fundamental para os candidatos a deputado federal obter recursos partidários, principalmente nos maiores distritos eleitorais. O estado de Rondônia, considerando os casos selecionados, foi o que apresentou menor proporção do financiamento partidário sobre a receita dos candidatos. E mesmo assim, esse peso representou quase trinta por cento da arrecadação.

A segunda questão dizia respeito aos maiores beneficiários do financiamento partidário. Vimos que os candidatos com elevado capital político atraíram mais recursos dos partidos. Aliás, dependendo do partido, a discrepância entre a distribuição do dinheiro partidário e a de outras fontes foi bem evidente. Por exemplo, PSDB e PMDB destinaram mais recursos a candidatos com elevado capital político em comparação ao investimento empresarial.<sup>10</sup>

O último ponto visa compreender uma possível lógica distributiva especializada entre as instâncias partidárias. Chegamos à conclusão de que há diferenças significativas

---

<sup>9</sup> Speck (2010) traduziu bem esta perspectiva ao discutir a distribuição de *vouchers* aos eleitores, que poderiam direcioná-los a candidatos de sua preferência.

<sup>10</sup> Esta interpretação coaduna-se com os achados de Santos (2014), em relação às eleições de 2010 para deputado federal no Rio de Janeiro, nos quais o autor verificou uma tendência maior das empresas financiarem candidatos desafiantes em comparação ao financiamento partidário.

entre diretórios nacionais e subnacionais quanto aos critérios estabelecidos para ajudar financeiramente as candidaturas. Pudemos mapear tais clivagens em aspectos político-institucionais e socioeconômicos.

Quanto aos aspectos político-institucionais, primeiro ficou clara uma divisão de tarefas em termos de capital político. Candidatos com desempenho eleitoral reconhecido e influentes na arena legislativa nacional tiveram maior probabilidade de serem financiados nacionalmente. Já para os diretórios estaduais, estas características tiveram pouco efeito sobre suas decisões de investimento, pesando mais a lealdade partidária dos candidatos.

Em segundo lugar, quanto ao financiamento empresarial obtido pelos candidatos, verificamos que elites empresariais e elites partidárias nacionais acabaram por financiar os mesmos candidatos. Políticos importantes para os partidos nacionalmente atraem recursos de grandes doadores de campanha. Esta associação não ocorre quando observado o repasse partidário subnacional.

Por último, vimos que a coalizão subnacional importa apenas para a decisão de financiamento dos diretórios estaduais. Entretanto, ser forte eleitoralmente no estado atrai a atenção dos diretórios nacionais. Aqui a lógica nacional se dá mais estritamente em função de votos e possibilidade de maximizar cadeiras no estado, do que necessariamente em razão de acordos políticos subnacionais.

Os candidatos, lançados por partidos efetivos na Câmara dos Deputados, tendem a ter maior financiamento partidário nacional do que subnacional. Esta tendência ficou ainda mais forte no caso de candidaturas petistas. Demonstrando que, apesar de o PT ser retratado na literatura como um partido mais inclusivo pelo *selectorate*, a autoridade partidária nacional busca influenciar na arena eleitoral escolhendo candidatos nos estados para financiá-los.

Quanto aos aspectos socioeconômicos, em termos comparativos, ficou mais evidente que a característica profissional importou mais para diretórios subnacionais. Há aqui uma divisão de tarefas. Nacionalmente, cremos que a profissão exerça menor impacto, pois o que importaria seria a profissionalização da carreira política demarcada pela sua trajetória dentro da organização partidária. Indicando que a predisposição

profissional à política teria maior efeito sobre estágios iniciais da carreira política, que predominantemente fica a encargo das instâncias subnacionais.

Considerando este argumento, o fato de as mulheres receberem menos recursos partidários nacionais se daria em decorrência da consolidação da carreira política dos candidatos que no estágio inicial pouco abrem espaço para as mulheres. Confirmando a importância de se atentar para uma abordagem mais precisa, quanto ao gênero, dos processos de recrutamento partidário.

Em resumo, consideramos que o artigo contraditou boa parte de uma produção acadêmica notabilizada por não identificar a importância estratégica das organizações partidárias na arena eleitoral. De maneira prospectiva, uma vez que novas regras eleitorais (fim do financiamento empresarial) se estabelecem, torna-se pertinente observar que o cálculo dos atores é redefinido. O debate proposto no artigo cumpre o papel de observar a lógica partidária de financiamento de campanhas, visando também compreender possíveis cenários eleitorais futuros, nos quais o dinheiro partidário será ainda mais proeminente no processo eleitoral.

## 5 Referências

ÁLVARES, M.L. Formação de elites & seleção de candidaturas: o “jardim secreto” da elaboração das listas partidárias. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st16-5/2928-mariaalvares-formacao/file>. Acesso em: 22/12/2019.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-33, 1995.

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, 2008.

BRAGA, M., VEIGA, L., MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.24, n.70, p.123-142, 2009.

CERVI, E. U. (2011), O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 106-136, 2011.

CODATO, A; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 346-362, 2014.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

FIGUEIREDO FILHO, D.B. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FREIDENBERG, F. e LOPES, F. S. Como se escolhe um candidato a Presidente? Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 158-88, 2008.

GALLAGHER, M.; MARSH, M. **Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics**. London: Sage, 1988.

GUARNIERI, F. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

HAZAN, R. Candidate selection. *In*: LEDUC, L.; NIEMI, R.G; NORRIS, P. (Eds.). **Comparing democracies 2: new challenges in the study of elections and voting**. London: Sage Publications, 2002, p. 108-126.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party”. **Party Politics**, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p.3-27, 1979.

MAINWARING, S. A democracia presidencialista multipartidária: o caso Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, 1993.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VENEZUELA, S. J. **Issues in democratic consolidation: the new south american democracies in comparative perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MANCUSO W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MARCELINO, D. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

NEVES, A. C. **Geografia do voto e conexão eleitoral nas eleições de 1994 a 2006 para deputado federal no Piauí**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí, Piauí, 2010.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Y. Candidate selection methods an analytical framework. *Political Studies*, v. 7, n.3 p. 297-322, 2001.

RUBIO, D.F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos vs. fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, p. 6-16, 2005.

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

SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de. **Alianças partidárias nos estados brasileiros**: das coligações às coalizões de governo (1986-2010). 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SANTOS, Rodrigo D. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 133-169, 2014.

SANTOS, R. D.; TRAVAGIN, L. B. As eleições para prefeito no Rio de Janeiro: uma análise sobre partidos, coligações e a política subnacional. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 121, 2015.

SARTORI, G. **Parties and party systems**: a framework for analysis. University of Essex: ECPR Press, 2005.

SPECK, B. W. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n.3, p. 6-13, 2010.

TAVARES, J. A. G. O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 63-110, 1999.

VAN BIEZEN, I. Political parties as public utilities. *Party Politics*, London, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004.

Recebido em: 20/09/2019.

Aceito em: 29/10/2019.

## 6 Apêndices

O banco de dados foi organizado da seguinte forma: as linhas são as doações, ou seja, cada observação significa uma doação recebida pelo candidato; as colunas são as variáveis. Incluímos na base de dados as doações de todas as fontes de financiamento recebidas pelos candidatos a deputado federal. As observações se referem à arrecadação financeira dos candidatos. Como já informado no início do artigo, os estados selecionados foram: SP, RJ, SC, PI e RO.

### 6.1 Variáveis do modelo de regressão logística

Quadro 3 – Características políticas do candidato

Variável	Modelo	Descrição	Doação Partidária				Total	Cramer's V	Pearson Chi-Square	Approx. Sig.			
			Não	%	Sim	%							
Capital Político	Mod-A (Nacional)	Capital Constante	5464	0,41	7788	0,59	13252	0,4152	9075,257a	0,000			
		Capital Antigo	1464	0,46	1731	0,54	3195						
		Capital Novo	5356	0,71	2135	0,29	7491						
		Sem Capital	24362	0,85	4341	0,15	28703						
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641						
	Mod-B (SubNacional)	Capital Constante	1505	0,11	11747	0,89	13252				0,1217	780,084a	0,000
		Capital Antigo	369	0,12	2826	0,88	3195						
		Capital Novo	934	0,12	6557	0,88	7491						
		Sem Capital	5976	0,21	22727	0,79	28703						
		Total	8784	0,17	43857	0,83	52641						
DIAP	Mod-A (Nacional)	non DIAP	35748	0,75	12231	0,25	47979	0,3413	6130,985a	0,000			
		DIAP	898	0,19	3764	0,81	4662						
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641						
	Mod-B (SubNacional)	non DIAP	8442	0,18	39537	0,82	47979				0,0782	321,700a	0,000
		DIAP	342	0,07	4320	0,93	4662						
		Total	8784	0,17	43857	0,83	52641						
Lealdade		Partido diferente	2359	0,75	775	0,25	3134	0,2155	918,538a	0,000			

Mod-A (Nacional)	Mesmo Partido	7620	0,46	9030	0,54	16650			
	Total	9979	0,50	9805	0,50	19784			
Mod-B (SubNacional)	Partido diferente	482	0,15	2652	0,85	3134	0,0141	3,933a	0,047
	Mesmo Partido	2336	0,14	14314	0,86	16650			
	Total	2818	0,14	16966	0,86	19784			

### - Capital Político

Esta variável foi criada com base na combinação do desempenho eleitoral de duas campanhas: 2010 e 2014. É uma variável categórica ordinal.

### - DIAP (*dummy*)

Esta é uma variável *dummy* que indica se o candidato, entre 2011 e 2014, foi apontado ou não pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) como “cabeça” do Congresso em pelo menos um ano. O DIAP é reconhecido por realizar uma publicação de grande relevância no meio político, que lista os protagonistas do processo decisório nacional. O objetivo da variável é estabelecer uma *proxy* da relevância política do candidato na arena legislativa.

### - Lealdade (*dummy*)

Esta variável é uma *dummy*, que mostra se o candidato participou ou não na eleição anterior pelo mesmo partido que concorreu em 2014. O objetivo é demonstrar se o político não migrou de partido, indicando assim lealdade à legenda.

Quadro 4 – Características socioeconômicas do candidato

Variável	Modelo	Descrição	Doação Partidária				Estatísticas						
			Não	%	Sim	%	Total	Cramer's V	Pearson Chi-Square	Approx. Sig.			
Gênero	Mod-A (Nacional)	Masculino	30479	0,69	13694	0,31	44173	0,0306	49,225a	0,000			
		Feminino	6167	0,73	2301	0,27	8468						
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641						
	Mod-B (SubNacional)	Masculino	7484	0,17	36689	0,83	44173				0,0157	12,931a	0,000
		Feminino	1300	0,15	7168	0,85	8468						
		Total	8784	0,17	43857	0,83	52641						
Disposição Política (Profissão)	Mod-A (Nacional)	non Alta	13907	0,79	3708	0,21	17615	0,1439	1090,600a	0,000			
		Alta	22739	0,65	12287	0,35	35026						
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641						
	Mod-B (SubNacional)	non Alta	3346	0,19	14269	0,81	17615				0,0439	101,488a	0,000
		Alta	5438	0,16	29588	0,84	35026						
		Total	8784	0,17	43857	0,83	52641						

### - Gênero (Masculino e Feminino)

Dentro da abordagem de trabalhos recentes, que confirmam o menor incentivo às mulheres à política (SACCHET; SPECK, 2012), incluímos essa variável para mensurar as razões de chance de o gênero influenciar o financiamento partidário.

### - Disposição para a política (Profissões)

Esta variável *dummy* foi construída com base nas características profissionais dos candidatos, inspirando-se na classificação feita por Codato, Costa e Massimo (2014). Originalmente, os autores dividiram as profissões em (a) carreira flexível; (b) *status* social e (c) afinidade com a atividade política. A profissão que combina estas três características ao mesmo tempo é classificada como tendo uma “Alta Disposição” para a política. São exemplos desta categoria, os profissionais liberais e funcionários públicos. Portanto, esta variável mostra se candidatos têm ou não esta característica profissional de “Alta Disposição” para a política.

Quadro 5 - Características do financiamento político do candidato

Variável	Modelo	Descrição	Doação Partidária					Estatísticas		
			Não	%	Sim	%	Total	Cramer's V	Pearson Chi-Square	Approx. Sig.
Grande Doador Empresarial	Mod-A (Nacional)	Non NEP	2910	0,61	1829	0,39	4739	0,0790	30,679a	0,000
		NEP	70	0,40	103	0,60	173			
		Total	2980	0,61	1932	0,39	4912			
	Mod-B (SubNacional)	Non NEP	584	0,12	4155	0,88	4739	0,0344	5,800a	0,016
		NEP	32	0,18	141	0,82	173			
		Total	616	0,13	4296	0,87	4912			

### - Grande doador empresarial (*dummy*)

É uma variável *dummy* feita com base no volume de dinheiro investido pelas empresas no processo eleitoral. O cálculo foi feito por meio da fórmula de fragmentação partidária (NEP).<sup>11</sup> Aqui calculamos as empresas financeiramente “efetivas” na campanha e as denominamos de “Grande Doador Empresarial”. Portanto, esta variável indica se o candidato recebeu ou não contribuições de firmas que se destacaram no financiamento empresarial

Quadro 6 - Características do partido do candidato

		Doação Partidária

<sup>11</sup> O mesmo cálculo foi realizado para analisar o desempenho eleitoral de candidatos e construir a variável Capital Político. Utilizamos a fórmula de fragmentação partidária ( $1/\sum p_i^2$ ) criada por Laakso e Taagepera (1979).

Variável	Modelo	Descrição	Não	%	Sim	%	Total	Cramer's V	Pearson Chi-Square	Approx. Sig.
PT	Mod-A (Nacional)	non PT	31238	0,77	9569	0,23	40807	0,2764	3823,606a	0,000
		PT	4073	0,44	5167	0,56	9240			
		Total	35311	0,71	14736	0,29	50047			
	Mod-B (SubNacional)	non PT	7379	0,18	33428	0,82	40807	0,0571	163,384a	0,000
		PT	1159	0,13	8081	0,87	9240			
		Total	8538	0,17	41509	0,83	50047			
Partido Efetivo	Mod-A (Nacional)	Non NEP	12180	0,83	2538	0,17	14718	0,2108	2002,096a	0,000
		NEP	18782	0,62	11552	0,38	30334			
		Total	30962	0,69	14090	0,31	45052			
	Mod-B (SubNacional)	Non NEP	3885	0,26	10833	0,74	14718	0,1519	1039,714a	0,000
		NEP	4231	0,14	26103	0,86	30334			
		Total	8116	0,18	36936	0,82	45052			
Força Partidária	Mod-A (Nacional)	Quartil 1	7508	0,79	1948	0,21	9456	0,3171	4107,327a	0,000
		Quartil 2	7828	0,76	2432	0,24	10260			
		Quartil 3	8239	0,71	3309	0,29	11548			
		Quartil 4	3935	0,41	5660	0,59	9595			
		Total	27510	0,67	13349	0,33	40859			
	Mod-B (SubNacional)	Quartil 1	1831	0,19	7625	0,81	9456	0,1810	1338,964a	0,000
		Quartil 2	1602	0,16	8658	0,84	10260			
		Quartil 3	3025	0,26	8523	0,74	11548			
		Quartil 4	703	0,07	8892	0,93	9595			
		Total	7161	0,18	33698	0,82	40859			
Gorvernismo	Mod-A (Nacional)	Non	19909	0,69	8976	0,31	28885	0,0165	14,402a	0,000
		Governista	16737	0,70	7019	0,30	23756			
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641			
	Mod-B (SubNacional)	Non	6808	0,24	22077	0,76	28885	0,2035	2181,020a	0,000
		Governista	1976	0,08	21780	0,92	23756			
		Total	8784	0,17	43857	0,83	52641			

### - PT (*dummy*)

É uma variável *dummy* que indica se o candidato pertencia ou não ao Partido dos Trabalhadores. O objetivo é estimar se o PT, reconhecidamente na literatura especializada como um partido bastante organizado em comparação aos demais partidos, apresenta estratégias diferentes de financiamento partidário.

### - Partido Efetivo – NEP (*dummy*)

É uma variável *dummy* feita com base no número de cadeira que o partido político obteve na votação para Câmara dos Deputados em 2010. A exemplo das variáveis “Capital Político” e “Grande Doador Empresarial”, o cálculo foi feito por meio da fórmula de fragmentação partidária (NEP) criada por Laakso e Taagepera (1979). Demonstramos nesta variável, portanto, se o partido do candidato foi efetivo na campanha anterior (2010).

### - Força Partidária

Esta variável calculou a porcentagem de deputados federais eleitos no estado na campanha anterior (2010). Ou seja, indica a força eleitoral partidária para eleger deputados federais no estado. Esta variável, originalmente contínua, foi categorizada em quartis, sendo o quartil 4 aquele que agrega os partidos com maior porcentagem de deputados eleitos em 2010.

### - Governismo (dummy)

É uma variável *dummy* que mostra se o partido integra ou não a chapa eleitoral majoritária apoiada pelo governador. Dessa forma, buscamos inferir se este partido está alinhado à base governista no estado, considerando a importância da força política do governador nas campanhas subnacionais.

Quadro 7 - Ambiente da competição eleitoral. Casos Selecionados

Variável	Modelo	Descrição	Doação Partidária				Estatísticas			
			Não	%	Sim	%	Total	Cramer's V	Pearson Chi-Square	Approx. Sig.
UF	Mod-A (Nacional)	PI	1733	0,59	1205	0,41	2938	0,2051	2214,568a	0,000
		RJ	11582	0,85	2079	0,15	13661			
		RO	1452	0,77	428	0,23	1880			
		SC	1660	0,60	1091	0,40	2751			
		SP	20219	0,64	11192	0,36	31411			
		Total	36646	0,70	15995	0,30	52641			
	Mod-B (SubNacional)	PI	617	0,21	2321	0,79	2938	0,2037	2186,121a	0,000
		RJ	3472	0,25	10189	0,75	13661			
		RO	615	0,33	1265	0,67	1880			
		SC	656	0,24	2095	0,76	2751			
		SP	3424	0,11	27987	0,89	31411			
		Total	8824	0,17	43857	0,83	52681			

### - UF

Indica a unidade da federação na qual o financiamento de campanha se desenvolveu. Esta variável nos ajudará a identificar a maior razão de chance de o financiamento partidário ocorrer, considerando cada estado selecionado.

## 6.2 Modelo completo de regressão logística

Quadro 8 – Análise multivariada. Regressão logística binomial. (Modelo A – Financiamento Partidário Nacional e Modelo B – Financiamento Partidário Subnacional)

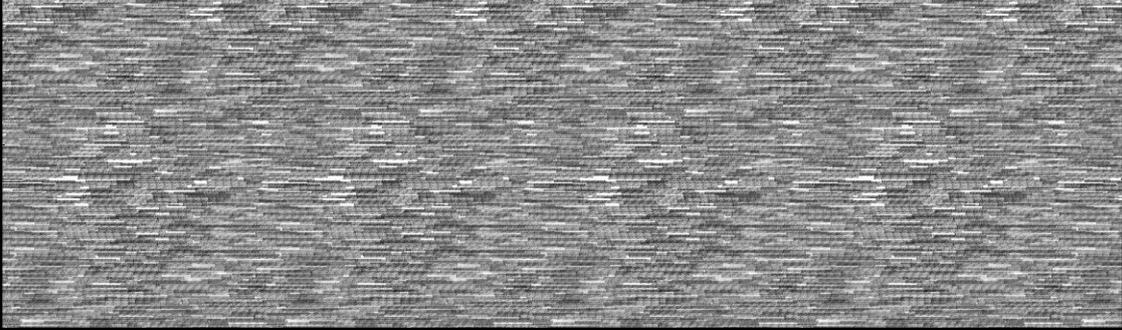
Modelo A			Modelo B		
B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)

		ref.: Sem Capital			,000			,000
características políticas do candidato	Capital Político	Capital Frequente	,982	,000	2,670	-,848	,056	,428
		Capital Antigo	-,221	,380	,802	-1,613	,000	,199
		Capital Novo	1,153	,003	3,169	-2,597	,000	,074
		DIAP	ref.: Cabeça DIAP	1,103	,000	3,014	-1,380	,000
Lealdade	ref.: Mesmo Partido Eleição anterior		,649	,001	1,913	1,586	,000	4,882
características socioeconômicas do candidato	Gênero	ref.: Feminino						
		Masculino	,701	,000	2,016	,100	,790	1,105
Dispos Política	ref.: alta disposição		,104	,564	1,110	1,167	,000	3,212
financiamento empresarial do candidato	Grande Doador Empresarial	ref.: ter recebido doação de empresas efetivas financeiramente (grandes doadores).	1,316	,000	3,728	-,758	,082	,468
Partidos	ref.: PT		,871	,007	2,390	-,827	,080	,437
características do partido do candidato	Partido Efetivo	ref.: Partido Efetivo na Câmara Deputados em 2010	1,830	,000	6,231	1,582	,000	4,863
Força Partidária	Ref. Quartil 1			,000			,000	
		Quartil 2	-1,088	,000	,337	-2,569	,000	,077
		Quartil 3	,389	,122	1,476	-4,605	,000	,010
		Quartil 4	,274	,406	1,315	-1,304	,052	,271
Governismo	ref.: partido pertencer à coalizão do governador na UF		-,216	,257	,806	1,778	,000	5,920
ambiente da competição eleitoral. Casos Selecionados	UF	Ref: SP		,000			,000	
		PI	-,146	,553	,864	,249	,627	1,283
		RJ	-1,755	,000	,173	-,718	,116	,488
		RO	-,101	,772	,904	-3,428	,000	,032
		SC	,972	,000	2,643	-3,197	,000	,041
Constant			-3,475	,000	,031	3,540	,000	34,466
-2 Log likelihood			1854,876 <sup>a</sup>			791,082 <sup>a</sup>		
Cox & Snell R Square			,359			,284		
Nagelkerke R Square			,486			,554		

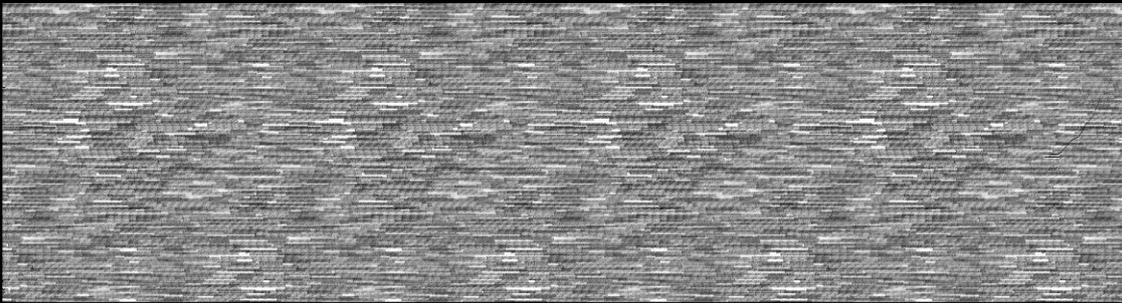
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do site do TSE. Método Enter.

Mod. A. VD – Candidato recebeu financiamento partidário nacional: Sim (1); Não (0)

Mod. B. VD – Candidato recebeu financiamento partidário subnacional: Sim (1); Não (0)



# ARTIGOS



---

**O REPÓRTER-AMADOR: as disposições sociais de Lucas do Face***THE AMATEUR REPORTER: the social dispositions of Lucas do Face*

---

Letícia Maria de Souza Silva\*

Sheila Borges de Oliveira\*\*

Rayanne Elisã da Silva Santos\*\*\*

**Resumo**

Neste artigo, analisamos quais são as motivações sociais que levam um cidadão, sem formação na área de comunicação, a produzir notícia à revelia dos veículos da grande imprensa. A pesquisa foi realizada com o apoio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic/CNPq). Neste trabalho, apresentamos os primeiros resultados gerais dos perfis sociológicos, elaborados com os indivíduos pesquisados, e mostramos de forma mais detalhada um deles, o de Lucas do Face<sup>1</sup>, que deixou de ser audiência passiva para se transformar em repórter-amador e empreendedor na Região Agreste de Pernambuco. Essa investigação acadêmica analisa o fenômeno social do repórter-amador (BORGES, 2015) com base nos aportes teórico e metodológico de Lahire (2002; 2004; 2006; 2010).

**Palavras-chave:** Disposição Social; Repórter-amador; Comunicação; Empreendedorismo.

**Abstract**

In this article, we analyze what are the social motivations that lead a citizen, without training in the area of communication, to produce news without the traditional media. The research was conducted with the support of the Institutional Program for Scientific Initiation Scholarships (Pibic / CNPq). In this paper, we present the first general results of the sociological profiles, elaborated with the researched individuals, and show in more detail one of them, Lucas do Face, who has gone from being a passive audience to becoming an amateur reporter and entrepreneur in the Rough region of Pernambuco State (Brazil). This academic investigation analyzes the social phenomenon of the amateur reporter (BORGES, 2015) based on Lahire's theoretical and methodological contributions (2002; 2004; 2006; 2010).

**Keywords:** Social Disposition; Amateur Reporter; Communication; Entrepreneurship.

---

\* Graduanda do Curso de Comunicação Social/CAA-UFPE/Brasil. E-mail: leticiamaria\_s\_s@hotmail.com.

\*\* Professora Adjunta do Curso de Comunicação Social do CAA-UFPE/Brasil. Doutorado em Sociologia pela UFPE/Brasil. E-mail: sheilaborges12@gmail.com.

\*\*\* Graduanda do Curso de Comunicação Social/CAA-UFPE/Brasil. E-mail: elisayanne@gmail.com.

<sup>1</sup> Nome fictício, objetivando preservar a identidade do participante.

## Introdução

A proposta da pesquisa que subsidia o presente trabalho, apresentada parcialmente neste artigo, é a de estudar o cidadão, morador do Agreste de Pernambuco, iniciando por Caruaru, cidade polo daquela região, que cria um espaço próprio, principalmente nas redes sociais *on-line*, para fazer notícia se contrapondo às mídias tradicionais. Os critérios de noticiabilidade, para Wolf (1987), formam um conjunto de elementos que dá amparo à informação selecionada para virar notícia. É esse conjunto de regras, chamado de valores-notícia, que estabelece os critérios que controlam e administram a quantidade e o tipo de acontecimento que vai servir de base para a notícia. Esse cidadão comum, que produz notícia e é analisado na pesquisa, estabelece os seus próprios valores-notícia à revelia da chamada grande imprensa.

Esta pesquisa faz parte de um projeto maior que avalia os cidadãos do Agreste, sob os mais diversos aspectos sociais e comunicativos, por meio do Observatório de Vida-Agreste, um grupo de pesquisa que agrupa professores e alunos do Centro Acadêmico do Agreste (CAA), unidade da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no município de Caruaru. O grupo estuda o ator, produtor de conteúdo, elaborando perfis sociológicos de cidadãos comuns que não possuem formação especializada em alguma área da comunicação. Essa análise se iniciou por um indivíduo de Caruaru, que se contrapõe ao bloqueio imposto pela grande mídia e aos seus filtros econômicos, políticos e culturais, quando cria notícia a partir de critérios pessoais em uma página no Facebook.

Antes de apresentar o perfil em si, o trabalho de análise, na primeira fase, identifica as características gerais do grupo pesquisado, formado por esse cidadão de Caruaru e outros da região, a partir de um quadro socioeconômico e cultural. O objetivo é investigar as tendências que mais frequentemente motivam esses atores a querer: 1) consumir informação, com o intuito de se manter atualizados; 2) interagir com os veículos de comunicação, para dialogar com os jornalistas e inserir na pauta destas empresas temas que interessam ao grupo formado por esses cidadãos; e 3) produzir notícias em espaços virtuais que foram criados por esses cidadãos, geralmente em alguma rede social, para dar notoriedade aos assuntos que ficam de fora da pauta da grande imprensa. São essas três ações: consumir, interagir e produzir notícias, realizadas por esse indivíduo comum,

não necessariamente ao mesmo tempo e nessa ordem, que fundamentam o conceito de repórter-amador de Borges (2015).

Na segunda fase, a investigação analisa as disposições sociais desse repórter-amador do Agreste, para buscar entender o que leva uma pessoa, que não é jornalista, radialista ou comunicador, a criar espaços autorais para produzir notícias, identificando os fatores sociais que o levam a se sentir motivado para exercer esse trabalho, que, inicialmente, não era remunerado. Atualmente, no entanto, parte desses repórteres-amadores tem ganhado dinheiro com essa atividade, como aponta a análise feita em Caruaru.

O repórter-amador faz parte de uma sociedade que está, cada vez mais, interligada em rede. Afinal, basta o cidadão ter um computador ou qualquer outra plataforma móvel com acesso à internet, para navegar livremente e interagir com os veículos de comunicação, mandando mensagens, comentários e imagens, o que Sbarai (2011) e Moretzsohn (2007) chamam de cidadão-repórter. Além de colaborar com os jornalistas, passando denúncias ou ajudando com dicas de pautas, parte desses indivíduos cria espaços virtuais nos quais ela mesma escreve notícia, sem se submeter aos filtros de edição das empresas de comunicação.

O cidadão-repórter é o ator social que interage com a grande imprensa, opinando ou sugerindo assuntos que deseja ver no telejornal ou no programa de rádio. Neste caso, são coprodutores da notícia. O repórter-amador, por sua vez, não se contenta em ser apenas colaborador. Ele possui o desejo de produzir a notícia, de apurar da sua maneira, sem precisar estar ligado a jornalistas ou veículos de comunicação. A maioria deles passou a escrever e dar publicidade à própria notícia a partir das ferramentas disponibilizadas pela rede social que mais utiliza, como, por exemplo, em *lives* no Facebook. Ou seja, transmissão de um fato ao vivo por aquela rede social.

Nesse contexto, o exercício do cidadão comum, que quer produzir a própria notícia, tem sido importante para as mudanças nas configurações e relações sociais que são estabelecidas pelos atores que estão dentro e fora da grande imprensa. Esse campo social do jornalismo é fechado, quase inacessível para outras pessoas que não possuem um diploma na área. Esses indivíduos têm um papel mais participativo e provocador,

contribuindo para quebrar regras, como as da concepção das notícias, e trazer mudanças estruturais ao jornalismo.

Os pesquisadores da comunicação são desafiados a aprofundar os seus estudos no sentido de identificar as disposições que o cidadão deflagra com mais força quando é impulsionado a pensar, sentir e agir para realizar determinadas ações sociais, como a que estamos focando: a de produzir notícia. É preciso entender como o ator, em meio ao emaranhado das variações inter e intraindividuais, que surgem nas fases de socialização (nos mundos sociais da família, da escola e do trabalho), sente-se estimulado a desempenhar os papéis de produtor da informação. A pesquisa do Observatorio da Vida-Agreste parte desse ponto, ampliando a investigação feita por Borges (2015) entre indivíduos que produzem notícia no Recife, focando o estudo em Caruaru.

### **Repórter-amador: fundamentação teórica e procedimentos metodológicos**

É a tradição da sociologia disposicionalista que vai dar conta do objeto desta pesquisa, mostrando um caminho no qual se pode perceber as variações inter e intraindividuais, e como elas se manifestam em cada ator selecionado, quando analisarmos o cidadão nos mundos sociais que ele passa ao longo da sua trajetória de vida. Assim, utiliza-se como aporte teórico o programa para uma sociologia à escala do indivíduo de Lahire (2002; 2004; 2006; 2010). Ele apresentará as condições para analisar como o ator é resultado de uma mistura social de tendências variadas, incorporadas e externalizadas de forma singular. Além disso, ajudará a entender como a diversidade dessas experiências socializadoras pode ser absorvida de maneira distinta por cada cidadão.

A disposição é uma força interna, introjetada no indivíduo por meio dos processos de socialização e das influências das estruturas e das relações que são construídas nos mundos sociais. É a representação social de uma tendência, que é, ao mesmo tempo, 1) recebida pelo cidadão de forma plural (socializações), 2) retida de maneira singular e 3) externalizada em escala individual, mas que provoca mudanças em escala social. Para Lahire, a disposição se revela pelas ações.

Segundo Lahire (2004, p. 331), as disposições podem assumir a forma de uma paixão (disposição + forte apetência), de uma rotina (disposição + ausência de apetência) ou de um mau hábito (disposição + desgosto). Podemos encontrar dois tipos de disposição: a de crer (mental) e a de agir (comportamental). A primeira se caracteriza pelo que julgamos ser importante. A segunda pelo que estamos dispostos a fazer. É difícil separar essas duas disposições (LAHIRE, 2006).

Para ter acesso à disposição, a teoria disposicionalista vai buscar reconstruir uma realidade como ela é observada indiretamente. É um trabalho de interpretação de comportamentos e opiniões, que desvenda em que momento fatores ocorridos no passado da vida do indivíduo, acabam interferindo na ação dele. As variações individuais podem ser um objeto específico da sociologia, porque as realidades individuais estudadas são sociais, uma vez que são socialmente produzidas. Elas têm origens e lógicas sociais.

O ator pode ter motivações individuais para agir. As práticas jornalísticas, por ele ativadas para querer resolver um problema, entretanto, resultam em ações que vão interferir na comunidade e no próprio campo do jornalismo, a partir do momento em que passa a ter a responsabilidade de noticiar um fato, sem ter os filtros que são necessários para as empresas de comunicação. Em função da complexidade do estoque de disposições do ator, o pesquisador procura compreender as origens das variações inter e intraindividuais envolvidas no jogo do agir ativamente no jornalismo.

O conceito do agir ativamente, formulado por Borges (2015), é aplicado na pesquisa para explicar o movimento de saída desse cidadão de uma posição meramente passiva de espectador, ou de personagem secundário da narrativa jornalística, para uma posição ativa. Ele quer ir além do papel de receptor. Nesse movimento, o primeiro passo dado pelo ator é o de tomar a iniciativa de interagir com os conglomerados de comunicação, enviando comentários e sugestões de pautas.

Ao acionar essa função participativa, o cidadão pode desempenhar o papel de coprodutor do processo de produção da notícia, quando os veículos passam a considerar as opiniões enviadas pela audiência, o que acontece na maioria das vezes pela internet. Parte dos veículos que abre este espaço legitima a coprodução quando identifica, no

próprio texto da matéria, o nome do ator que colaborou. É este indivíduo que é considerado cidadão-repórter (SBARAI, 2011; MORETSZOHN, 2007).

O repórter-amador, entretanto, vai dar um segundo passo e irá mais adiante, não se contentará em atuar apenas como coprodutor. Quer produzir informação a partir de um espaço próprio para não ficar refém dos filtros que são determinados pelas empresas de comunicação, e deseja que a sociedade também possa ver um fato noticiado de outra forma. Por isso, seleciona as informações, segundo as suas perspectivas econômica, política e social. Diferentemente do cidadão-repórter, o repórter-amador não figura no texto jornalístico como colaborador, ele é o autor da notícia no espaço que ele mesmo cria, e é sobre os esquemas disposicionais deste indivíduo que a pesquisa, aqui descrita, está focada.

Para agir ativamente no mundo do jornalismo, o cidadão comum tem que acionar disposições específicas do seu esquema disposicional com o objetivo de colaborar e produzir notícia. Assim, o movimento de ação fica completo. O repórter-amador, quando age ativamente no jornalismo, conforme Borges (2015), não é remunerado. Na investigação em Caruaru, contudo, há uma mudança no conceito original, pois, no Agreste, o repórter-amador começa a ser remunerado para produzir notícia, chegando muitas vezes a se manter ou ter uma contribuição da renda por meio de um espaço próprio, criado no Facebook. Na pesquisa de Borges (2015), na Região Metropolitana do Recife, as ações do repórter-amador são atividades de forma voluntária, ligadas ao tempo livre, dedicado ao prazer de ler, de se informar, de escrever ou de reivindicar melhores condições de vida para as comunidades.

Nesse sentido, para Borges, não havia uma rotina diária fixa e tempo pré-determinado para executar esses dois movimentos – o de colaborar com os conglomerados de comunicação e o de escrever a própria notícia em seu espaço autoral –, impulsionados por uma força interna que movia inconscientemente o pensar e o agir do repórter-amador. O tempo dedicado a eles era o do descanso. Isso porque essas práticas, observadas pela autora, não faziam parte das atividades do trabalho remunerado, que é priorizado e para o qual o indivíduo dedica a maior parte do tempo. Daí, a designação de amador.

Mas na pesquisa no Agreste, feita como um prolongamento da investigação do doutorado de Borges, percebemos que, nessa região, o repórter-amador, começa a se profissionalizar a partir do momento que dedica mais do que o horário livre para realização da atividade. Por isso mesmo, estabelece rotinas, mesmo que não seja as de um jornalista, para dar conta das demandas diárias que passa a ter. Tanto que, além de realizar esse fluxo, ele também começa a contratar outras pessoas para ajudar na produção do conteúdo e conseguir manter as demandas. Ou seja, exerce a capacidade de empreender um negócio no Agreste a partir da motivação para escrever notícia, mesmo sem nenhum preparo mais especializado.

O repórter-amador, cujo perfil sociológico será apresentado aqui, segue, mesmo que intuitivamente, um processo de apuração, redação e edição das notícias. Esse processo, contudo, não faz parte do foco deste artigo. Mas, apesar dessa mudança, ele ainda pode ser chamado de amador, pois ama a atividade que abraça, agora, de forma mais profissional por ganhar dinheiro com ela. Não é um jornalista com formação acadêmica. Mas é um produtor de conteúdo dentro do conceito do repórter-amador.

A teoria disposicionalista envolve as noções de disposição, inclinação, propensão, hábito, tendência e pluralidade das disposições incorporadas. Está dentro de uma grande tradição teórica que é a das teorias da ação. Segundo Lahire (2002), nas teorias da ação, existem dois grupos: um que enfatiza os princípios unificadores e homogêneos, colocando um peso grande no passado e não valorizando características singulares do indivíduo e o contexto imediato da ação; no segundo grupo, estão os estudos que buscam a fragmentação interna das experiências. Ele não delega tanta importância ao passado, antes preocupa-se em ressaltar a multiplicidade das experiências vividas e o estudo das ações inconscientes, do senso de improvisação, mas não prioriza o que na ação presente depende do passado incorporado dos atores.

Entendemos que nem o primeiro nem o segundo grupo das teorias da ação e do ator, poderiam dar conta do fenômeno que buscamos compreender. Lahire é o autor que trouxe maior contribuição à pesquisa sobre o repórter-amador, porque defende o estudo sobre as diversas formas de reflexão que agem nos diferentes tipos de ação. Ou seja, defende uma sociologia da pluralidade, por meio da qual o pesquisador pode reconstruir

o universo social do indivíduo que analisa, dentro dos mundos da família, da escola, do trabalho, da comunidade, entre outros.

Os esquemas disposicionais são compostos por um conjunto de disposições ou tendências, acionados quando o indivíduo pensa, sente e age. São individuais e intransferíveis, construídos a partir das experiências vivenciadas por cada ator nos mundos sociais. Os esquemas não são fechados e estanques, são flexíveis, o que faz com que o indivíduo se adapte aos contextos vividos.

À medida que o indivíduo vive cada experiência, ele vai ativando e inibindo várias disposições, acionando inconscientemente as mais adequadas ao que necessitar para agir ativamente no jornalismo e desempenhar o papel de repórter-amador. Existem motivações que fazem o ator acionar esses esquemas. Borges (2015) identificou como eles são construídos e ativados pelo repórter-amador no Recife. Partiu do pressuposto de que a disposição para agir ativamente no jornalismo está vinculada à capacidade de mobilizar determinadas competências para querer: 1) se expressar, 2) buscar informação mesmo que isso envolva algum grau de dificuldade, 3) resolver problemas coletivos, 4) mobilizar o outro, 5) dialogar com jornalistas e veículos de comunicação, 6) acompanhar as notícias que são divulgadas pela grande imprensa e 7) encontrar alternativas próprias de comunicação. Essas motivações também foram identificadas como as principais molas propulsoras do repórter-amador no Agreste. Tanto que lá ele, diferentemente do que ocorreu no Recife, segundo Borges (2015), passou a ganhar a vida com essa atividade.

Para compreender como o cidadão comum constrói o esquema disposicional que o leva a querer ser repórter-amador, explica-se agora a metodologia que será aplicada na pesquisa. Ela parte do pressuposto de que são determinadas disposições sociais que levam o cidadão a desempenhar o papel de repórter-amador, como Borges (2015) verificou em seu trabalho, tendo como referência a metodologia de Lahire para analisar, de um ângulo diferente, o universo do indivíduo que se sente motivado a realizar práticas jornalísticas de forma voluntária.

Os esquemas disposicionais nunca são mostrados de forma direta, só são revelados a partir da interpretação de múltiplos traços de uma realidade reconstruída por meio da qual se encontram as origens das variações disposicionais, que contribuem para o

surgimento de novas ações. Tem-se acesso aos esquemas disposicionais processados inconscientemente pelo ator, por meio de observação direta, consulta a documentos, entrevistas ou questionários. Primeiramente, aplicamos questionários e realizamos entrevistas simples com um grupo de nove participantes identificados como repórteres-amadores, os resultados levaram-nos a montar um quadro socioeconômico dos atores. Na segunda fase, realizaram-se as entrevistas em profundidade e de forma sucessiva com cada um deles. As entrevistas foram gravadas e decupadas com a autorização do entrevistado, para que sejam utilizadas na análise.

### **Repórter-amador: os resultados das duas fases da pesquisa**

O questionário da primeira fase foi extenso, apresentou 123 perguntas para que se pudesse fazer uma incursão exploratória. Essa radiografia contextual mostra como algumas disposições se transformam em ações sob determinadas circunstâncias. Muitas das perguntas foram diretas para descobrir as características gerais dos nove atores analisados na primeira fase, para, em seguida, selecionarmos os três que participaram da segunda fase, na qual foi trabalhado o perfil sociológico dos selecionados.

O grupo inicial era formado majoritariamente por indivíduos do sexo masculino (66,7%), contra 33,3% de mulheres. Os participantes tinham idades entre 19 e 43 anos. Três deles nasceram em Caruaru, os demais são de Bezerros, Belo Jardim, São Joaquim do Monte, Toritama, Limoeiro e Recife. Em relação ao mundo da família, a maioria do grupo era solteira (55,6%), 33,3% eram casados e 11,1% declararam que vivem em união estável. No mundo da comunidade, por um lado, apenas 33,3% participaram de alguma associação ou outro tipo de entidade ligada ao bairro onde moram ou ao campo no qual atuam, já, por outro lado, 55,6% realizaram trabalho voluntário em áreas sociais. O que nos sinaliza uma disposição para ajudar o próximo.

Entre os integrantes do grupo entrevistado, 44,4 % tinham trabalho formal com carteira assinada, 22% atuaram de forma autônoma e os demais viviam de mesada, bolsa de estágio ou renda do cônjuge. Todos declararam receber entre um e três salários mínimos. O valor do salário mínimo em 2018, ano de aplicação do questionário, era de R\$ 937,00. Quando indagamos sobre a renda da família, 66,7% disseram que a renda

permanece entre um e três salários mínimos; 22,3% afirmaram que a renda fica entre três e seis salários mínimos, e 11,1% disseram que a renda passa a casa dos seis salários mínimos. Do total do grupo, a maioria (77,8%) morava em casa alugada, só uma pequena parcela (22,2%) vivia em casa própria. Apesar de exercerem o papel de repórter-amador, ao serem questionados, apenas um se considerava jornalista, mesmo sem ter curso de graduação na área, três eram servidores públicos, três estudantes, um historiador e um se intitulava blogueiro.

Em relação ao mundo da educação, a maioria já iniciou algum curso superior, mas ainda não o concluiu. 66,7% estavam nesse quadro. Já 22,2% terminaram a graduação e 11,1% ainda estavam no ensino médio. Todos afirmaram que a formação educacional estava, de alguma forma, vinculada à atividade profissional que exerciam. Sobre a religião, 77,8% afirmaram que tinham uma crença. Eles estavam assim divididos: 44,4% católicos, 33,3% protestantes e 11,1% espíritas.

Em termos de atuação política, apenas 11,1% disseram que integraram diretórios ou centros acadêmicos em colégio ou universidade, a grande maioria não tinha essa postura (88,9%). Isso se refletiu na resposta sobre a filiação partidária. Só 22,2% estavam ligados formalmente a alguma legenda política. A maioria, inclusive, não votava considerando o partido do candidato: 55,6%. Do grupo, 11,1% avaliavam “às vezes”, 11,1% “frequentemente” e apenas 22,2% “sempre” consideravam a legenda do candidato quando iriam votar nas eleições. Sinalizando que a ideologia partidária não pesava na escolha do candidato, 44,44% votavam “sempre” pela identificação pessoal com o político, 22,2% “frequentemente”, 11,1% “às vezes” e 22,2% “nunca”. Quando a pergunta relacionou o voto às propostas dos candidatos, 77,8% declararam que “sempre” votavam com base nessa vinculação. Apesar disso, apenas 44,4% cobravam as promessas dos candidatos após as eleições.

Em relação à busca por informações, todos acessavam a internet de casa, do trabalho e do celular. 89,9% ficavam conectados por mais de três horas diariamente. Quando questionados sobre a busca por notícias em sites ou espaços nas redes sociais vinculados a empresas ou jornalistas, 44,4% afirmaram que “sempre” recorriam a estas fontes de informação. 33,3% faziam isso “frequentemente” e 22,2% não responderam.

O que indica que o repórter-amador do Agreste consumiu informação da chamada grande imprensa. 66,6%, inclusive, procuravam reportagens nos sites das empresas já veiculadas em jornais, revistas, televisões, rádios e mídias digitais. Só 11,1% disseram que não faziam isso. 44,4% enviavam imagens e textos para serem publicados ou subsidiarem matérias jornalísticas dos veículos de comunicação. 66,7%, inclusive, colaboravam com mais de um veículo. Justificavam que tomavam essa atitude para: 1) interagirem com os jornalistas, 2) integrarem-se aos veículos e 3) influenciarem nas pautas da imprensa. 77,8% dos entrevistados revelaram que gostariam de exercer a profissão de jornalista ou outra ligada à comunicação.

No mundo das redes sociais, as mais acessadas pelos atores para buscar informações eram Facebook (55,5%), Instagram (44,4%) e Twitter (33,3%). 88% do grupo procuravam blogs para obter informações, independentemente de serem ou não escritos por jornalistas. Mesmo percentual de entrevistados tinham o hábito de assistir aos vídeos do Youtube para se manter informados. Todos os entrevistados tinham alguma plataforma para criar notícia, seja blog, Youtube ou redes sociais, como Facebook, Instagram e Twitter.

O perfil geral do grupo, identificado aqui, e aprofundado na segunda fase da pesquisa, sinalizava que havia disposições sociais que os motivavam a agir ativamente no jornalismo, quando consumiam informação pela mídia tradicional ou não, interagiam com a imprensa e adotavam práticas jornalísticas ao criar espaços para produzir notícia. Do grupo, 66,7%, ou seja, seis dos nove entrevistados, ganhavam dinheiro com essa atividade. No Agreste, ele está realizando essa ação também no tempo destinado ao trabalho. Na segunda fase da pesquisa, procuramos nos aprofundar no tema, deixando antever o forte indício de que está ocorrendo uma “profissionalização” do repórter-amador, que produz notícia na/para internet, sem precisar de formação acadêmica especializada na área de jornalismo.

### **Repórter-amador: o perfil sociológico**

Depois de elaborar um quadro geral com as características sociais, econômicas e culturais dos nove entrevistados na primeira fase da pesquisa, apresentamos, a partir de

agora, o perfil sociológico de Lucas do Face, o repórter-amador que faz notícias em Caruaru, cidade polo da Região Agreste de Pernambuco. Na segunda fase dessa investigação, selecionamos um ator de cada município para a análise dos perfis sociológicos. Lucas é formado em marketing e trabalha produzindo notícias para três redes sociais: Facebook, Instagram e Youtube, mas a principal delas é o Facebook. Nem sempre a vida dele foi assim. Criado na zona rural de Caruaru, herdou dos pais o hábito de escutar rádio, meio de comunicação que o fez gostar do mundo das notícias. Entretanto, não foi na comunicação que começou a trabalhar. Muitos jovens que nascem nas cidades de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, cidades do polo de confecção do Agreste, têm o primeiro emprego ligado aos fabricos, como são chamadas as fábricas artesanais, que funcionam na maioria das vezes dentro das casas das famílias. Lucas do Face começou de baixo, tirando os pelos dos tecidos.

Com o bom desempenho, foi subindo degraus e acabou se tornando gerente do negócio. Durante os anos desse trabalho, o rádio se tornou o grande companheiro das longas jornadas. Ele gostava de escutar os programas que debatiam política e informavam as notícias policiais. O hábito de estar informado o levou a querer saber além do que era mostrado pelas mídias. Queria descobrir como a informação era produzida e desejava repassar isso para as pessoas. Foi com essa ideia na cabeça que criou a sua página no Facebook em 2012. Não era para falar sobre ele, mas para deixar os cidadãos mais informados ou até mesmo trazer uma imagem da cidade. Quando aprendeu a entrar ao vivo, começou a transmitir os shows da festa típica da cidade: as festas juninas.

A página acabou se tornando um sucesso de curtidas, chegando a superar a audiência das páginas do Facebook de veículos tradicionais. O sucesso foi tanto que Lucas do Face abandonou o fabrico e foi se dedicar a fazer notícias pelas redes sociais em 2014. Ao ver o número de curtidas aumentar, também viu a necessidade de contratar pessoas que o ajudassem a produzir mais conteúdo. Atualmente, ele tem um pequeno time de colaboradores, que contribui na reportagem, na apuração, no marketing e na venda de propagandas. Ele percebeu que o conteúdo do Facebook também poderia estar em outras plataformas. Então, decidiu investir no Instagram e no Youtube, elaborando notícias e entretenimento para os seus seguidores. O desempenho nas outras plataformas tem sido positivo, o que o estimula ainda mais.

Nas quatro entrevistas em profundidade e sucessivas realizadas ao longo de seis meses, foi possível avaliar como Lucas do Face cresceu profissionalmente. Ele ganhou tanto prestígio que recebe ligações de suas fontes, como, por exemplo, gestores públicos de Caruaru e membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Reservado, afirma que o principal motivo de seu trabalho é o de ajudar as pessoas com as suas notícias. Ele recebe muitas informações dos próprios internautas, que entram em contato com ele para passar imagens e textos de diversos acontecimentos de Caruaru e redondezas.

Para entender como as disposições sociais, motivadoras do repórter-amador foram sendo forjadas inconscientemente por Lucas do Face, é preciso compreender como elas foram sendo ativadas e apagadas ao longo de sua trajetória de vida, atravessando os mundos da família original (pai, mãe e irmão), da comunidade, da escola, do trabalho e do jornalismo. Lucas nasceu e morou na zona rural de Caruaru até os 12 anos de idade. Sempre viveu com o pai, a mãe e o irmão mais novo (PcD – Pessoa com deficiência), um motivo a mais que o levou a desempenhar o papel de ajudar o próximo. Destaca, porém, que a mãe é a sua influência mais forte, pois o pai precisava viajar muito a trabalho. A maior parte dos parentes vivia em residências próximas a dele, na zona rural. Durante a infância, não lembra das influências que recebeu dos pais para gostar de comunicação. Mas falou várias vezes de como ouvia rádio com eles para saber o que acontecia no mundo.

A mãe dele exercia a profissão de professora e era exemplo para ele, principalmente no desejo de ajudar o próximo. Ela participativa dos grupos da igreja católica, voltados para causas sociais, como a distribuição de alimentos a pessoas carentes. Durante a infância, ele chegou a ser coroinha e atuava de forma voluntária nos trabalhos com as comunidades. Ainda na infância, mudou-se para a zona urbana de Caruaru. Foi um choque perceber como as coisas eram tão diferentes. Aos poucos, foi se adaptando à vida mais agitada da cidade grande.

O padrinho dele, que também é seu tio, era policial militar. Ele o considerava um segundo pai. Assim, foi nascendo a paixão pela área de segurança, despertada quando ouvia as notícias do rádio, ao lado de seus pais, durante a infância. O gosto pela área policial se reflete nas postagens da sua página do Facebook, especialmente quando são

colocados vídeos de treinamento de policiais para combater a violência na cidade. É esse tio que o estimula a exercer o trabalho de repórter-amador nas redes sociais. Os outros membros da família não entendem como a atividade funciona. Lucas é diferente de todos os parentes próximos, que não compartilham da mesma paixão. É um caso de dissonância no mundo da família. Os pais, porém, percebem o prestígio do filho e reconhecem o seu trabalho.

Como o repórter-amador Lucas do Face foi influenciado pela escola? Ele estudou em escolas da rede pública até o ensino médio. Estudou em escolas da zona rural até a quinta série. Sentiu um grande impacto quando se mudou com a família para a cidade, pois a escola era maior e o ambiente era diferente. Com a mãe professora, foi incentivado a ler e escrever. Mas não se sentia motivado a participar de projetos escolares, como o grêmio estudantil, sendo um pouco tímido para realizar tais atividades. Durante o ensino médio, teve o incentivo dos professores para fazer o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), porém, não ingressou imediatamente no ensino superior. Só veio a fazê-lo anos depois, entrando em uma universidade particular. Por meio de programa de financiamento do governo federal, começou o curso de Gestão, transferindo-se em seguida para o Curso de Marketing. É um dos poucos membros da família a ter um diploma universitário.

Na universidade, foi nascendo o interesse pelas redes sociais, suscitado por influência de professores. Com o tempo, o seu conhecimento sobre o tema já havia superado os dos seus influenciadores. A “curiosidade”, que será uma disposição do repórter-amador, provavelmente deve ter se iniciado antes da universidade, durante as suas primeiras experiências socializadoras escolares. Quando tinha 11 anos de idade, foi uma professora de história que o estimulou a desenvolver o hábito da pesquisa, da leitura e da escrita.

Lucas do Face entrou cedo no mundo do trabalho. Ainda adolescente, começou a ajudar em uma facção de confecção para poder ter um pouco de dinheiro. Passou por alguns fabricos. Nesses locais, realizou vários serviços, iniciando com a tiragem de pelos. Quando estava trabalhando, sempre ficava ouvindo o rádio, preferindo os programas de debates, entrevistas e policiais, diferentemente dos outros empregados que gostavam de ouvir música.

Com bom desempenho, foi crescendo e chegou ao cargo de gerente. Mas quando criou a página no Facebook e começou a escrever, resolveu arriscar no papel de repórter-amador. Deixou o comércio de roupas e dedicou o seu tempo à sua página no Facebook. Começou postando vídeos. Depois, fez *lives* para transmitir ao vivo as festas locais. As pessoas gostavam e acompanhavam as postagens. Iniciou com notícias da área policial. Transmitia do local dos acontecimentos: um crime ou um grave acidente. Foi ganhando seguidores, fontes e credibilidade. Passou a servir de modelo para outras páginas de outros repórteres-amadores do Agreste.

Mesmo sem ser formado em jornalismo, ele se tornou uma fonte de informação para o público, chegando a ter mais que o dobro de curtidas das emissoras de comunicação da região. Ele posta a notícia com exclusividade nas *lives* e passa à frente dos telejornais das mídias tradicionais da cidade. Hoje, uma grande emissora local, fez um contrato de parceria com o espaço de Lucas do Face, transmitindo informações apuradas por ele e sua equipe. Ele passou a contratar jornalistas formados para atuar em sua equipe. Atualmente, ele não está apenas no Facebook, tem contas no Instagram e no canal do Youtube.

### **Considerações finais**

No questionário exploratório da primeira fase da pesquisa, observamos que os nove indivíduos entrevistados conseguem dinheiro produzindo notícias patrocinadas. Eles afirmam, entretanto, que isso não interfere no conteúdo que querem que seja exibido nos seus espaços autorais, apesar de colocarem a marca do anunciante. A remuneração é conquistada por eles com mais de uma modalidade de trabalho. Alguns conseguem, inclusive, manter-se financeiramente somente com a atuação nas redes sociais.

Além da notícia com a marca do anunciante, eles também afirmaram que recebem por matéria paga. Ou seja, recebem para fazer uma determinada notícia para que ela seja exibida nos blogs ou nas redes sociais. Ganham ainda por meio do instrumento de monetização via Google. Nesse sentido, a maioria é empreendedora. Assim, colabora para o desenvolvimento local e regional, pois emprega outros atores para ajudar na produção do conteúdo.

Outro dado que chamou atenção no momento de avaliar as práticas do cidadão comum no mundo do jornalismo, foi o fato de, na primeira fase, todos interagirem com mais de um veículo de comunicação. A forte disposição para agir ativamente foi expressa, ainda, pela vontade que sete indivíduos entrevistados revelaram: o do sonho de estudar jornalismo para exercerem essa atividade de forma profissional, e o de ser reconhecidos pelo título de jornalista. Os integrantes do grupo, que revelaram o sonho de estudar para ser profissional da área, vincularam essa vontade ao gosto pela leitura e pela escrita, e ao desejo de informar os outros atores sobre os problemas das comunidades em que viviam.

Na segunda fase da pesquisa de campo, os repórteres-amadores revelaram, de forma inconsciente, como foram surgindo as disposições sociais para a produção de conteúdo, vinculando essas inclinações às motivações para as ações políticas, sociais, religiosas e culturais. No caso de Lucas do Face, um dos três que foram entrevistados de forma profunda e sucessiva, essas motivações foram nascendo nos mundos da família, da escola e do trabalho.

Apesar do corpus desta pesquisa ser pequeno, lastreado em nove entrevistas na fase inicial, o que traz limitação para generalizações, os dados coletados na primeira fase permitem identificar algumas características gerais. Elas irão contribuir para subsidiar a análise mais profunda da fase seguinte, mesmo porque o objetivo principal da pesquisa é aproximar o foco dos universos dos indivíduos que acionam esquemas disposicionais para agir ativamente no jornalismo. Nela, foram feitos perfis sociológicos de três repórteres-amadores, um de cada cidade observada: Caruaru, Bezerros e Toritama.

Todos os entrevistados nessa primeira fase, localizados em um mapeamento de espaços autorais feitos nas redes sociais de moradores do Agreste, expressaram ter necessidade de se manter informados e constantemente atualizados, procurando mídias tradicionais e espaços na internet. A maioria consultava sites de veículos de comunicação e espaços nas redes sociais, sem se restringir aos que eram produzidos exclusivamente por jornalistas. Todos tinham plataforma própria para produzir notícia, contrapondo-se aos veículos tradicionais de comunicação. A maioria ganhava dinheiro com esse espaço e gostaria de ser reconhecida como jornalista.

Com base nesses dados, pode-se afirmar que há uma relação significativa entre o indivíduo que busca informação nos veículos de comunicação e a disposição de querer agir como repórter-amador, como foi o caso de Lucas do Face. Do ponto de vista da comunicação, é importante pesquisar as disposições sociais dos repórteres-amadores do Agreste, pois são eles que fazem o contraponto da informação, produzida, editada e publicada pelos veículos da chamada grande imprensa, que atuam na região e são controlados por fortes grupos empresariais e políticos. As ferramentas surgidas com as redes sociais, criaram facilidades de comunicação para o cidadão que não quer ficar refém da mídia tradicional, mas quer inovar e produzir o próprio conteúdo.

É fundamental salientar, ainda, que a cidade de Caruaru passou a ter vários repórteres-amadores desde que o acesso à internet foi ampliado e o uso do smartphone se transformou em algo popular. Essas pessoas geralmente se escondem por trás de uma página no Facebook, mas, mesmo assim, têm se tornado reconhecidas. O universo de pessoas que atuam como repórteres-amadores, sem realmente serem formados na profissão de jornalista, só aumenta.

Algumas dessas páginas têm se tornado mais acessadas do que os espaços da mídia tradicional caruaruense nas redes sociais, uma vertente da pesquisa que poderá ser aprofundada em outra fase da investigação. O trabalho de campo também sinalizou que os municípios do Agreste estudados têm ganhado, a cada dia, um maior número de cidadãos que não se contenta mais em desempenhar somente o papel de audiência passiva e passa a querer produzir a notícia, uma tendência que se reflete no mundo contemporâneo.

## Referências

BORGES, S. **O repórter-amador**: uma análise das disposições sociais motivadoras das práticas jornalísticas do cidadão comum. Recife: Editora Cepe, 2015.

MORETZSOHN, S. **Pensando contra os fatos. Jornalismo e cotidiano**: do senso comum ao senso crítico. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

LAHIRE, B. **O homem plural**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LAHIRE, B. **Retratos sociológicos**: disposições e variações individuais. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LAHIRE, B. **A cultura dos indivíduos**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

LAHIRE, B. Por uma sociologia disposicionalista e contextualista da ação. *In*: JUNQUEIRA, L.(org ). **Cultura e classes sociais na perspectiva disposicionalista**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010, p. 17-36.

SBARAI, R. S. A. Minha notícia, IReport e OhmyNews: modelos de cooperação ou colaboração no jornalismo digital? *In*: LIMA JUNIOR, W. T. (Org.). **Comunicação, tecnologia e cultura de rede**. São Paulo: Momento Editorial, 2011, p. 12-39. Disponível em: <http://www.livroteccred.blogspot.com>. Acesso em: 10/10/2018.

WOLF, M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1987.

Recebido em: 23/09/2019.

Aceito em: 03/10/2019.

**“A QUESTÃO DOS MEDICAMENTOS”:** uma análise acerca do uso e consumo de medicamentos entre crianças nascidas com a Síndrome Congênita do Zika vírus em Recife/PE

**“THE ISSUE OF MEDICINES”:** an analysis of drug use and consumption among children born with Congenital Zika virus Syndrome in Recife/PE

Ana Claudia Knihis de Camargo\*

**Resumo**

Neste trabalho<sup>1</sup>, procura-se refletir acerca do uso e consumo de medicamentos entre as crianças nascidas com a síndrome congênita do zika vírus em Recife. A partir das trajetórias de três “mães de micro”, Deisy, Paula e Cecília,<sup>2</sup> será feita uma análise de perspectiva diacrônica, desde que as conhecemos, ainda em 2016, até os dias atuais, levando em conta a centralidade do tempo enquanto um elemento diretamente ligado à experiência adquirida com a prática do cuidado diário. Assim, as narrativas dessas três mães nos mostram que os medicamentos são um fato social total no contexto da epidemia, e suas histórias têm muito a nos contar sobre as práticas de manejo com a biomedicina e com o Estado, evidenciando novas facetas de como os medicamentos operam no contexto da epidemia, da deficiência e da biomedicina na capital pernambucana.

**Palavras-chave:** Síndrome Congênita do Zika Vírus; Deficiência; Medicamentos; Maternidade.

**Abstract**

This paper aims to reflect on the use and consumption of medicines among children born with Congenital Zika Virus Syndrome in Recife (Brazil). From the trajectories of three “micro mothers”, Deisy, Paula and Cecília, a diachronic perspective analysis will be made, since we met them, still in 2016, to the present day, taking into account the importance of time as an element directly linked to the experience gained with the practice of daily care. Thus, the narratives of these three mothers show us that medicines are a total social fact in the context of the epidemic, and their stories have much to tell us about management practices with biomedicine and the state, highlighting new facets of how medicines operate in the context of the epidemic, disability and biomedicine in the Pernambuco capital.

**Keywords:** Congenital Zika Virus Syndrome; Disability; Medicines; Maternity.

\* Graduanda em Ciências Sociais/UNB/Brasil. E-mail: anaclaudiadecamargo@hotmail.com.

<sup>1</sup> O presente texto foi resultado de Projeto de Iniciação Científica concluído em 2019. Agradeço à professora Soraya Fleischer pela ótima orientação, e ao CNPq pela bolsa concedida durante o período. Uma versão inicial deste trabalho foi apresentada na III Reunião de Antropologia da Saúde, realizada na UFRN, portanto, também agradeço pelos comentários que surgiram no GT “Deficiência e intersecções: diálogos com o campo da saúde”.

<sup>2</sup> Os nomes das pessoas citadas no texto são fictícios.

## Apresentação

Era final de uma manhã de outubro de 2016, o relógio marcava quase doze horas. Estávamos<sup>3</sup> saindo de uma clínica de reabilitação no Recife, capital de Pernambuco, após passarmos a manhã acompanhando a rotina de fisioterapia de algumas das crianças que conhecemos em nossa primeira incursão a campo. Ao lado de fora da instituição, conversávamos com uma das “mães de micro” – como se autodenominavam as mães de crianças nascidas com a Síndrome Congênita do Zika vírus (SCZV) – que havíamos conhecido naquela semana e, após ficar acordado que lhe daríamos carona até seu próximo destino, esperamos juntas o carro do aplicativo *Uber*. Durante a espera, avistamos Deisy, que parou para cumprimentar a primeira mãe e logo se apresentou para a nossa equipe. Deisy vinha com um *sling* amarelo-ouro preso em sua filha, Laura, também nascida com a SCZV. Estava com pressa, e logo nos contou que havia passado a manhã inteira tentando resolver a “questão dos medicamentos”. Deisy decidiu se juntar a nós e fomos juntas de carro até a ONG que ambas as mães frequentavam.

Ao final daquela tarde, em um dos corredores dessa ONG, encontramos novamente Deisy, que havia acabado de ser entrevistada. “Depois de um dia como eu tive hoje, foi ótimo falar. Eles ficaram me mandando de um lado a outro hoje cedo”, disse, completando que gostava de dar entrevistas por “razões psicológicas”. Nos contou que tinha passado por quatro lugares diferentes naquela manhã. A “questão dos medicamentos”, que a mãe vinha tentando resolver era permeada por papéis e burocracias. Precisava estar atenta a assinaturas, documentos, laudos médicos. Com a receita em punho, uma pasta de papéis na mão e a criança nos braços, Deisy ia contornando os serviços e trâmites para garantir que sua filha tivesse acesso aos medicamentos prescritos em sua receita médica - que, juntos, somavam setecentos reais mensais, e até aquele momento, eram adquiridos por meio da renda da própria família.

Mais cedo, ainda no carro, Deisy havia comentado conosco que andar de *Uber* era “lazer” para as “mães de micro”. Após tantos trajetos a pé, migrando de ônibus em ônibus, indo atrás não só da questão dos medicamentos, mas de tantas outras questões, como a

---

<sup>3</sup> Os fatos aqui relatados não foram presenciados pela autora, conforme explicarei na Introdução, contudo, para tornar a leitura mais fluída, narro em primeira pessoa.

das fisioterapias, das consultas médicas, exames e suas respectivas burocracias, andar de carro era a possibilidade de um breve momento de descanso.

## Introdução

Este artigo é fruto de uma pesquisa de iniciação científica empreendida no âmbito do grupo “Microcefalia, deficiência e cuidados: um estudo antropológico sobre os impactos da Síndrome Congênita do Zika vírus no estado de Pernambuco”, ligado ao Departamento de Antropologia (DAN) da Universidade de Brasília, e coordenado pela professora Soraya Fleischer. Desde 2016, o grupo tem feito pesquisa etnográfica na capital pernambucana com aproximadamente uma dúzia de mães e crianças nascidas com a Síndrome Congênita do Zika vírus (SCZV), acompanhando-as presencialmente com uma frequência semestral.

O primeiro contato das pesquisadoras do grupo com as “mães de micro” de Recife se deu em outubro de 2016. Desde este primeiro momento, nomes comerciais de medicamentos como Depakene, Keppra, Frisium, Berotec etc. eram constantemente acionados pelas mães em suas narrativas. Assim, ficava evidente que os medicamentos não se restringiam apenas às prescrições médicas destinadas às crianças. Ao longo dos três anos de pesquisa etnográfica realizada em Recife/PE, os relatos sobre medicamentos foram continuados, de forma que se ouvia constantemente nomes de compostos ativos, de farmácias, preços, quantidades, formas de uso, assim como críticas, opiniões e desabafos. Ficava cada vez mais claro, então, que os medicamentos eram centrais e onipresentes na realidade daquelas famílias. O relato de Deisy apresentado acima, que se deu na primeira incursão do grupo a campo, denuncia questões práticas enfrentadas pelas mães para ter acesso aos medicamentos prescritos, como burocracia, dificuldade financeira e penosa circulação pela cidade.

Para além das dimensões prática e técnica presentes nos medicamentos, não se pode deixar de apontar que eles têm uma construção simbólica de grande impacto na vida das “mães de micro”. Em um contexto onde não se fala em cura, surgem como uma promessa biomédica de alívio dos sintomas mais críticos, materializando uma possibilidade de maior qualidade de vida e bem-estar, tanto para as crianças quanto para suas cuidadoras. Os medicamentos são multifuncionais nesse sentido, sendo utilizados

para reduzir o choro intenso, acalmar a criança, aliviar os espasmos e, principalmente, diminuir a frequência das crises convulsivas.

A tarefa de cuidado intenso e diário, ao longo dos anos que se passaram desde o nascimento das crianças, fez com que as mães de micro criassem novas noções de experiência, conhecimento e técnica em relação ao uso das tecnologias biomédicas - onde se situam os medicamentos – concebendo um tipo particular de “ciência doméstica” (DINIZ, 2016b). Logo, tornou-se usual que posologias fossem reduzidas, horários passassem a ser alterados, ou tipos de drogas fossem combinados. As mães constantemente mediam as posologias prescritas com a possibilidade real do consumo destes medicamentos pelas crianças, no que diz respeito às viabilidades financeiras daquele mês, mas também do tempo e das intensas agendas das famílias, além de outros empecilhos que poderiam surgir com o uso – ou a recusa – dos medicamentos.

Cabe utilizar-se os medicamentos como um “atalho etnográfico” (FLEISCHER, 2012), sendo esta uma estratégia que permite conhecer distintas camadas da vida dessas famílias, desde a relação das mães com os profissionais e serviços de saúde, a, inclusive, suas próprias concepções de saúde e doença. Sabe-se que as “mães de micro” são as principais cuidadoras das crianças e, também, as grandes responsáveis por administrar os medicamentos a seus filhos na rotina doméstica. Por este motivo, este trabalho é uma primeira tentativa de chamar atenção para a importância dos fármacos no cenário da SCZV, visto que, enquanto “atalhos etnográficos” (FLEISCHER, 2012), conhecer o fluxo dos medicamentos neste contexto é ter acesso à grande parte da dinâmica da vida e dos percalços destas mulheres, crianças e famílias. Cabe lembrar, ainda, que as principais atingidas pelo vírus Zika foram mulheres negras, nordestinas e de baixa renda (DINIZ, 2016a), de forma que os medicamentos no cenário da Síndrome Congênita do Zika vírus estão imbricados tanto em uma discussão de infância, saúde e deficiência, mas também de gênero, raça e classe. Retomando o que Deisy nos ensinou no início deste trabalho, a “questão dos medicamentos” suscita diversas outras questões.

Minhas funções enquanto autora deste artigo foram as de sistematizar, organizar e analisar os dados coletados pelas minhas colegas, de modo que este não deixa de ser um esforço coletivo, um trabalho em grupo que não teria sido possível sem as outras

integrantes que compartilharam<sup>4</sup> suas próprias reflexões e experiências em campo. Não foi necessário utilizar roteiro ou entrevistas focadas na temática dos medicamentos, visto que esse era um assunto constantemente abordado pela iniciativa das próprias mães.

Na análise dos dados, a perspectiva diacrônica foi importante para englobar todo o material relacionado aos medicamentos durante as cinco temporadas vividas em campo, considerando o que mudou em suas trajetórias nesses três anos de cuidado. Assim, este recorte temporal também foi um critério utilizado para escolher as três mães apresentadas ao longo do trabalho, Deisy, Paula e Cecília, três “mães de micro”, que possuíam registros referentes a medicamentos em todas as cinco temporadas da equipe na cidade.

### **Quem são Deisy, Paula e Cecília?**

Deisy, a mulher apresentada no início deste trabalho, é branca, com cerca de 30 anos, e mãe de quatro crianças além de Laurinha - sua filha caçula de um ano nascida com a SCZV. “Onde eu chego, eu vou logo fazendo amizade”, explicou Deisy, ao definir-se como uma pessoa comunicativa e sociável. Quando a caçula nasceu, a família morava em um bairro de periferia localizado ao sul de Recife. A casa era bastante distante dos circuitos de fisioterapias de Laurinha, exigindo que as duas fizessem quatro viagens diárias de metrô e ônibus. O marido, caracterizado por Deisy como “possessivo e ciumento”, se opunha constantemente à rotina de peregrinação que as duas levavam entre os serviços de saúde e fisioterapias. Apesar de ser pai de todas as crianças, o marido não ajudava no cuidado dos filhos. Essa responsabilidade era atribuída toda à mãe, que também não contava com a ajuda de nenhum outro familiar. O esporádico apoio que recebia, na verdade, vinha do “povo da rua”, como contou, referindo-se às outras mães que frequentavam as mesmas organizações não-governamentais<sup>5</sup> que ela, e compartilhavam de uma rotina similar.

---

<sup>4</sup> Aproveito para agradecer a todas as participantes do grupo, sobretudo, à professora Soraya Fleischer e às alunas Fernanda, Lays, Thais S., Yazmin, Raquel, Aissa, Lucivânia, André, Amanda e Thais V. Obrigada por compartilharem seus diários de campo com as demais participantes do grupo.

<sup>5</sup> A União de Mães de Anjos (UMA) e a Aliança das Mães e Famílias Raras (AMAR) são exemplos de duas associações não governamentais muito frequentadas pelas mães desde o início da epidemia.

Antes do nascimento de Laurinha, Deisy era comerciante. Era dona de uma pequena loja local que funcionava como padaria, quitanda e mercearia. Após o complicado parto da caçula, pelo qual mãe e filha precisaram ficar cerca de um mês hospitalizadas, o negócio ficou sob responsabilidade do marido e logo foi à falência. “O comércio da gente tinha o valor de duzentos mil reais. Tive que vender por 20 mil. Perdi muito dinheiro”, Deisy lamentava. Após o ocorrido, a principal fonte de renda da família passou a vir do Benefício de Prestação Continuada (BPC) recebido por Laurinha, no valor de um salário mínimo.

Com 22 anos, Paula é a mãe mais jovem do trio. Mulher branca, Paula havia se divorciado do pai de Felipe, o filho caçula nascido com a síndrome, após sofrer violência doméstica e traições conjugais. Mãe de três crianças, considerava-se “sozinha, só com Deus”, mesmo morando com sua mãe, pai e irmão, em um bairro popular situado no noroeste de Recife. Não costumava pedir ajuda a nenhum dos familiares, pois a réplica geralmente era o ditado bíblico “quem pariu Mateus é que o balance.” Assim como Deisy, a responsabilidade do cuidado com todos os filhos era atribuída somente a ela.

Felipe, que à época tinha 1 ano e dois meses, era um bebê grande, com cerca de 9 quilos. A criança, alguns meses mais velha que as outras duas apresentadas, foi uma das primeiras a ser diagnosticada com a SCZV em todo o estado de Pernambuco. Com gastos específicos referentes aos cuidados de Felipe, o BPC também era uma fonte de renda essencial para Paula e sua família.

Cecília, a terceira mãe, é uma mulher negra de 23 anos. Casada com Miguel, pai do primeiro e único filho do casal, Dudu, também nasceu com a SCZV. A família morava em uma pequena casa junto com dois familiares de Miguel, um primo de 22 anos e sua avó, Dona Rosa, de 76. A casa que moravam era localizada no alto de um morro na periferia de Recife, no mesmo bairro de Paula, e o acesso à residência era difícil, possível somente após alguns minutos de subida por escadaria intensa e íngreme. Diferentemente das outras duas mães, Cecília tinha uma rede de apoio mais aprofundada dentro de casa. Seu marido dividia com ela a tarefa de levar o filho às terapias e consultas, enquanto a avó e o primo faziam o possível para contribuir com os cuidados no ambiente doméstico.

Dudu, apesar de compartilhar do mesmo espectro de sintomas comuns às crianças nascidas com a síndrome, não precisava tomar tantos medicamentos, usar sonda ou sequer tomar algum tipo de leite especial. Em comparação com o estado de outras crianças, seus sintomas eram considerados “mais leves” por Cecília e sua família, ainda que Dudu tivesse crises convulsivas semanais e precisasse do estímulo das fisioterapias como os outros “bebês de micro”. Assim como as outras famílias, essa também contava e dependia do auxílio financeiro do BPC.

Dezenas de nomes de medicamentos eram ouvidos nas narrativas dessas mães. Para o leitor deste trabalho, mais importante que conhecer suas exatas denominações comerciais ou de princípio ativo, é saber os tipos dos principais medicamentos consumidos pelas crianças, sendo eles: anticonvulsivos e antiespasmódicos (geralmente de tarja preta), antiácidos, ansiolíticos, relaxantes musculares, broncodilatadores, fluidificantes, além de outros administrados ocasionalmente, como laxantes, analgésicos, antitérmicos e antibióticos.

## **O protagonismo dos medicamentos no contexto da SCZV**

### **1. Deisy**

“Minha fé é na ciência”, Deisy certa vez confessou. Quando recebeu o diagnóstico da microcefalia, ainda durante a 35ª semana de gestação, pouco se falava sobre SCZV. A notícia veio acompanhada de um conjunto de diagnósticos malfadados: “braquicefalia, microcefalia, mega cisterna magna, ventriculomegalia moderada, espinha bífida sacral aberta, pé direito torto e feto pequeno para a idade gestacional”, explicou a mãe. Os médicos chegaram a sugerir que abortasse, ideia que negou veementemente. Durante a gestação, após o impacto da notícia, Deisy passou por um período que chamou de “estresse emocional”. A boa notícia veio só após o parto de Laurinha, que contrariando o punhado de alterações encontradas no exame pré-natal, nasceu apenas com a microcefalia, depois ligada à SCZV. “Tá ela aí, perfeita hoje”, disse Deisy, “a microcefalia é só um detalhe.”

As consequências de como a síndrome evoluiria ainda eram pouco conhecidas pelos médicos e cientistas, e ainda menos pelas mães. Não havia medicamentos ou

tratamentos específicos que cobrissem as necessidades daquele grupo tão complexo, composto por recém-nascidos, que possivelmente precisariam tomar medicamentos por longos períodos, senão para sempre. Os efeitos colaterais que poderiam surtir naqueles corpos após o consumo diário de grande quantidade de medicamentos a longo prazo também eram desconhecidos. O conjunto de medicamentos receitados era basicamente um arranjo sugerido pelos médicos, dada a urgência da diminuição de alguns dos sintomas, e sua eficácia, observada posteriormente pelas mães.

Esta prática, no entanto, tinha suas consequências. Certa vez, quando ainda era recém-nascida, Laurinha teve uma grave crise epiléptica, com espasmos nas pálpebras, febre de 39°C e vômitos. Após a recusa de atendimento por outros dois hospitais, a criança só conseguiu ser atendida após o contato com sua neurologista. Na emergência, administraram o Berotec, medicamento comumente receitado entre as crianças, tido como polêmico após apresentar preocupantes reações adversas. Laurinha teve uma grave reação alérgica ao medicamento, chegou a precisar ser reanimada, e só pôde voltar para casa após passar 15 dias internada na UTI.

Assim, Deisy ia aprendendo os limites do corpo de Laurinha. A falta de medicamentos destinados a conter suas crises epiléticas poderia causar consequências graves, mas o excesso de medicamentos também poderia ser fatal. Após o ocorrido, Deisy aumentou a quantidade de medicamentos antiespasmódicos, “Ela tomava Sabril. Mas teve a crise e agora toma o Keppra também. O Sabril não tava dando conta de conter as crises dela. Agora toma dois para evitar as crises.” Quando questionada sobre os medicamentos, Deisy tinha respostas pragmáticas sobre seus nomes e formas de acesso. Além dos medicamentos citados acima, a criança também consumia o Aerolin, distribuído na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), além dos que precisavam ser comprados, como o Depakene, Sonebon, e Losek, para tratar refluxos.

Devido ao alto custo mensal que o arranjo medicamentoso tinha, Deisy tentava conseguir doações nas ONGs que frequentava. As doações eram uma realidade ambígua e complexa, ainda que a doação de medicamentos fosse comum, e mais bem quista que a doação direta de dinheiro, por exemplo. Os medicamentos talvez fossem enxergados como artigos mais essenciais que outros, tidos com menor suspeita, ou causassem maior

comoção. Dessa maneira, Deisy dependia da disponibilidade de medicamentos que poderiam ser encontrados como donativos nas ONGs.

Estava, ainda, tentando pedir o Sabril na “farmácia do governo”. Em sua casa, tinha uma pasta com todos os documentos necessários organizados: a receita médica, papéis explicativos, formulários, além de papéis escritos à mão por uma assistente social, que afirmavam que o medicamento era importante, mas inviável dentro do contexto financeiro de Deisy. Ao falar sobre o assunto, a mãe mostrava as dezenas de medicamentos que tinha em casa, os papéis organizados, as bulas lidas com atenção.

“Está tudo piorando, sabe. Agora é criança com microcefalia, todo mundo fazendo cirurgia, usando e testando novos medicamentos, tendo crises.” Assim contextualizou-nos Deisy, no início de nossa segunda viagem à Recife, em abril de 2017. A quantidade de medicamentos que Laurinha consumia havia aumentado, e as despesas também.

O tempo começava a aparecer como uma categoria importante para a socialização biomédica de Deisy. Conforme percebe-se no trecho abaixo, coletado do diário de campo de Fleischer (2017), Deisy já frequentava consultas, hospitais, exames e ONGs há mais de ano, conhecia profissionais e havia firmado uma rede de convivência com outras “mães de micro”:

Com o remédio na mão, Deisy tentava encontrar a informação. “Veja aqui, é 100, visse?”. A outra olhou, “É mesmo. Acho que o meu é 200 mesmo. É mais forte”. “Se é forte demais, a criança até engasga quando a gente dá o remédio”. “É mesmo, na primeira aplicação, a gente já vê que a criança melhora rapidamente. É sinal de que é forte o remédio, né não?”. Eu completei, “Mas minha gente, vejam que é ‘100’ doses e ‘100 mcg’. Uma coisa é quantas vezes você pode usar esse remédio. Outra coisa é a força desse tipo aqui (FLEISCHER, 2017).

O diálogo trazido acima se passou em um dos “Espaços de Convivência”, salas reservadas nas policlínicas para que as mães pudessem descansar, deixar seus pertences, conversar entre as sessões de fisioterapias. Em meio às conversas, as mães trocavam relatos, experiências e aprendizados adquiridos no cuidado com os filhos. A reação de cada remédio, o preço mais barato, o profissional que era mais atento às especificidades de cada criança, todas essas eram informações compartilhadas entre suas redes de convívio (LIRA, 2017). O aprendizado naquele contexto não era, então, uma tarefa solitária – a socialização biomédica vinha acontecendo na vida de todas as “mães de

micro”, ainda que cada uma à sua maneira. O conhecimento era trocado e construído em diversos níveis: entre as mães e suas proles nascidas com a SCZV, mas também entre as mães e “suas” pares.<sup>6</sup>

Era perceptível como o conhecimento referente aos fármacos havia sido naturalizado na rotina de Deisy. Muito além de se apropriar somente da linguagem biomédica, Deisy passou a fazer suas próprias avaliações qualitativas acerca dos medicamentos, estabelecendo predileção por alguns que considerava ter bom custo-benefício, analisando quais eram ineficazes, substituindo os de alto custo etc. Não tinha só mais contato com o conhecimento técnico advindo das bulas e documentos, também tinha a rotina e o conhecimento empírico ao seu favor. A observação, diariamente feita pelas mães, continuava sendo uma intensa fonte de aprendizado, que a cada dia se tornava mais refinada e bem fundamentada.

Por outro lado, a questão financeira continuava sendo uma preocupação constante na rotina de Deisy. Apropriava-se não só dos nomes e funções dos medicamentos, mas também de seus preços. Após listar com facilidade todos os 10 medicamentos consumidos pela filha, levando em conta quantidade, preço e duração, Deisy chegou ao valor de mais de dois mil reais mensais. “Laurinha é milionária. Gasta muito e tudo que ela gosta é caro”, lamentou aos prantos.

Ao longo dos meses, os arranjos prescritos mudavam constantemente. Rapidamente, Laurinha já havia passado por três arranjos medicamentosos diferentes, e estava em seu oitavo medicamento, como apresentado por Fleischer (2017) em seu diário de campo:

Ela tomava Depakene e Sonebom. Mas a médica viu que não estava ajudando tanto. E, com seis meses, ela passou pro Sabril e o Kepra. Mas não está tomando mais esses dois. Estava com muita crise, não estava ajudando tanto. **O organismo, depois de um tempo, se acostuma. Tem que trocar o remédio com um ano.** Então, no 18º mês, passou para o Topinamato, Carbamazepina e Frisium (FLEISCHER, 2017. Grifo meu).

<sup>6</sup> O uso do feminino aqui foi proposital, visto que os espaços citados são predominantemente ocupados por mulheres.

No relato acima, o tempo novamente aparece como uma categoria significativa. As expectativas colocadas nos medicamentos passavam a ser relativizadas, de forma que não significavam necessariamente uma completa melhora. Podiam facilmente tornar-se ineficientes, ou desencadear reações inesperadas. Assim, não eram mais objetos estáticos, que significavam algo completamente positivo ou negativo, as diferentes expectativas ali depositadas os tornavam fluídos. Era inevitável para Deisy que cada novo arranjo testado trouxesse também novas esperanças, mas essas logo eram ressignificadas conforme as reações de Laurinha. Cada vez mais ao encontro do que se tem como uma expert por convivência (ANDRADE, MALUF, 2017), Deisy também passou a administrar em Laurinha fármacos, como a vitamina Ômega 3, por conta própria.

Uma das grandes conquistas das ONGs frequentadas pelas mães foi o acesso gratuito ao Keppra, medicamento frequentemente receitado por meio do SUS. “Oxi mulher, e Laurinha tomava né o Keppra, aí quando saiu o remédio pelo SUS, ela teve que mudar o arranjo”, nos contou Deisy. As dificuldades financeiras persistiam, e a mãe ainda não contava com grande ajuda dos familiares. O marido, inclusive, exigia ser reembolsado por Deisy quando comprava algum dos medicamentos de Laurinha.

Há alguns anos e, inclusive, quando engravidou de Laurinha, Deisy já consumia pílulas anticoncepcionais. Foi no ano de 2018, entretanto, que passou a consumir medicamentos psicotrópicos. Em seu laudo psiquiátrico constava o CID 10. “Depressão, transtorno de ansiedade e potencial suicida”, estava escrito no papel. “Agora eu tenho um CID pra chamar de meu!”, celebrava, feliz porque teria acesso ao caro antidepressivo por meio da Farmácia Popular. Apesar da prescrição ser destinada à mãe, o medicamento era dividido com o marido, que se acalmava quando medicado. “Ele tá tomando também. Dei uma [cartela] para ele. Antes, ele nem conseguia subir esse morro aí. Agora vai até lá em cima, só vendo”.

## 2. Paula

“Depois do parto, eu entrei em coma por cinco dias”, explicou Paula. A mãe só soube da microcefalia após o nascimento da criança, quando acordou do coma. Durante

a gestação, ao ver médicos conversando à sua revelia, criou suas suspeitas, mas só foi informada do diagnóstico após o parto. Paula precisou tomar um “remédio para segurar” o parto de Felipe, uma das primeiras crianças a nascer com a SCZV em todo o estado. Por esse motivo, à época, pouco se falava de Zika, mosquito, ou microcefalia. “Eu fui fuçar na internet”, completando, “ninguém me explicou nada no hospital. Saí de lá sem saber nada”.

Alguns meses após o diagnóstico, começou a peregrinação pelo novo itinerário terapêutico, a socialização com outras “mães de micro”, médicos e pesquisadores, e o contato com as ONGs e associações. Logo de início, Paula caracterizou-se como uma “mulher balista” (LIRA, 2019), ou seja, que demandava, que falava alto, que tinha uma postura ativa frente aos descasos que frequentemente ocorriam com essas mães. Neste trecho do diário de campo de Fleischer (2016), uma nova questão aparece:

Eu perguntei se ela ia aprendendo sobre o problema de Felipe ao conviver com outras mães e filhos na AMAR e nos serviços por onde circula. Ela explicou que sim. Mas também comentou que achava anti-ético, por exemplo, uma médica que comparou Felipe com outras crianças da mesma idade. “Ela disse assim, ‘Felipe não está fazendo isso, não está fazendo aquilo. Tem criança na idade dele que está caminhando etc.’. Eu falei que Felipe tem os limites dele, tem o jeito dele de ir se desenvolvendo. Eu achei muito errado ela fazer essa comparação, me falar desse jeito” (FLEISCHER, 2016).

O relato ilustra bem a relação tecida entre as mães e seus filhos, assim como entre elas e os profissionais de saúde. Ao tratar dos medicamentos, as mães frequentemente mostravam o próprio incômodo com profissionais que não prescreviam medicamentos personalizados às necessidades da criança ou às demandas da mãe. A comparação entre outras crianças, como trouxe Paula, também não era bem recebida. Ao criarem relações profundas com seus filhos e atentarem-se às subjetividades de cada criança, não aceitavam que recebessem dos profissionais de saúde um tratamento universal, um arranjo medicamentoso generalizado ou comparações parcias.

Após uma intensa crise convulsiva, Felipe desaprendeu a mastigar e passou a broncoaspirar, realidade comum entre as crianças nascidas com a SCZV. A solução dada pelos médicos foi a sonda endogástrica, que exigia novos cuidados especializados, outros tipos de exames e consultas, sem nenhuma expectativa temporal de retirada do aparelho. Os novos gastos preocupavam Paula, visto que o material custava dois mil reais. O

hospital que frequentava fazia a cirurgia para colocar a sonda gratuitamente, desde que a família assumisse os custos do aparelho. Assim, o cuidado com o filho ia demandando novas necessidades, que, por vezes, implicavam em tecnologias financeiramente inacessíveis para renda de Paula. Suspender os medicamentos mais caros ou comprar marcas genéricas acabava sendo uma forma possível de não interromper bruscamente o tratamento do filho em detrimento, por exemplo, do pagamento do aluguel ou do abastecimento da despensa da cozinha.

Assim como aconteceu com Laurinha, filha de Deisy, Felipe também esteve internado no hospital em estado grave. A criança recebeu oxigênio direto, e não conseguia respirar sem os aparelhos. Segundo Paula, a crise epiléptica não foi tratada a tempo e o medicamento administrado precisou ser dobrado. Deram-lhe uma dose tão alta que Felipe dormiu durante três dias seguidos. “Ele dormia e dormia, não acordava mais, não. Eu expliquei que ele não tem crises assim, ele tem três crises por mês. E lá, ele tava tendo 30 por dia”.

A frequência das crises epilépticas de Felipe era bastante controlada pelo conjunto de medicamentos que a criança consumia, dois antiespasmódicos de tarja preta, um ansiolítico e o Cannabidiol. O Cannabidiol era obtido por meio de uma amiga, outra “mãe de micro”. Apesar do acesso difícil, os resultados estavam sendo bastante positivos: “Eu acho que está ajudando muito com as crises”, Paula contou, “eu tenho ainda, mas se acabar, não sei onde conseguir, não sei como fazer, não.”

“Tenho que ir lá na cidade entrar com os papéis para o remédio do Felipe, que agora estão dando o Keppra, você tá sabendo?”, perguntou Paula. Após muita luta e reivindicação por parte das mães e de ONGs, o Keppra, um dos medicamentos antiepilépticos comumente receitados para as crianças, passou a ser gratuitamente fornecido pelo programa Farmácia Popular. Neste momento, Paula, sua amiga e os filhos iam à “farmácia do governo”, para apresentar a dezena de documentos necessários, entre eles, a receita médica que atestava a necessidade do Keppra.

Cinco minutos após pegarem a senha preferencial, o nome de Paula foi chamado. Conversou um pouco com a atendente e logo voltou com o semblante desanimado. Havia planejado toda a rotina daquele dia para pegar o papel que lhe garantiria acesso ao

medicamento, trouxe seu filho consigo, mas foi informada que faltava um documento. Precisava levar o eletrocardiograma de Felipe, o “eletro”, ou uma declaração de que o exame não podia ser realizado caso não fosse possível. Além disso, as receitas médicas tinham validade de um mês: “Então, ou você vem antes disso ou você precisa ir na médica e renová-la, ok?” explicava gentilmente a funcionária. Neste relato de Fleischer (2017), Paula explica:

A médica disse assim: “Se não der certo com esses documentos, você volta aqui e a gente providencia outros”. Agora, me diz, por que já não me deu todos os documentos necessários, né? Por que me fazer ter que voltar lá de novo? Agora, eu preciso descobrir quando essa médica atende lá. (...) O telefone não atende. Vou ter que ir lá para descobrir quando ela está lá atendendo. Aí, eu volto no dia em que ela estiver lá. Ela vai ter que fazer essa declaração e também atualizar a receita. Aí, eu vou voltar aqui (FLEISCHER, 2017).

Dessa maneira, a burocracia surgia como um novo aspecto ligado à questão dos medicamentos na vida das “mães de micro”. A experiência de Paula nos mostra que nem mesmo a receita médica alegando a necessidade do medicamento, daria certeza ao acesso. Precisavam estar sempre alertas a prazos, documentos, carimbos, assinaturas. No caso de Paula, a falta de um exame acarreta toda uma nova peregrinação. Além disso, o programa exigia uma política de renovação dos documentos a cada trimestre. Ou seja, os medicamentos deveriam ser mensalmente buscados na farmácia, e a cada três meses todos os documentos deveriam ser novamente comprovados.

### 3. Cecília

“Foi parto normal. Ele nasceu ótimo. Só tem essa deformação na cabeça mesmo”, descreveu Cecília. A mãe soube do diagnóstico após o nascimento e teve um processo de pós-parto difícil por causa da notícia. Logo, descobriu as ONGs que reuniam outras “mães de micro” e começou a reorganizar suas redes de apoio, a conhecer outras crianças que estavam na mesma situação que o filho, e a criar outras expectativas para a vida da criança.

A mãe explicou que Dudu “não toma remédio como muita criança com micro, não precisa de leite especial, só o ninho mesmo. Não tem mais nada. É tudo normal”. Diferente da maioria das crianças nascidas com a síndrome, os sintomas de Dudu eram bem mais leves, as crises convulsivas não eram rotineiras. O conjunto de medicamentos

antiespasmódicos, o mais comum entre os receitados para as crianças, não era consumido por Dudu. O único medicamento que a criança consumia era um relaxante muscular, “a musculatura dele é muito enrijecida”, Cecília apurou.

A função do relaxante muscular, naquele caso, era ajudar no desenvolvimento das terapias, deixando o corpo da criança mais flexível e sensível aos estímulos. Com este medicamento, Dudu também ficava mais calmo, e o trajeto pelo circuito de terapias – que envolvia diversos ônibus, mudanças climáticas, muito barulho – tornava-se menos exasperante. Cecília constantemente distinguia a situação de seu filho com a de outras crianças, que dependiam de maiores tecnologias ou intervenções terapêuticas. Era uma reflexão diferente do discurso de outras mães, que os colocavam como pertencentes a um mesmo grupo por compartilharem das mesmas fases e sintomas, como uma “pequena tribo” (VALIM, 2017). Aqui, vemos o entendimento de Cecília, como relatado por Fleischer (2017):

Ah, muitos estão fazendo cirurgia. Você já reparou? Ficou sabendo?” Eu não sabia que cirurgia era essa. “Dizem que muitos estão com hidrocefalia. Então, estão fazendo cirurgia para colocar a válvula e sair o líquido”. Eu fico espantada. “Parece que vai aparecendo mais coisa com o passar do tempo, né?”, comentei e ela concordou. “Coisa nova que vai surgindo. Muitos deles veve doente, muita gripe, veve internado. Dudu nunca foi internado, nunca fez cirurgia, nunca usou sonda. Eu dou comidinha para ele. Faço as verdurinhas e dou para ele. **Quando fica gripado, é coisa pouca. Dou remedinho e ele melhora logo**” (FLEISCHER, 2017. Grifo meu).

É importante lembrar que a situação de saúde de Dudu, aparentemente menos complicada que a de outras crianças, não tornava a rotina de Cecília menos onerosa que a de outras mães. Eram simplesmente outras demandas, expectativas e distintas formas de cuidado sendo construídas em torno da síndrome. Assim como a rotina de outras “mães de micro”, o itinerário terapêutico de Cecília e Dudu era intenso, uma agenda cheia de terapias reabilitadoras, consultas e exames, que, mesmo com a ajuda do pai e dos familiares em casa, não se fazia menos complexa.

Aquela manhã de terça feira seria diferente para Cecília, sem precisar levar Dudu para terapias ou ao hospital. Deixou a criança sob os cuidados da avó, em casa, e foi caminhando até o posto médico do seu bairro tomar a “vacina para evitar filho”, anticoncepcional injetável aplicado mensalmente. Ali, o medicamento funcionava como um instrumento de autonomia em relação ao seu próprio corpo, conseguindo ter um

planejamento familiar que fizesse sentido para ela. Outra gravidez, naquele contexto, intensificaria sua rotina de cuidados e não era parte dos seus planos. Era um medicamento importante a ser consumido, mesmo tendo suas próprias desconfianças: “Eu acho que esse remédio que tomo a cada três meses pode ser um problema, sabe. Vai acumulando dentro da gente, vai ficar tudo preso dentro da gente. Fica preso lá dentro o hormônio. Acho que vai fazendo mal para gente, sabe.”

Conversando durante o trajeto, contou sobre a reunião de seu bairro, que frequentava semanalmente. “Vão 10 mulheres, mais ou menos. É um momento de a gente falar o que está precisando, leite, fraldas, remédio, essas coisas. E ela anota tudo e vai tentar conseguir para gente. Ali a gente fala de como vão as coisas”, explicava. Assim, eram feitos os arranjos de Cecília: ia conhecendo as possibilidades de cada local que frequentava, as organizações e reuniões, ia tecendo novos contatos e caminhos para ter acesso aos medicamentos, fraldas, leite ou outras necessidades. A estratégia era juntar todas as informações que recebia em cada um desses locais e manter boas relações com os funcionários e servidores que encontrava. Assim, formava sua própria rede de contatos que ultrapassava a rede construída por meio das ONGs, por exemplo.

Ao final de 2017, Dudu começou a apresentar novos sintomas que vieram a alterar sua rotina. Com crises epiléticas e choro constante, sintomas comuns entre as outras crianças com a síndrome, foi introduzido a um arranjo medicamentoso comum ao das outras crianças, conforme Fleischer (2017) apresenta:

“No final do ano, ele apresentou um choro constante. Eu acabei internando com ele. Ficamos 10 dias internados. **Depois, ele apresentou crises. Ele não tinha, mas começou a ter.** Passou três dias com crise. E a Dra. Júlia passou um remédio para ele, o Depakene e o Label. O Label é para o intestino, que passa mal com o Depakene. Chora por conta da dor” (FLEISCHER, 2017. Grifo meu).

Assim, Cecília passou a socializar-se com o conjunto de medicamentos que as outras mães vinham administrando a seus filhos ao longo desses dois anos. Depakene, Label, Rivotril, além da possibilidade de aplicar botox para enrijecer a musculatura da criança. Os termos sobre o uso, acesso e administração dos novos medicamentos receitados eram aprendidos, sobretudo, nas consultas médicas. Aqui, segue um trecho do diário de campo de Fleischer (2017), que acompanhou Cecília em uma destas consultas:

Dra. Júlia: “O Label é um vidro só, só por um mês, ok? Depois é para parar. É só para melhorar a dor de estômago dele. Mas se der o Depakene de barriga cheia não vai mais ter problema de dor de estômago. Se ficar relaxado, deixa como está. Não aumenta o Rivotril. Você pegou faz pouco o Depakene” (FLEISCHER, 2017).

Conforme percebemos com o exemplo acima, a mãe ia aos poucos aprendendo o vocabulário, os termos e técnicas a partir da nova demanda de seu filho. Assim como cada criança tinha seu próprio tempo e suas especificidades, argumento trazido anteriormente em uma fala de Paula, cada mãe socializava-se com diferentes facetas da síndrome a partir das necessidades particulares da criança. Criavam as habilidades, relações e incorporavam os jargões médicos e burocráticos conforme seus filhos precisavam. Em um dia comum, seis meses após esta consulta, Cecília e Dudu passavam o dia em casa, observou Fleischer (2018) neste trecho:

Quando ele acalmou de novo, ela deixa o prato de lado e, também ali no seu alcance, sem levantar do sofá, ela lhe dá alguns de seus medicamentos. Com uma seringa, ela puxa de dentro do frasco uma quantidade tal de Keppra e deposita na boquinha do filho. Ele engole com facilidade e sem muita reação. Ela limpa o pouquinho que escorre para fora com a ponta da fralda de pano que também está ali do lado. Depois, com a mesma seringa, pega outra quantidade de Depakene, um líquido rosa forte, e lhe oferece. Ele treme, não gosta do sabor. Ela abastece a seringa com um pouco de água, tanto para limpá-la, quanto para amenizar o gosto do medicamento. (...) Prato de comida, colher, celular, frascos de remédio, comento que está tudo ali perto dela. Ela sorri, “Isso mesmo, quando venho dar a comida dele aqui, deixo tudo no jeito, tudo pertinho de mim para facilitar” (FLEISCHER, 2018).

Dessa maneira, as novas necessidades de cuidado de Dudu, no que diz respeito aos medicamentos, logo foram incorporadas à rotina de vida de Cecília. Um tipo de “farmacologia caseira, que envolve a criação de outras temporalidades para o uso de medicamentos” conforme Fleischer e Carneiro (2017) apontaram, passava a ser assimilada.

### **Considerações finais**

Neste trabalho, foram apresentadas três “mães de micro” de Recife, capital de Pernambuco, e os encontros e desencontros entre suas próprias trajetórias. O recorte inicial tratado neste artigo é o de medicamentos, mas a centralidade desses pequenos objetos na vida dessas famílias torna extremamente difícil criar uma análise sequencial. Aqui, o objetivo foi demonstrar como, no contexto da SCZV, os medicamentos são

objetos extremamente múltiplos, complexos e cheios de significados, que transitam e fluem de diferentes formas entre cada uma das redes de convivência dessas mães, sendo ressignificados nas ONGs, ou no ambiente doméstico, ou nos ambientes institucionalizados como hospitais. Ambíguos, carregam expectativas e preocupações, que variam conforme a ciência faz novas descobertas em relação à Síndrome Congênita do Zika vírus.

Por esse motivo não é possível dar certezas, mas busca-se demonstrar, a partir da trajetória dessas três mães, que as narrativas criadas em torno da SCZV não são lineares. Há melhoras, há fases mais tranquilas, mas o cuidado intenso é integralmente presente na rotina dessas três mães. Dentro desse grande “quebra-cabeças” de aprendizados que têm diariamente, as mães transitam e juntam as informações que mais lhes são caras e úteis, que podem garantir acesso a determinado medicamento, como tentamos mostrar em diversas situações: Paula, ao garantir doses de Canabidiol para o filho por meio de uma amiga “mãe de micro”, Deisy, conversando, ensinando e aprendendo com suas colegas sobre qual a dose correta do medicamento a ser administrado, ou na cena de Cecília, aprendendo sobre o uso dos medicamentos a partir do cuidado diário do filho.

A cena de Deisy, trazida no início deste artigo, é um grande exemplo que ilustra como a “questão dos medicamentos” é um fato social total (MAUSS, 2003) no contexto das “mães de micro”. Esses pequenos objetos, carregados de valores e expectativas, transpassam integralmente a vida das crianças, famílias e mães atingidas pela Síndrome Congênita do Zika vírus, tanto em termos econômicos e financeiros, de políticas públicas ao aprenderem a lidar com as burocracias estatais, mas também em termos psicológicos e de saúde mental, ao tratar das expectativas colocadas naquele tratamento e ao lidar com o cansaço diário.<sup>7</sup>

Percebe-se ainda, que ao longo de suas trajetórias foram criando-se termos valorativos em relação aos medicamentos. De início, eles eram consumidos sem grandes termos comparativos. Ao longo da experiência das crianças e das mães, comentários que

---

<sup>7</sup> Apesar de não ter sido explorada neste texto, é importante lembrar que nas narrativas maternas aqui trabalhadas, também há medicamentos consumidos pelas mães. Uma primeira hipótese é que muitos deles podem estar ligados a fatores como o cansaço, à intensidade de suas rotinas, à total responsabilização pela tarefa do cuidado etc.

comparavam, criticavam, ou enalteciam seu desempenho começaram a se tornar mais frequentes. Repletos de ambivalências, com o passar do tempo, deixaram de apresentar certezas, podendo ser perigosos ou apenas não funcionar, ao “acostumar com o organismo”, como apontado por Deisy. Há quatro anos, essas mães vêm nos mostrando que os medicamentos são centrais em suas trajetórias, mas ambíguos: podem ser motivo de melhora e boas expectativas para o bem-estar de seus filhos, assim como também são motivo de grandes preocupações e geram novos percalços na rotina intensa de cuidado dessas famílias.

## Referências

ANDRADE, Ana Paula; MALUF, Sônia. Loucos/as, pacientes, usuários/as, experientes: o estatuto dos sujeitos no contexto da reforma psiquiátrica brasileira. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 112, p. 273-284, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042017000100273&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042017000100273&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 11/11/2019.

DINIZ, Debora. Vírus zika e mulheres. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 1-4, mai. 2016a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n5/1678-4464-csp-32-05-e00046316.pdf>. Acesso em: 11/11/2019.

DINIZ, Debora. **Zika**: do sertão nordestino à ameaça global. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016b.

FLEISCHER, Soraya. Uso e circulação de medicamentos em um bairro popular urbano na Ceilândia, DF. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.21, n.2, p.410-423, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902012000200014&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902012000200014&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 11/11/2019.

FLEISCHER, Soraya. **Diários de campo**. Recife, out. de 2016. Notas pessoais compartilhadas com a autora.

FLEISCHER, Soraya. **Diários de campo**. Recife, mai. e out. de 2017. Notas pessoais compartilhadas com a autora.

FLEISCHER, Soraya. **Diários de Campo**. Recife, mar. e set. de 2018. Notas pessoais compartilhadas com a autora.

FLEISCHER, Soraya; CARNEIRO, Rosamaria. A alta terapêutica de crianças com a síndrome congênita do vírus zika: o que esse fenômeno pode nos contar sobre o estado atual da epidemia? In: BRAZ, C. A. de; HENNING, C. E. (Orgs). **Gênero, sexualidade e saúde**: diálogos latino-americanos. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2017,

CAMARGO, A. C. K. de. “A questão dos medicamentos”: uma análise acerca do uso e consumo de medicamentos entre crianças nascidas com a síndrome congênita do zika vírus em Recife/PE. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. João Pessoa, n. 23, p. 251 - 270, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>

p. 17-52. Disponível em: [https://www.cegraf.ufg.br/up/688/o/ebook\\_genero\\_sexualidade\\_saude.pdf](https://www.cegraf.ufg.br/up/688/o/ebook_genero_sexualidade_saude.pdf). Acesso em 20/03/2019.

LIRA, Lays. **Mães de micro: três redes de cuidado e apoio no contexto do surto da Síndrome Congênita do Vírus Zika no Recife/PE**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/19314/1/2017\\_LaysVenancioLira.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/19314/1/2017_LaysVenancioLira.pdf). Acesso em: 21/10/2018.

LIRA, Lays. Dar um bale: ativismo materno na busca por serviços a bebês com síndrome congênita do vírus zika no Recife. **Revista Textos Graduados**. Brasília, v. 5, n.1, p. 17-30, Jan./2019. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/tg/article/view/22478/20428> Acesso em: 11/11/2019.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. In: MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. Rio de Janeiro: Cosac & Naify, 2003. p. 183-314.

VALIM, Thais. **Ele sente tudo que a gente sente: um olhar antropológico sobre a sociabilidade de bebês nascidos com a síndrome congênita do zika vírus em Recife/PE**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Antropologia) – Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/18067/1/2017\\_ThaisMariaValim\\_tcc.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/18067/1/2017_ThaisMariaValim_tcc.pdf) Acesso em: 21/10/2018.

Recebido em: 13/09/2019.

Aceito em: 04/12/2019.

---

**“A CONTESTAÇÃO NECESSÁRIA” DE MARIA SYLVIA DE CARVALHO FRANCO E ANÍBAL QUIJANO**

**“THE NECESSARY CONTESTATION” OF MARIA SYLVIA DE CARVALHO FRANCO AND ANÍBAL QUIJANO**

---

José Mauro de Pontes Pompeu\*

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo apresentar duas perspectivas de “racionalidade alternativa” e correlacionar os conceitos de “unidade contraditória” e “dominação pessoal” de Maria Sylvia de Carvalho Franco com os conceitos de “heterogeneidade histórico-estrutural” e “colonialidade do poder” de Aníbal Quijano (1928-2018) a fim de apresentar suas aproximações, divergências e proposições. Através das sínteses reflexivas de Maria Sylvia de Carvalho Franco e suas críticas às correntes hegemônicas das ciências sociais latino-americanas nos anos de 1960-1970 – “época de ouro” da “sociologia do desenvolvimento”, das teorias da dependência e da modernização –, encontraremos uma chave de aproximação entre a economia argumentativa da autora e o pensamento de Aníbal Quijano, formulado nos anos de 1990, – década que corresponde à crise de hegemonia das teorias da dependência da qual Quijano foi um dos contribuidores. Neste sentido, os dois recortes históricos tomam como ponto de partida o contexto histórico pelo qual os dois intelectuais analisados, cujas interseções buscaremos iluminar, apresentam seus conceitos de forma madura. Nossa intenção é claramente contribuir para a afirmação de uma racionalidade alternativa como a “marca diferenciada” de um tipo de sociologia política produzida na América do Sul, que toma antes como pressupostos a historicidade e a epistemologia crítica para o seu próprio desenvolvimento e amadurecimento.

**Palavras-chave:** Modernização; Colonialidade; Dominação Pessoal; História-social.

**Abstract**

This article aims to present two perspectives of “alternative rationality” and to correlate Maria Sylvia de Carvalho Franco's concepts of “contradictory unity” and “personal domination” with the concepts of “historical-structural heterogeneity” and “coloniality of power” of Aníbal Quijano (1928-2018) in order to present his approximations, divergences and propositions. Through Maria Sylvia de Carvalho Franco's reflexive syntheses and her critiques of the hegemonic currents of Latin American Social Sciences in the years 1960-1970 - the “golden age” of “development sociology”, theories of dependence and modernization -, We will find a key to the approach between the author's argumentative economy and Aníbal Quijano's thought formulated in the 1990s - a decade that corresponds to the hegemony crisis of dependency theories to which Quijano was

---

\* Mestrando do programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB/Brasil.  
E-mail: josemauropompeu@gmail.com.

one of the contributors. In this sense, the two historical cuts take as their starting point the historical context in which the two intellectuals analyzed, whose intersections we will seek to illuminate, present their concepts in a mature way. Our intention is clearly to contribute to the affirmation of an alternative rationality as the “differentiated mark” of a political sociology type produced in South America, which presupposes historically and critical epistemology for its own development and maturation.

**Keywords:** Modernization; Coloniality; Personal Domination; Social History.

### **Aníbal Quijano e Maria Sylvia de Carvalho Franco: ligações em comum**

[...] todos os grandes acontecimentos desta era, que se convencionou com razão chamar dos “descobrimentos”, articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu. Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os países da Europa a partir do século XV, e que lhes alargará o horizonte pelo mundo afora (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 19).

O sociólogo e teórico político peruano Aníbal Quijano (1928-2018), reconhecido por sua teoria da “colonialidade do poder”, ganha, a cada dia, mais destaque no pensamento social “latino-americano”, uma vez que a sua leitura pressupõe uma revisão completa de nossos fundamentos políticos, filosóficos e epistemológicos. Resumiremos de forma muito breve sua trajetória intelectual, a fim de contextualizá-lo. Quijano fundou em 1962 o primeiro programa de sociologia do Peru, no Departamento de Sociologia da Faculdade de Economia e Ciências Sociais da Universidade Nacional Agrária de La Molina, de onde saiu em 1964 para lecionar na *Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Incorporou-se, no mesmo ano, à Divisão de Assuntos Sociais da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), onde trabalhou ao lado de brasileiros como Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort. Fez parte dos “anos de ouro” da “sociologia latino-americana”, vivenciando-a no seu interior, dos chamados “teóricos da dependência”. Não obstante, apresentou uma versão original e própria, através de suas críticas às correntes teóricas funcionalistas comprometidas com a noção de mudança social própria das teorias da modernização. No fim dos anos de 1980, chamados pela Cepal de “a década perdida da América Latina”, Quijano assistiu à vitória de Fujimori, que levou o Peru a uma política de extrema austeridade econômica (*sinceramiento*) e uma brutal ditadura, culminada pelo fechamento do Congresso em 1992 e catalisada pela caçada ao grupo de extrema-esquerda *Sendero Luminoso*. Em 1992 e 1993, Aníbal

Quijano aceitou o convite de Carlos Guilherme Mota, então diretor do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), para lecionar na instituição. O acirramento da política de Fujimori levou Quijano a denunciar a ditadura aos órgãos internacionais em 1995, após a invasão pelas forças armadas da *Universidad Nacional*, considerada pelo governo como centro de recrutamento e formação para o Sendero Luminoso (ZEVALLOS, 2018).

Maria Sylvia de Carvalho Franco, professora aposentada pela Universidade de Campinas (UNICAMP), é considerada uma das pioneiras da sociologia brasileira, cujas abordagens se tornaram paradigmas da interpretação da formação nacional. Sua integridade intelectual e a originalidade de seu pensamento sofreram resistências de todos os lados, pois, “do lado conservador, foi recusado por ser marxista; pela esquerda, foi recusado por não ser ortodoxo” (FRANCO, 1988 *apud* BOTELHO, 2013, p. 16).

Sua tese de doutoramento originalmente intitulada *Homens livres na velha civilização do café*, defendida em 1964 sob a orientação de Florestan Fernandes na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, contou com uma banca composta por nomes como Antônio Cândido, Sérgio Buarque de Holanda, Octávio Ianni e Francisco Iglesia. Publicada em 1969, com o título *Homens livres na ordem escravocrata*, ainda tem sido motivo de grandes reflexões. Pois, a autora recusa, logo de cara, tratar a escravidão como um modo de produção. Critica o diagnóstico apresentado pelas teses de Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni, cujas obras, vistas em seu conjunto, corroboram com a ideia da existência de uma “ordem tradicional”, cujo caráter “estamental” e patrimonialista representado pelo atraso social, conformariam a “tese maior” da irracionalidade econômica do Estado Brasileiro (CAZES, 2014).

Primeiro, a recusa de Maria Sylvia de Carvalho Franco em tratar a escravidão como “modo de produção”, leva-nos a compreendê-la antes como uma “instituição submetida a outras determinações que lhe imprimiram o seu sentido” e que “suporta um estilo de produção vinculado ao sistema capitalista” (FRANCO, 1997, p. 13). Segundo, Maria Sylvia de Carvalho Franco introduz o conceito de “unidade contraditória” como uma perspectiva alternativa de análise do processo de modernização, e, por conseguinte, como uma crítica contundente à “sociologia do desenvolvimento” e das teorias da

dependência que tomavam a dicotomia tradição vs. modernidade, escravidão vs. liberalismo, e outras disjunções correlatas, a partir de “imprecisões interpretativas” sobre a teoria weberiana. Para a autora, o grande equívoco das interpretações seria dado pelo filtro funcionalista de Talcott Parsons, cuja falta de rigor das análises, visto o modo a-histórico e as generalizações abstratas de como as categorias weberianas eram tomadas, reafirmariam a ideia de obstáculos às mudanças sociais devido à herança de traços culturais, então, considerados tradicionais. Assim, Franco traz a historicidade para as análises sociológicas, construindo seus próprios conceitos “típico-ideais” de forma a relacioná-los à ordem dos fenômenos observáveis. Em sua tese, promove uma articulação entre as sequências particulares da vivência dos homens pobres para mostrar como “interpretações tendenciosas, tal como atribuir a violência às mazelas do ‘atraso’ brasileiro, ao ‘sistema escravista’, [absolve] o capitalismo então considerado etapa necessária ao ‘progresso’ histórico” (FRANCO, 1997, p. 18).

Não podemos afirmar, pelo menos até o momento, se houve algum tipo de relação direta, profissional ou afetiva, entre a socióloga brasileira Maria Sylvia de Carvalho Franco e o sociólogo peruano Aníbal Quijano. Talvez esteja aqui uma boa proposta para uma pesquisa futura. Mas, para o presente trabalho, cabe-nos focar em algumas personagens e instituições que nos servem de chaves para a aproximação das trajetórias e dos pensamentos dos dois intelectuais. Buscamos, portanto, através de um método comparativo de trajetórias, observar os eixos de mediação e articulação dos pensamentos de ambos os autores. Uma das forças de gravidade, que promove uma articulação entre as perspectivas sociológicas, encontra-se na figura de Florestan Fernandes, que tanto orientou Maria Sylvia de Carvalho Franco e Fernando Henrique Cardoso, quanto fez de epígrafe uma citação de Quijano em seu artigo sobre José Carlos Mariátegui, publicado em 1994 na revista *Amauta*, da qual ele também era leitor, e na própria Universidade de São Paulo, onde Quijano lecionou. Devemos ressaltar que nosso objetivo é observar as consonâncias e/ou ressonâncias entre as teorias formuladas por Maria Sylvia de Carvalho Franco nos anos de 1960-1970 e as teorias de Aníbal Quijano, cuja maturidade política-filosófica de seu pensamento vai ao encontro dos reclames vivenciados na América Latina nos anos de 1980-1990, sobretudo da profunda crise sofrida pelo Peru sob a ditadura de Fujimori.

Observa-se que o contexto histórico da formulação teórica de ambos os autores se inscreve em momentos de repressão política e negação dos direitos civis. Maria Sylvia de Carvalho Franco tem sua grande produção intelectual localizada nos anos em que o Brasil vivia sob o período mais obscuro da ditadura militar. Sua tese fora defendida no ano do golpe de 1964 e publicada no ano do “golpe dentro do golpe”, o AI5 (1968). Em 1970, Franco defende sua tese de livre docência intitulada *O moderno e suas diferenças*, período em que o ambiente universitário sofria forte intervenção da repressão militar. Neste contexto, faz-se o corpo teórico que fundamenta a economia argumentativa de Maria Sylvia de Carvalho Franco. Através do conceito de “unidade contraditória”, recusa qualquer forma de dualismo para a compreensão da formação social e política brasileira; ademais, no seu artigo *Sobre o conceito de tradição* (FRANCO, 1972), publicado pelo CERU/USP, consolida sua crítica ao conjunto de proposições feitas pela incorporação da premissa do “patrimonialismo”, à noção de estamento e de casta, evidenciando a falta de rigor das interpretações da então chamada “sociologia do desenvolvimento”. A autora é assertiva quanto aos elementos ditos “atrasados”. Diz, “esses elementos permanecem, são produzidos e reproduzidos no interior de um sistema social” (FRANCO, 1972, p. 40), e chama novamente atenção ao modo como as teorias eram aplicadas, “como se fossem verdades que pudessem ser desligadas do contexto de conhecimento em que originalmente se inscreviam” (FRANCO, 1970, p. X). Crítica, como se verá em breve, muito próxima ao que Quijano formulará em torno do conceito de “heterogeneidade histórico-estrutural”.

Portanto, se a sociologia surgiu com um compromisso de narrar o desenvolvimento da sociedade europeia, sendo ela a própria ciência da Modernidade, então, coube aos ideólogos latino-americanos pensar uma sociologia, uma teoria política e uma teoria econômica à sua maneira, tendo como referencial o seu lugar “desprivilegiado” nas relações assimétricas que são constitutivas do próprio sistema capitalista mundial. A relação centro vs. periferia, inerentes à própria disposição pela qual o sistema capitalista se erigiu e se reproduz, guarda consigo algo que vai muito além da própria dependência. Antes, esta relação se imbrica num sistema de interdependência, que abre possibilidades para diversas formas de existências, de dominação e de conflitos.

Neste sentido, as figuras de Maria Sylvia de Carvalho Franco e de Aníbal Quijano

são essenciais para a consolidação de um tipo de sociologia política, cujas bases epistemológicas buscam, independente da fortuna, uma concepção alternativa à razão instrumental instaurada pelo processo de colonização/modernidade, catalisadas pelas exegeses teleológicas do pensamento eurocêntrico. Pois, é justamente esta crítica ao eurocentrismo das formulações sociológicas que ambos os autores chamam atenção, cada qual em seu tempo, cada qual respeitando a integridade dos processos históricos vividos a partir do seu ponto de observação, ou seja, de suas próprias identidades nacionais.

### “Unidade Contraditória” e “Heterogeneidade histórico-estrutural”

O argumento, fundado no chamado “pensamento único”, inclui um receituário de soluções, sem as quais – diz-se – um determinado país se torna incapaz de participar do processo de globalização.

Milton Santos (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 231-232)

Como já indicado, a noção de “unidade contraditória” carrega consigo uma crítica às perspectivas dualistas de interpretação do Brasil. Neste sentido, cabe ressaltar que Maria Sylvia de Carvalho Franco dialoga diretamente com toda a sua geração, que tem em Caio Prado Júnior o fundador de uma linhagem interpretativa do Brasil, cuja compreensão do “sentido da colonização” acentua o caráter econômico pelo qual o país se encontra submetido desde sua “descoberta” (FAUSTO, 1997; RICUPERO, 2000, 2009). Contudo, a interpretação de Franco se voltou para um objeto até então não estudado, os homens livres pobres, mas que tampouco haviam sido negligenciados da história nacional brasileira<sup>1</sup>. Muito se confunde com um estudo dos “brancos pobres”, trata-se antes de um estudo de uma massa de mestiços que se encontravam na “fimbria do sistema econômico”, cujas oportunidades eram reduzidas a serviços residuais.

Também já foi supracitado que Maria Sylvia recusa o caráter “tradicional” da formação social brasileira, que seria representado pela forma regressiva de exploração do trabalho. Aqui, a autora refuta diretamente as proposições de Gino Germani (1911-1979) e de Inácio Rangel (1914-1994), como também as teses de Fernando Henrique Cardoso e

---

<sup>1</sup> Os estudos de Oliveira Viana (*Populações meridionais do Brasil*, 1920), de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*, 1936), de Victor Nunes Leal (*Coronelismo, enxada e voto*, 1949), assim como os estudos rurais e sobre a cultura messiânica sertaneja de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1918-2018) constroem, mesmo que de forma heterogênea, toda uma tradição que toma por análise os homens livres pobres.

Octavio Ianni (1926-2004). De Germani, Franco critica a adoção do paradigma parsoniano e a construção de modelos abstratos das relações históricas. De Rangel, para quem o latifúndio era “internamente feudal e externamente capitalista”, refuta igualmente a adoção dos modelos dicotômicos e desligados do sentido histórico e que seriam estruturados por uma espécie de dualidade integrada. De Cardoso e Ianni, recusa a noção de “tradição”, “estamento” e “dominação patrimonialista”, pois eles incorreriam no mesmo equívoco interpretativo das teorias weberianas filtradas pelo funcionalismo parsoniano, assim como “tomam as relações entre senhores e escravos como eixo explicativo da formação social brasileira” (BASTOS, 2002 *apud* BOTELHO, 2013, p. 339).

Não obstante, os modos de produção que *a priori* seriam vistos como essencialmente opostos, no pensamento de Franco se encontram interligados pelo conceito “unidade contraditória”, cuja *unidade* seria a expressão do próprio capitalismo e a contradição se daria pela suposta “harmonia”, ou, nas palavras da autora, de uma “inclinação harmônica” pela qual conviveram diversos tempos e modos de produção, e que se encontrariam tão imbricados quanto as relações de violência e solidariedade. A autora nos fornece uma nova chave cognitiva e mostra como a produção mercantil e as produções de subsistência se encontravam interligados numa espécie de “comunidade de destino”, conformadas pela “função simplificadora da grande propriedade rural” (VIANNA, 1973).

Esta categoria: “unidade contraditória”, que é fundamental para compreender a recusa conceitual de Franco das dicotomias (tradição *vs.* modernidade; atraso *vs.* progresso; metrópole *vs.* colônia; hegemonia *vs.* dependência; etc.) é essencial para compreender as formas de dominação e subordinação que se desdobra no nível da economia, da organização social, das associações morais, mas também no nível da organização política e, sobretudo, na fusão das esferas públicas e privadas. Não obstante, deve-se entender o conceito “unidade contraditória” como uma formulação muito própria da noção de “desenvolvimento desigual e combinado” de Trotsky, que indica tanto a sua visão crítica quanto um reclame de autonomia intelectual (LAHUERTA, 1999; BOTELHO, 2013).

Há, sem dúvida, em Maria Sylvia de Carvalho Franco, uma crítica incisiva ao “eurocentrismo” do pensamento sociológico, em particular às interpretações norte-americanas sobre o pensamento de Weber e às correntes ortodoxas do pensamento marxista. Produz ao longo de suas obras uma grande revisão de Weber, adotando o seu método para a construção de tipo-ideais sempre em conformação com o chão histórico analisado. Do próprio Weber, Franco extrai sua visão do capitalismo, enquanto orientação de conduta que visa ao lucro contínuo, e da visão marxista do capitalismo, compreende o sistema das relações sociais fundado na valorização do capital (CAZES, 2014). Formula, portanto, suas próprias generalizações, através de uma longa pesquisa sobre as relações interpessoais entre as camadas pobres, destes com seu “patronato”, e o seu desdobramento nas instituições políticas. Deste modo, a autora observa através de uma sequência histórica particular a conformação de uma ordem social específica, cujas determinações do lucro rápido e contínuo, funda um sistema de dominação também específico. Ou seja, um “elo alienante” fundado pela representação igualitária da noção de “pessoa”, estabelecido por uma relação entre dominantes e dominados que se faz evidenciar na onipresença da violência nas mais diversas formas de relação social. Portanto, Maria Sylvia de Carvalho Franco consolida sua crítica às teorias da modernização, ao mostrar que não existe um padrão linear do processo histórico, em que as ditas sociedades modernas conservariam um padrão societário único. Pelo contrário, são as determinações deste sistema que imbricam uma diversidade de conflitos que pluralizam as formas de exploração e dominação, e, por conseguinte, conforma dentro desta “unidade contraditória” uma heterogeneidade de estruturas que “funcionam”, historicamente, só e apenas para reproduzir a ordem estabelecida pelo sistema capitalista.

O “sentido da colonização” é a “natureza” da própria modernidade, onde a própria noção de *tradição* é impossível, devido ao contínuo epistemocídio provocado pelo avanço capitalista. Parafraseando o semiólogo argentino Walter Mignolo (2011), a colônia não é só o lado obscuro da Modernidade, mas é antes o seu próprio produto, cuja ideia de progresso carrega consigo o próprio princípio da dominação.

A ideia de progresso enquanto norma do mundo moderno se expressa como palavra de ordem e, por conseguinte, como um reforço do *locus* de poder das formas hegemônicas dos “saberes” – no caso, o próprio eurocentrismo de nossas “formas de

conhecimento” –, postulados como universais. Neste sentido, há uma complementaridade instigante entre as proposições de Maria Sylvania de Carvalho Franco e as teorias de Aníbal Quijano.

Aníbal Quijano fundamenta sua crítica ao eurocentrismo tomando como ponto de partida o “corte brusco” da história promovido pelo expansionismo europeu e suas conquistas, sobretudo na América Latina, onde o capitalismo se fez mundial, eurocentrado, e a colonialidade e a modernidade se instalaram como entes constitutivos deste específico padrão de poder (QUIJANO, 2007, p. 94).

Diferentemente de Franco, que toma Caio Prado Jr. para compreender o sentido de totalidade do capitalismo e seu sistema de distribuição global desigual de recursos, Quijano parte da reelaboração teórica de Immanuel Wallerstein, das relações diferenciadas entre as nações que, de forma integrada, constituem um “sistema mundo moderno”. Assim, colonialidade e modernidade são os lados contraditórios que se apresentam como a unidade da “economia-mundo”, engendrada pelo sistema capitalista.

A evocação da noção de “economia-mundo” do historiador Fernand Braudel (1902-1985) na teoria de Wallerstein, induz-nos a um breve parêntese. Braudel foi um dos integrantes da missão francesa que participou da fundação da primeira universidade do Brasil, a USP. Teve, portanto, relativa influência no pensamento uspiano e, sobretudo, no pensamento político e social brasileiro. Não obstante, a noção de “economia-mundo” se aproxima muito da compreensão de Caio Prado Júnior sobre o sentido da colonização, e, por conseguinte, nos sugere que os pensamentos de Quijano e Franco, assim como a heterogênea “sociologia latino-americana”, sejam ramificações deste mesmo tronco intelectual.

Do mesmo jeito que a sociologia na América Latina apresenta leituras e propostas heterogêneas, a realidade social da qual a sociologia se ocupa em investigar, também, em sua concretude, apresenta-se de forma heterogênea. E, se as formas do conhecimento apresentam uma característica centrífuga, irradiando-se do centro hegemônico – Europa – para conformar seu próprio sentido na subordinação das nações “não modernas”, é porque a pluralidade de tempos, existências e contradições são frutos desta mesma árvore cujo tronco se apresenta monolítico e universal. Não obstante, para Immanuel Wallerstein

(1997, p. 97), “as ciências sociais são um produto do sistema-mundo moderno e o eurocentrismo é constitutivo da geocultura do mundo moderno. Ademais, como estrutura institucional, as ciências sociais são originárias basicamente da Europa”.

Neste sentido, Quijano formula sua crítica às formas de conhecimento que pressupõem uma estrutura configurada por elementos historicamente homogêneos, que evidencia antes sua comum linhagem eurocêntrica (QUIJANO, 2007, p. 97). O autor se refere a três grandes metanarrativas que formulam o sentido histórico da “humanidade”, como a teologia, o Iluminismo liberal e o marxismo. Guardada suas diferenças, Quijano ilumina o lugar comum destas três visões de mundo e nos mostra o quão obscura se encontram as visões “periféricas” ao conceber como norma universal esses três tipos de razões instrumentais. Aqui, as críticas de Quijano parecem reverberar as observações de Franco. Pois ambos teóricos criticam tanto as leituras dualistas quanto a visão linear dos processos históricos, e, com isso, evidenciam o caráter a-histórico dos modelos teóricos abstratos que negligenciam a realidade concreta e as variáveis de suas séries temporais. Portanto, as ideias de Quijano se aproximam muito à recusa de Franco sobre a concepção de tradição, ou de uma passagem linear e homogênea de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna. Contudo, a crítica de Quijano ao eurocentrismo das visões de mundo deve ser também entendida como uma crítica à própria sociologia – ciência que narraria a saga da modernidade –, o que é, portanto, uma crítica às perspectivas funcionalistas, estrutural-funcionalista e às diversas vertentes do estruturalismo/pós-estruturalismo que supostamente minariam a existência de uma sociologia tipicamente “latino-americana”.

[...] en todas esas vertientes subyace la idea de que de algún modo las relaciones entre los componentes de una estructura social son dadas, ahistórica, esto es, son el producto de la actuación de algún agente *anterior* a la historia de las relaciones entre las gentes (QUIJANO, 2007, p. 97).

A totalidade do sistema-mundo engloba, portanto, uma série de contradições que ganham a forma de exploração/dominação/conflito, e põe debaixo do controle do seu padrão de poder capitalista uma série de vivências e experiências díspares. O conceito de heterogeneidade histórico-estrutural pressupõe a articulação de múltiplas e heterogêneas determinações (exploração/dominação/conflito), cujo caráter permanentemente descontínuo, evidencia antes o complexo universo da dominação capitalista. Assim, a

“unidade contraditória” que é o próprio capitalismo, comporta em seu complexo sistema histórias heterogêneas e encobre, através do tipo de “dominação pessoal” (FRANCO, 1997), a diversidade dos tempos históricos – modos de produções considerados essencialmente opostos –, ao produzir sujeitos determinados pela mediação do lucro, *arché* do capitalismo.

Lo que es realmente notable de toda estructura social que elementos, experiencias, productos, históricamente discontinuos, distintos, distantes y heterogéneos puedan articularse juntos, no obstante sus incongruencias y sus conflictos, en la trama común que los urde en una estructura conjunta. [...] Y como la experiencia de América y de actual mundo capitalista lo demuestra, en cada caso lo que en primera instancia genera las condiciones para esa articulación es la capacidad que un grupo logra obtener o encontrar para imponerse sobre los demás y articular bajo su control, en una nueva estructura global, sus heterogéneas historias (QUIJANO, 2007 p. 98-99).

A virada epistemológica de Aníbal Quijano liga-se, inevitavelmente, à originalidade da produção literária da América-latina, do realismo-fantástico de Jorge Luís Borges, Gabriel Garcia Marquez, Juan Rulfo, Guimarães Rosa, e, sobretudo, das obras de seu amigo romancista e etnólogo José Maria Arguedes, com quem trabalhou no Departamento de Sociologia da UNALM nos anos de 1962-1963. Do empreendimento “estético-mítico” dos romancistas latino-americanos, Quijano compreendeu a existência da concretude dos tempos simultâneos (RUBBO, 2018). Sem perder de vista a importância do pensamento de José Carlos Mariátegui, de quem Quijano absorve a noção de colonialidade, formula o conceito de “heterogeneidade histórico-estrutural” observando a permeabilidade entre *logos* e *mito*, expressa pela dialética própria de uma cultura. Consolida, assim, sua crítica às perspectivas eurocêntricas na subversão da ordem dicotômica da razão instrumental que enxerga de forma inconciliável os opostos: ciência vs. fé, razão vs. emoção, logos vs. mito (RUBBO, 2018). Portanto, a virada epistemológica de Quijano conclama uma ciência política e social cuja filosofia tem por base uma antropologia histórica e social, ou de acordo com Franco, tem por base o próprio chão histórico comum das vivências.

Tal subversão intelectual se aproxima da “tradição” engendrada nos anos de 1920 pelas ditas vanguardas literárias. Movimentos próximo ao marxismo e que visavam à instauração de uma nova ordem social. No Brasil, assim como nos demais países da América latina, o “modernismo” se caracterizou por uma tomada de consciência nacional

por vezes confundido com movimentos nacionalistas<sup>2</sup>. Não obstante, o moderno se ligava a barbárie promovida pela própria razão instrumental do espírito capitalista, cujo símbolo era o horror instaurado pelas Guerras Mundiais, que “devoram tudo isso, a cultura e o homem” (BENJAMIN, 1987, p. 198). Ademais, para os “modernistas” latino-americanos se tratava antes de formular uma racionalidade alternativa para se libertar do “problema da cópia”. O filólogo alemão Horst Nitschack (2008, n.p.) em seu estudo sobre Oswald de Andrade, afirma que a estética antropofágica visaria “criar não somente uma prática cultural diferente, mas também simultaneamente uma nova lógica discursiva, ou melhor, uma nova prática discursiva que transgrida as lógicas convencionais” e que, portanto, constitui “o primeiro argumento fundamental contra a civilização ocidental”.

Neste sentido, em conformação ao pensamento de Mariátegui, a proposta de uma nova lógica discursiva das vanguardas latino-americanas deveria ser antes entendida como um tipo de “criação heroica”, cujo propósito material era não ser um “decalque” ou uma “cópia” dos movimentos europeus, e, para tanto, era necessário dar vida a uma própria realidade e uma própria linguagem. Sobre a revolução surrealista dos anos de 1920 afirma Mariátegui, “não é um simples fenômeno literário, mas um complexo fenômeno espiritual. Não se trata de uma moda artística, mas de um protesto do espírito” (MARIÁTEGUI, 1971 *apud* LÖWY, 2013, p. 78).

Rubbo (2018), em seu artigo: *Aníbal Quijano e a racionalidade alternativa na América Latina: diálogos com Mariátegui*, observa uma grande aproximação entre a proposta de Quijano e a concepção antropofágica de Oswald de Andrade, mesmo que Quijano não reconheça a literatura brasileira em seu repertório.

Para Quijano, trata-se de “admitir a cultura ocidental como dominante sob condição de que nela possam caber todas as possibilidades de expressão e criatividade do que não era ocidental. Na realidade, é comer as entranhas do dominante para incorporá-lo àquele que é, até aquele momento, dominado. E convertê-lo em alternativa não excludente, pelo contrário, envolve o conjunto da história desse movimento” (QUIJANO, 2014a, p.701 *apud* RUBBO, 2018, p. 397).

Contudo a relação entre modernismo e marxismo na América-latina tem como

---

<sup>2</sup> O movimento modernista no Brasil, em sua primeira fase, é marcado pelos manifestos nacionalistas: do Pau-Brasil de Oswald de Andrade (1924), do Regionalismo de Gilberto Freyre (1926), do Verde-Amarelismo e da Escola da Anta de Plínio Salgado (1926).

eixo fundamental, o próprio pensamento de Mariátegui (PERICÁS, 2010), sobretudo, de sua crítica literária e sua atração pelo movimento surrealista (LÖWY, 2013), da qual destacamos o ensaio sobre Blaise Cendrars (MARIÁTEGUI, 1988), poeta franco-suíço amigo e hóspede de Oswald em sua passagem pelo Brasil. Cabe ressaltar que se integravam ao heterogêneo grupo dos modernistas brasileiros figuras como Gilberto Freyre, Caio Prado Junior, Sérgio Buarque de Holanda, todos com contribuições significativas para a formulação de um pensamento social e político brasileiro.

Se Mariátegui surge como o precursor do pensamento marxista na América-latina, atribuímos, no Brasil, a Caio Prado Junior esse título, e a ambos a formação de um pensamento social latino-americano. Contudo, é através da experiência mística do surrealismo que podemos compreender as bases de construção para uma possível realidade onde *logos* e *mito* se fundem em uma nova razão – alternativa – sensível, sensual e sensória.

### “Colonialidade do Poder” e “Dominação Pessoal”

Na visão de Aníbal Quijano, a crítica ao eurocentrismo possibilita uma proposta de uma racionalidade alternativa à ordem vigente. O sociólogo peruano buscou na releitura de Mariátegui, a contestação necessária para a renovação crítica da teoria social “latino-americana”. Ao buscar a especificidade da América Latina, deparou-se com uma diferença essencial, extraída da concepção do próprio Mariátegui, entre colonialismo e colonialidade. Se o primeiro termo diz respeito especificamente a um determinado momento histórico, ou seja, do próprio processo de colonização, o segundo, mesmo que vinculado ao conceito de colonialismo, apresenta-se muito mais profundo e duradouro, e se refere estritamente a uma estrutura de dominação e exploração, na qual o controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho de uma determinada população detém outra identidade diferente, e cujas sedes centrais se encontram em outra jurisdição territorial (QUIJANO, 2007). Colonialidade, portanto, é uma relação de dominação política, social e cultural direta que muito se aproxima da noção de dominação pessoal de Maria Sylvia de Carvalho Franco.

Para Franco, a dominação pessoal se caracteriza pelo exercício direto e violento

do poder. Fundam-se, antes, nos valores de qualidade da “pessoa”, não em tradições familiares, religiosas ou étnicas. Se confrontarmos as ideias de “colonialidade do poder” e de “dominação pessoal” sem perder de vistas os conceitos de “unidade contraditória” e “heterogeneidade histórico-estrutural”, podemos ver como a dominação pessoal e a dominação burguesa se entrelaça no padrão autocrático de desenvolvimento do capitalismo (CAZES, 2014). Não obstante, os conceitos de Franco se restringirem à especificidade da formação política e social do Brasil, acreditamos que tais conceitos podem e devem ser vistos de forma homóloga, já que a ideologia liberal, cujo preceito da igualdade é fundamental, torna-se uma necessidade do sistema de dominação burguesa que encobre as disparidades através da equação “potencialmente iguais, mas desigualmente capacitados para empreender a conquista” (FRANCO, 1976).

A interpretação de André Botelho sobre o conceito de “unidade contraditória” nos sugere esta interconexão entre as teorias e pensamentos então comparados. Para ele, tal conceito,

remete a uma compreensão sociológica afinada à historicidade do processo social, e que a pessoalização das relações sociais e das práticas de poder não produz as mesmas sociedades que se formavam nas experiências históricas europeias, elas respondiam de modos próprios a determinações mais gerais da expansão do capitalismo e da construção da sociedade moderna (BOTELHO, 2013, p. 254).

Vê-se claramente a proposição colonialidade/modernidade na noção de “unidade contraditória” de Franco. Ideia esta que se torna inteligível nas formas de dominação engendrada pelo capitalismo e pelo pensamento eurocêntrico. Neste sentido, Quijano complementa a interpretação de Franco sobre o “desenvolvimento desigual e combinado” quando traduz, sob a forma da “heterogeneidade histórico-estrutural”, o padrão de dominação típico da razão instrumental burguesa. Assim, o “mundo moderno” inauguraria uma série de categorizações essenciais para a reprodução da sua forma de dominação.

A colonialidade se refere, portanto, a toda uma dimensão subjetiva inaugurada pelo corte brusco promovido na história das comunidades nativas da América. Assim como a colonialidade se tornou o padrão de poder intersubjetivo dos povos conquistados, ela mesma reformulou a própria noção de identidade europeia através da “descoberta” do outro, e ratificou as diferenças imanentes em desigualdades transcendentais, através da

simples observação das formas, do fenótipo. Portanto, com a colonialidade, as noções de raça/etnia, gênero e idade, surgem como categorização de “classes” cuja racionalização das relações de poder entre as novas identidades sociais e geoculturais foram o sustento e a referência fundamental que legitimou o caráter eurocentrado do padrão de poder, material e intersubjetivo, imposto pelo sistema-mundo capitalista (QUIJANO, 2007, p. 119).

Ainda acerca do tipo pessoal de dominação, cabe-nos ressaltar que para Franco, este tipo de relação se expressa nas formas de compadrio, ou, “tipo de união ritual de parentesco divino” (FRANCO, 1997, p. 95), cujas relações assimétricas de poder entre o patrão e seus dependentes são mais que simbólicas para a compreensão da inserção dos países “periféricos” no sistema do mercado-mundo. A contradição expressa entre produção mercantil vs. produção de subsistência, escravidão vs. servidão, violência vs. solidariedade, sob a unidade totalizante do sistema capitalista, são constitutivas da relação colonialidade/modernidade, ou, do “elo alienante” que estabelece a relação entre dominantes e dominados.

Exploração/dominação/conflito são relações intimamente associadas à elaboração dos supostos atributos sociais e racionais para Quijano. Tal condição de subalternidade subjetiva da noção de “colonialidade do poder” coaduna, em partes, com a assertiva de Maria Sylvia de Carvalho Franco, para quem “os critérios extra econômicos de categorização dos indivíduos em sociedade aparecem, reiteradamente, perturbados pelos critérios de diferenciação social fundado em situação econômica” (FRANCO, 1970, p. 177). Porém, em contrapartida, para Quijano tais critérios extraeconômicos são antes categorias fundamentais para a consolidação de um mundo fundado sob uma ordem estritamente econômica. Aqui, as proposições tomam pontos de partida distintos, mas, não necessariamente, a ordem dos fatores parece anular o produto, ou seja, o próprio sentido da colonização que é a instauração de uma condição permanente de subordinação política, social e cultural. Ademais, a “colonialidade do poder” implica uma dominação interno-externa, quer dizer, tem implicações tanto no âmbito das relações internacionais como das relações domésticas, ou seja, uma dependência histórico-estrutural.

O que poderia parecer uma dissonância entre a incisiva postura de Franco diante

da dicotomia hegemonia vs. Dependência, e a constatação de Quijano, na verdade se trata mais de uma leitura em que se evidencia a simultaneidade da dependência, ou seja, a interdependência entre as partes que complementariza antes a noção do capitalismo como “unidade contraditória”.

El esquema de un mundo capitalista, dualmente ordenado en “centro” y “periferia”, no es arbitrario precisamente por esa razón, aunque probablemente habría sido mejor pensar en “centro colonial” y “periferia colonial” (en el sentido de la colonialidad, y no solo, y no tanto, del colonialismo) para evitar la secreción “naturalista”, físico-geográfica de la image. En el centro (eurocentro), la forma dominante, no sólo estructuralmente, sino también, a largo plazo, demográficamente, de la relación capital-trabajo, fue salarial. Es decir que la relación salarial fue, con el tiempo, principalmente, “blanca”. En la “periferia colonial”, en cambio, la relación salarial fue, con el tiempo, estructuralmente dominante, pero siempre minoritaria en la demografía como en el todo lo demás, mientras que las más extendidas y sectorialmente dominantes fueron todas las otras formas de explotación del trabajo: esclavitud, servidumbre, producción mercantil simple, reciprocidad. Pero todas ellas estuvieron, desde el comienzo, articuladas bajo el dominio del capital y en su beneficio (QUIJANO, 2007, p. 121-122 – grifos do original).

Por fim, é interessante notar que, ao recusar tratar a escravidão como um modo de produção e preferir os homens livres pobres em sua análise, Maria Sylvia de Carvalho Franco acaba iluminando a brutalidade da condição existencial do próprio negro na sociedade brasileira. Este, perdido na tautologia violência-escravidão das análises que tomavam a centralidade da relação “escravo e seu proprietário” para explicar as supostas formas irracionais de organização econômica adotada pelos Estados nacionais “periféricos”, acabava por carregar consigo todas as mazelas que eram atribuídas como obstáculo da modernização brasileira. Igualmente podemos pensar a proposta de Franco para os demais países latino-americanos, uma vez que a noção de “unidade contraditória” carrega consigo o próprio princípio da “dominação pessoal/colonialidade” como um tipo de “estrutura psíquica” do próprio capitalismo, que comporta continuidades de séries históricas e produz, pela descontinuidade da violência permanente, histórias heterogêneas. Franco, por sua vez, refere-se a essa violência “constante e pesada” da escravidão como uma situação de “presença ausente”, em que os negros são reiteradamente subsumidos à marginalidade da estrutura social e política brasileira.

Enfim, devemos ter claro em nossas mentes que as propostas de ambos os autores se debruçam sobre as questões nacionais próprias de cada país, no caso Brasil e Peru. Contudo, ambas as propostas têm por finalidade oferecer formulações gerais, tomando

como ponto de partida a sensível realidade dos países subordinados culturalmente e, sobretudo, determinados economicamente por agentes externos, cuja dominação, a partir do processo de colonização, tornou-se algo muito mais profundo e próprio das relações assimétricas de poder. Relações de exploração/dominação/conflito que conformam subjetividades, que entram em contradição com as identidades importadas dos centros hegemônicos. Este é um problema que nos sugere um intenso debate e, por conseguinte, uma apurada investigação, uma vez que a dicotomia subjetividade vs. identidade, torna-se as forças motrizes das diversas contradições que são inerentes ao próprio capitalismo. Queremos, portanto, dizer que essa conciliação contraditória é própria da forma de dominação instituída pela ideologia liberal e pela universalização da forma de exploração/dominação/conflito da economia-mundo capitalista.

Vimos com Maria Sylvia de Carvalho Franco, que a ausência de *tradição* – no sentido tipo-ideal europeu (feudalismo, Antigo Regime) – e, sobretudo, dado ao extermínio das populações nativas, no caso brasileiro, fez com que a situação econômica se ligasse imediatamente à posição social, articulando as desigualdades individuais em questões de ordens psicológicas, intelectuais, biológicas e morais.

Na representação igualitária e, por conseguinte, na negação da luta de classes pelo pensamento liberal é que se legitimam os desequilíbrios de condição social, e se instituem no “complexo de relações sociais” os critérios de classificação social, que são de certa forma concomitante aos princípios imanentes do capitalismo, ou seja, a exploração/dominação/conflito.

A ideia de “colonialidade do poder” nos permite observar a crítica de Maria Sylvia de Carvalho Franco a Roberto Schwarz em *As ideias estão no lugar* (FRANCO, 1976), com mais cuidado. O problema da cópia, neste sentido, seria antes uma “imposição consentida”, uma vez que no processo de recepção das ideias eurocêntricas há sempre uma adaptação às estruturas internas de cada nação para a consolidação da dominação/exploração/conflito, que requer o sistema-mundo capitalista. Pois, colônia e metrópole apresentam, em seus processos de desenvolvimento, situações particulares que são determinadas no processo interno de diferenciação que é própria da razão dualista e instrumental das ideologias liberais, ou seja, do próprio sistema capitalista, que “no

movimento imanente de sua constituição e reprodução” unem contraditoriamente as subjetividades e as identidades de baixo de seu próprio domínio, o mercado-mundo.

## Conclusão

O prólogo tolera a confiança; fui um conservador vacilante e um bom ouvinte. [...] Sei que sou totalmente indigno em opinar em matéria política, mas talvez me seja perdoado acrescentar que descreio da democracia, este curioso abuso da estatística (BORGES, 2009, p. 204).

Se, como diz o poeta, o prólogo tolera a confiança, então, a conclusão nos permite criar possibilidades alternativas para que subjetividades e identidades não sejam suturadas por uma determinação exógena ao ator social em sua relação com o mundo.

Tratamos, pois, de pensadores, cuja honestidade intelectual para consigo e seus leitores nos induzem a um verdadeiro *ethos* social reflexivo, que é antes voltado para a experiência sensível e sensual, estético-mítico, dos agentes sociais de um determinado chão histórico. No caso dos intelectuais em questão, um continente inteiro, marcado pelo signo da barbárie – exploração/dominação/conflito – da expansão permanente do capitalismo.

Contudo, a honestidade intelectual é um atributo distintivo relevante entre aqueles que se pretendem a pensar a humanidade. Entendemos que o pensamento é arte. E enquanto uma forma de arte, ou assim como a obra de arte, as grandes ideias adquirem suas próprias vidas, suscitando interpretações que deslizam o domínio do próprio sujeito da reflexão. Muitas vezes, os conteúdos distorcidos assumem um caráter político que traem os próprios princípios do pensamento fundante. Poder-se-ia pensar que esta é uma regra geral para aqueles que pretendem engendrar metanarrativas e teleologias escatológicas, como observamos em Quijano na sua crítica à racionalidade instrumental eurocêntrica.

Sob a ordem estabelecida, a “humanidade”, quando pensa em seu fim, não pensa no fim das outras “humanidades”. Diria o antropólogo Lévi-Strauss (1970, p. 237) que “a humanidade cessa nas fronteiras das tribos, do grupo linguístico, às vezes mesmo da aldeia”, portanto, não se deveria pensar a humanidade como uma imagem estatizada num presente vazio. As intempéries do tempo sobre os espaços fez da humanidade uma fotografia pálida, cuja opaca memória, embranquecida brutalmente pela filosofia

ocidental, engendrou a hierarquia entre os povos como “uma necessidade universal”, que “se tornará manifesta de algum modo sob formas encobertas, ignominiosas ou patológicas em relação aos ideais opostos vigentes” (DUMONT, 1972 *apud* DUARTE, 2015, p. 285).

Os outros – bárbaros, selvagens, primitivos – que habitam além da fronteira que não é só física, mas também simbólica, foram devorados pelo cinocéfalo Estado-moderno, que se apresenta como universal. Enfim, a conquista colonial poderia ser uma grande descoberta, se o “acaso” não produzisse um permanente epistemocídio. O descobrimento do “Outro-eu” levou os próprios colonizadores a um empreendimento que viria marcar por definitivo a história das Humanidades, pois, haviam não só sobrevivido às terras inóspitas habitadas por lindas mulheres guerreiras e canibais bugres, mas as haviam conquistado.

Na América, sobretudo, na chamada “América-Latina”, a emergência do Estado (capitalista em sua origem) mostra como as relações sociais de produção – sua forma política e sua forma econômica – encontram-se imbricadas num tipo de dominação específica e que nada tem de tradicional. Este complexo de relações sociais que é o próprio Estado nacional “é gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mas sob condições que fogem à sua consciência imediata e ao seu controle” (HIRSCH, 2010, p. 19).

As relações de dominação política se apresentam explicitamente vinculadas às estruturas, que têm por base as condições materiais de produção, e que por sua vez se apresentam de múltiplas formas, são heterogêneas, mas “conciliadas” pelo *feitiço* do domínio amplo do sistema capitalista mundial. As relações de dominação burguesa ou pessoal são assim fetichizadas, uma vez que o estatuto de igualdade entre os homens “livres” tornam estas formas de dominação não diretamente observáveis pelos homens (HIRSCH, 2010), mas uma manifestação de um valor próprio que é constitutivo do social, em que as ideias liberais, ou, propriamente, a “colonialidade do poder”, são ajustadas às oportunidades políticas imediatas para a obtenção de lucro “fácil” e rápido. Não obstante, pode-se entender esta formulação genérica do tipo de dominação pessoal pelo processo permanente da “colonialidade do poder” dos povos “latino-americanos” quando observamos a dependência como “uma inclinação de vontades no mesmo sentido, como

harmonia, e não como imposição da vontade do mais forte sobre a do mais fraco, como luta” (FRANCO, 1997, p. 95). Do mesmo modo, as formas fetichizadas da dominação pessoal, cujo seu “tipo ideal” no continente colonizado se apresenta sob a forma do compadrio ou *compadrazo*<sup>3</sup>, desdobram-se em formas heterogêneas de organização econômica e social, de produção e de relações que têm em comum um teto, uma totalidade, que formula seu sentido, mesmo que antagônico e contraditório, sob a forma de uma única unidade, uma vez que imbricam nela as múltiplas formas de exploração/dominação/conflito pelas quais denominamos Estado Moderno capitalista.

Aníbal Quijano e Maria Sylvia de Carvalho Franco, cada um em seu tempo e à sua maneira, nos sugerem antes observar a importância do local de onde se emana a crítica sem perder de vista o conflito de classes, e sem incorrer numa perspectiva atomista. Buscaram compreender as especificidades históricas que constituem um tipo de dominação material-subjetiva ao mesmo tempo, em que empreendiam num novo processo crítico, de bases epistemológicas que iam além dos paradigmas estabelecidos pelas teorias de “moda”, um mal frequente nas ciências sociais. Alertaram, acima de tudo, para a crise como uma parte constitutiva do que é a própria modernidade e pelo qual o próprio sistema capitalista se estabeleceu e se desenvolve.

Neste sentido, correlacionar as teorias dos dois autores nos permitiu compreender como existem múltiplos movimentos de “desenvolvimento desigual e combinado” abaixo do padrão de poder capitalista e, sobretudo, observar como se gestou um padrão de conduta estabelecido por este poder, denominado por Quijano de “colonialidade do poder” e compreendido por Franco pela sua forma pessoalizada de dominação, o que por sua vez seria uma generalização do próprio pensamento burguês.

Portanto, a crise da modernidade, quando compreendida como crise do capitalismo ou crise das formas de representatividade, expressam antes a crise do próprio pensamento ocidental, da razão instrumental liberal que se tornou sobredeterminante, instituinte e constitutiva desta forma assimétrica de poder pela qual se organiza o sistema-mundo capitalista. Tal perspectiva não dá conta das múltiplas existências, ontologias que são tão heterogêneas quanto a sua própria determinação, que requer diversas estruturas

<sup>3</sup> Ver Maria Isaura Pereira de Queiroz, (QUEIROZ, 1978).

históricas e modos de produção sob seu controle. É neste sentido que compreendemos a possibilidade de uma razão alternativa aberta pela crise do próprio pensamento eurocêntrico, para os povos cujas diversidades de ontologias e subjetividades confrontam as determinações identitárias e de classificação social. A dialética que se apresenta aqui diz respeito à capacidade da emergência de uma razão alternativa, sobretudo, quando confrontadas as subjetividades reais ou possíveis com as identidades determinadas ou fetichizadas pelo processo de mercantilização do mundo da vida, mas sem perder as particularidades dos processos históricos internos experimentados por cada cultura. Este confronto, em nossa perspectiva, um verdadeiro método epistemológico-crítico, pode ser capaz de engendrar uma nova visão no que concerne aos paradigmas universais que são próprios das disciplinas sociológicas. Com Quijano e Franco aprendemos que contestar tais paradigmas é necessário para desvelar o processo de reificação que constitui o verdadeiro caráter despótico do capitalismo. Ademais, se além dos trópicos “eles não sabem o que fazem”(MARX, 1978, 72),<sup>4</sup> então nós, deste lado do oceano, devemos sabê-lo muito bem, pois a violência que constitui a “matéria” e a “essência” dos Estados-nações tem em comum um ente pelo qual se estruturam e articulam formas heterogêneas, descontinuas e conflitivas de vivências.

## Referências

BENJAMIN, Walter. **Magia, técnica, arte e política**. Obras escolhidas. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BORGES, Jorge Luis. **Poesia (7 livros)**. São Paulo: Companhia das Letras: 2009.

BOTELHO, André. Teoria e história na sociologia brasileira: a crítica de Maria Sylvia de Carvalho Franco. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p. 331-366, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a12n90.pdf>. Acesso em: 29/11/2019.

CAZES, Pedro. Passagens para o capitalismo: a sociologia histórica de Maria Sylvia de

---

<sup>4</sup> A formulação de Marx aparece aqui como um exemplo da “falsa consciência” do lema burguês acerca da ideia de igualdade. Ideologia que, sob a forma de contrato de trabalho, ratifica a alienação do homem pelo homem, e expressa uma relação de iguais detentores de mercadorias, ou seja, de um lado, aquele que vende sua força de trabalho, do outro, aquele que detém os meios de produção. Neste sentido, a ideologia da igualdade, enquanto um preceito do liberalismo, pressupõe, quando não a eliminação, a domesticação da luta de classes.

Carvalho Franco. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**. v. 4, n. 2, p 113-138, dez. 2014.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. Louis Dumont (1911-1998). *In*: ROCHA, E.; FRID, M. (Orgs.) **Os antropólogos: de Edward Tylor a Pierre Clastres**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Editora PUC, 2015. p. 193-206.

FAUSTO, Boris. O que é mesmo um clássico? **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 77, n. 25.015, 28 set. 1997. Caderno Mais, p. 12. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13656&keyword=o%2Ce&anchor=253864&origem=busca&pd=92f6ec981f2776c69fd85b1c76166c5d>. Acesso em: 03/12/2019.

FRANCO, M.S. de C. **O moderno e suas diferenças**. São Paulo. 1970. Tese (Livredocência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1970.

FRANCO, M.S. de C. Sobre o conceito de tradição. **Cadernos CERU/USP**, São Paulo, n. 5, 1972.

FRANCO, M.S. de C. As ideias estão no lugar. **Cadernos de Debate**. São Paulo, n 1, Editora Brasiliense, p. 61-64, 1976.

FRANCO, M.S. de C. **Memorial acadêmico de Maria Sylvia de Carvalho Franco**. São Paulo. 1988. Tese (Livredocência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988. Mimeografado.

FRANCO, M.S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: UNESP, 1997.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do estado: processos de transformação do sistema capitalista de estados**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

LAHUERTA, M. **Intelectuais em transição: entre a política e a profissão**. São Paulo. 1999. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

LEVI-STRAUSS, Claude. **Raça e ciência**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

LÖWY, Michael. José Carlos Mariátegui e o surrealismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol. 17, n.30, p.76-81, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18463/pdf>. Acesso em: 20/11/2019.

MARIÁTEGUI, J.C. Blaise Cendrars. *In*: MARIÁTEGUI, J.C. **El artista y la época**. Lima: Biblioteca Amauta, 1988, p. 105-14.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1978. Vol. I.

MIGNOLO, Walter. **The darker side of western modernity: global futures, decolonial options**. Durham; London: Duke University Press, 2011.

NITSCHACK, Horst. Alteridade antropofágica ou: existe a alteridade? Reflexões teóricas sobre o conceito de alteridade e as condições e necessidades de pensá-lo. *In*: Congresso da ABRALIC: tessituras, interações, convergências, 11, 2008, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2008, n.p.

PERICÁS, Luiz Bernardo. José Carlos Mariátegui e o Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 24, n. 68, p. 335-361, 2010.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Cultura, sociedade rural, sociedade urbana: ensaios**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1978.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. *In*: CASTRO-GOMEZ, S.; GROSGOUEL, R. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Central/ Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos/Pontificia Universidad Javeriana/ Instituto Pensar, 2007, p. 93-126. Disponível em: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/hamoderna/grosfoguelcastrogomez.pdf>. Acesso em: 29/11/2019.

RICUPERO, B. Caio Prado Jr. e o lugar do Brasil no mundo. *In*: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p.

RICUPERO, B. **Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil**. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP; Fapesp; Ed. 34, 2000.

RUBBO, Deni Alfaro. Aníbal Quijano e a racionalidade alternativa na América Latina: diálogos com Mariátegui. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 32, n. 94, p. 391-409, dez. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142018000300391](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000300391). Acesso em: 29/11/2019.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record: 2001.

VIANA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973. Vol 1.

WALLERSTEIN, Immanuel. El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las ciencias sociales. **New Left Review**, Londres: New Left Review books, n. 226, p.93-107, nov./dez. 1997.

ZEVALLLOS, Enrique Amayo. Aníbal Quijano (1930-2018), Instituto de Estudos

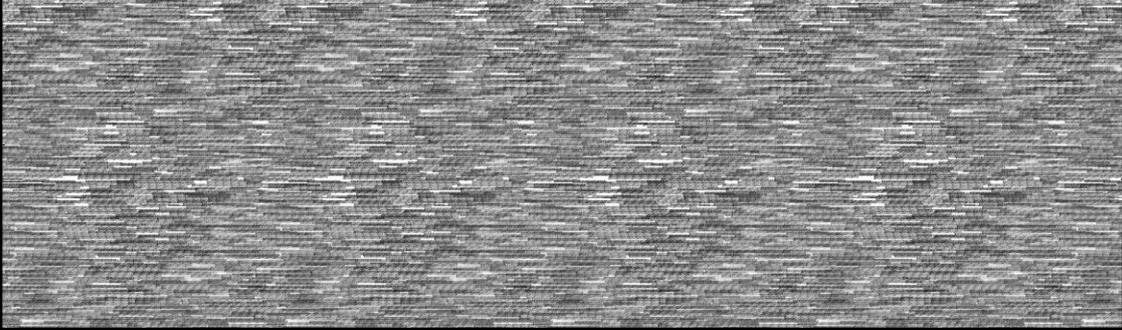
POMPEU, José M. de P. “A contestação necessária” de Maria Sylvia de Carvalho Franco e Aníbal Quijano. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. João Pessoa, n. 23, p. 271 - 294, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>

---

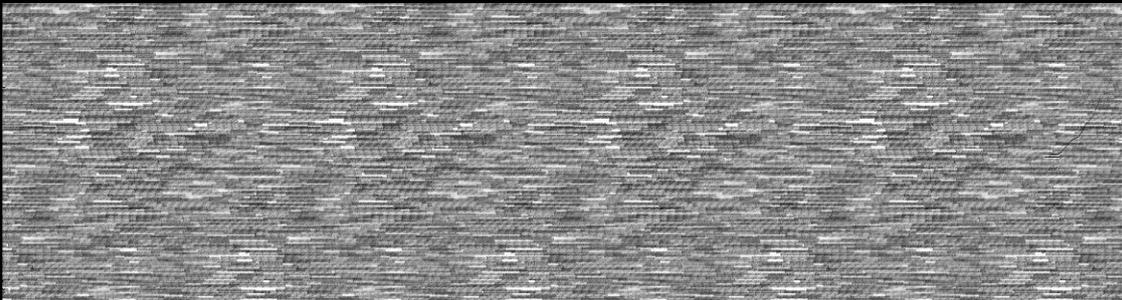
Avançados e o contexto peruano. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 32, n. 94, p. 411-427, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142018000300411](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000300411). Acesso em: 29/11/2019.

Recebido em: 25/08/2109.

Aceito em: 05/11/2019.



# RESENHA



---

**MASCULINIDADES E FEMINILIDADES EM RELIGIOSIDADES AFRO-BRASILEIRAS****MASCULINITIES AND FEMININITIES IN AFRO-BRAZILIAN RELIGIOSITY**

---

Lara Rosa Meirelles Barros\*

CONCEIÇÃO, Joalice. **Irmandade da Boa Morte e culto de Babá Egum: masculinidades, feminilidades e performances negras**. Jundiá: Paco Editorial, 2017.

A obra *Irmandade da Boa Morte e culto de Babá Egum: masculinidades, feminilidades e performances negras* é fruto de tese defendida no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, em 2011, pela pesquisadora Joalice Conceição. A autora dispõe de ampla trajetória em interlocução com áreas de estudos que tematizam populações afro-brasileiras, religiosidade, gênero e educação. Atualmente é professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB). Este livro é resultado de pesquisa junto à Irmandade da Boa Morte, em Cachoeira, no Recôncavo Baiano, e à comunidade de *Babá Egum*, do *Ilê Omo Agboulá*, na localidade de Ponta de Areia, Ilha de Itaparica, também na Bahia. A proposta da autora foi investigar práticas mortuárias dos dois coletivos, buscando compreender como os integrantes se utilizam de modelos de masculinidades e feminilidades – a pluralidade desses conceitos é salientada – em práticas rituais e cotidianas. Assim, o tema do poder é destacado com vistas a entender performances de gênero, bem como seus desdobramentos para o *status* do coletivo e a legitimidade das respectivas posições.

Os grupos foram escolhidos por se incumbirem de rituais ligados à morte dentro de uma perspectiva afro-brasileira. De um lado está o culto de *Babá Egum*, no qual os sacerdotes, *Ojés*, são exclusivamente homens e monopolizam o acesso aos segredos rituais relacionados à materialização do *Babá Egum*, espíritos ancestrais masculinos

---

\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia/UFBA-Brasil. E-mail: lararosamb@gmail.com.

cultuados. Para esta religião, integrantes dos grupos falecidos retornam a este mundo, após procedimentos ritualísticos, para se comunicarem com a comunidade por meio de danças, da fala e de terapias. Na Irmandade da Boa Morte, grupo “secreto” de mulheres negras que realizam anualmente adorações a Maria e às “irmãs” falecidas da irmandade com procissões, missas e festejos pela cidade de Cachoeira. Nesta estrutura, a hierarquia sacerdotal é exclusividade feminina.

A obra é dividida em Introdução, parte I, composta de um capítulo no qual são abordados conceitos utilizados na pesquisa como gênero, masculinidades e feminilidades, performance, cosmogonias mortuárias, e ainda, apresenta os grupos pesquisados. A parte II é composta por três capítulos em que se apresentam dados de campo com respectivas análises e culmina em uma breve conclusão.

A introdução do livro expõe os diálogos teóricos da autora, cujas reflexões sobre a morte e o morrer se respaldam em referências clássicas dessa temática na antropologia, como Robert Hertz, Arnold Von Gennep, Edgar Morin e Louis-Vicent Thomas. A morte é abordada como pertencendo aos cuidados masculinos e possui papel na coesão social, considerada como evento desorganizador que unirá os grupos para afastá-la em prol da sociedade. Os grupos da Boa Morte e de *Babá Egum* se expressam sob influência de uma “ressignificação da morte africana” (p. 36) caracterizada pela crença na imortalidade e pelo entendimento da morte como parte importante da vida.

Diante das interdições ao outro gênero, mantendo os espaços e rituais com exclusividade dos integrantes, a autora afirma que os grupos performariam masculinidades e feminilidades para manutenção do seu poder — na acepção de “micropoder” de Foucault (p. 145). Os conceitos de masculinidade e feminilidade são usados como meio de abordar gênero remetendo às práticas, conforme elaborações de Raewyn Connell e Miguel Vale de Almeida. Caracterizados assim por mobilidade, pluralidade e não equivalência às categorias de homem e mulher, já que podem ser acionadas por ambos em suas práticas e discursos. O conceito de patriarcado, promulgado por Saffioti, e o de dominação masculina bourdieusiano também são adotados, dando ênfase à ideia de desigualdade entre os gêneros; nessa mesma linha, o conceito de hegemonia de Gramsci é valorizado, uma vez que possibilita pensar a desigualdade das mulheres frente aos homens.

No capítulo *União necessária: morte, vida e performance*, a autora aprofunda as chamadas concepções “iorubá ou nagô” (p. 61) sobre a morte. Adota-se uma perspectiva afro-diaspórica, ainda que esse termo não seja utilizado, à medida que se compara na contemporaneidade os grupos afro-brasileiros e as tradições mortuárias africanas. Neste capítulo, Conceição também detalha a organização dos grupos e descreve o funcionamento dos respectivos rituais. A Boa Morte é apresentada como uma confraria que cultua Maria católica sob a forma de Nossa Senhora da Boa Morte, com a realização de uma performance ritual com duração de três dias, na qual se revive o falecimento até a ressurreição da santa.

O culto de *Babá Egum* é descrito por suas particularidades ligadas ao cuidado e adoração com espíritos ancestrais de uma comunidade religiosa. Aqueles ancestrais masculinos que em vida se iniciaram nos mistérios – uma vez passando por processos sucessivos de transformação após morte – podem se materializar nos *Opás*, roupas sagradas por meio das quais os *eguns* se manifestam, para se relacionar com os adeptos (p.89). A participação das mulheres é destacada pela separação no espaço físico e pelas atribuições. Para elas, são reservados os cuidados com os orixás e a cozinha ritual, não lhes sendo possível acessar o segredo, ou seja, serem iniciadas nos mistérios do culto ou assumirem o papel de sacerdotisas de *Egum*.

O capítulo dois é dedicado a expor os dados de pesquisa relativos à construção de feminilidades e masculinidades na Irmandade da Boa morte. Para a pesquisadora, as participantes da Boa Morte utilizam o corpo para aprender e ensinar os comportamentos adequados às suas “acompanhantes”, o papel das filhas, netas e sobrinhas, por vezes (p.131). De tal modo, as mais velhas ensinam as mais novas, nas “brincadeiras” (p. 121) e na vigilância disciplinadora, como devem se portar; e as mais jovens rememoram as precursoras para corroborar suas atuações e o poder das mulheres do grupo.

As sacerdotisas usam a performance no ritual e afirmam serem “mulher-homem”, representando o papel com força e altivez (p. 128). Porém, na prática, a presença dos homens é registrada, levando a autora a considerar que – ao passo em que as mulheres transgridem a “ordem vigente” (p. 269) quando cuidam de rituais mortuários, em princípio, prerrogativa masculina – também contam, em algumas atividades, com a presença dos homens, ainda que não assumam esta presença na discursividade.

Outra ambiguidade encontrada pela autora é o fato de as integrantes da Boa Morte, nas entrevistas, negarem a presença do candomblé em seus ritos. Todavia, com base na investigação, Conceição aproxima a Irmandade com a religiosidade dos Orixás a partir de elementos como indumentárias usadas, comidas ofertadas e tabus respeitados. Os rituais secretos da irmandade são analisados por meio de “deduções” (p. 145) da autora, sobre a origem dos elementos acionados pelas integrantes durante as festividades. Tais reflexões levam Conceição a deduzir a presença de homenagens a diversos orixás ligados à vida e à morte no culto.

O terceiro capítulo aborda a construção de masculinidades e feminilidades no culto de *Babá Egum*. Enfatiza a divisão ritual de separação de gênero e como esta afeta a vida social da comunidade do terreiro. Para autora, as divisões dentro do espaço religioso se refletem nos espaços sociais destinados à “mulher” e ao “homem” como bares, mercearias e frentes de casa, onde grupos genderizados pouco se misturam. Sendo os espaços de “mulher” vistos como locais de “fofoca” e desqualificados, enquanto os dos “homens” são tratados como locais de assuntos sérios e de importância primordial para o bom funcionamento do culto de *Babá Egum* (p.198).

O aprendizado cotidiano da masculinidade e da feminilidade pelos mais jovens é salientado, assim como na Boa Morte. Às jovens são ensinados comportamentos baseados em uma feminilidade subalterna em que devem atentar ao masculino para construir as próprias identidades, à exemplo da atenção ao comportamento corporal e ao vestuário utilizado. A construção da masculinidade é exposta em um caso etnográfico de um jovem sacerdote, que se desvia dos padrões de masculinidade viril e hegemônica promovida nesse espaço, sendo por isso questionado constantemente sobre sua sexualidade.

A autora afirma que os sacerdotes do culto de *Babá Egum* do *Ilê Omo Agboulá* reproduzem, ainda que não conscientemente, a dominação sobre as mulheres existentes na sociedade mais ampla, por não reconhecerem, espontaneamente, a participação das mulheres na religiosidade ancestral, assim, relegam-lhes papéis subalternizados. E recorrem às mitologias e tradições para subsidiar o caráter estático das práticas do culto, performam, dessa maneira, a masculinidade afirmando seu poder. As mulheres, por sua vez, aceitam essa condição e se acomodam promovendo o exercício de uma feminilidade

subalterna e chegam a confirmar em entrevistas sua pouca importância em algumas esferas do culto aos *eguns*.

No capítulo 4, a autora afirma, com base no trabalho de Renato da Silveira, que no Candomblé da Barroquinha, no século 17, havia figuras pertencentes ao culto de *Babá Egum* e à Irmandade da Boa Morte levando-a à tese de que há uma “complementariedade simbólica” entre os grupos (p. 259). Joance Conceição associa ainda a presença das organizações femininas, que homenageavam ancestrais mulheres neste candomblé, a elementos vistos na Boa Morte. Contudo, diferenças também são apontadas: em *Babá Egum*, as interdições ao outro gênero seriam mais eficientes, uma vez que são acionados elementos da tradição e da mitologia para manterem a separação dos domínios. Já na Boa Morte, a performance de poder aliada à feminilidade não exclui plenamente os homens, cuja participação é aceita, mas de forma controlada. Assim, as mulheres asseguram no ritual e no segredo sua hegemonia.

Conclusivamente, a autora afirma que os grupos fazem uso da masculinidade hegemônica e da feminilidade subalterna em suas práticas; porém, os rituais garantem a não exclusão do outro gênero, uma vez que a base nagô solicita a complementaridade mítica entre os domínios masculino e feminino. A Boa Morte é considerada uma organização subversiva por cuidar dos rituais mortuários de âmbito masculino, já o culto de *Babá Egum*, ainda que relegue as mulheres à participação parcial nos rituais, acaba por ceder à presença feminina, vez que este gênero é elemento primordial na cosmogonia nagô.

Não há no trabalho um tópico exclusivo que aborde reflexões metodológicas, porém é possível sinalizar informações com este teor. A exemplo de quando afirma haver utilizado observação participante e entrevistas com homens e mulheres como método de pesquisa, sendo as conversas gravadas. Contudo, em alguns momentos, os entrevistados solicitaram que o gravador fosse desligado, obrigando a pesquisadora a elaborar anotações posteriores. Também são expostas as dificuldades encontradas na realização da pesquisa, como o estranhamento da presença de Joance Conceição enquanto antropóloga na comunidade de *Egum*, ainda que haja realizado extenso trabalho de campo durante três anos com visitas à localidade, onde conviveu nos espaços das mulheres; o impedimento de acessar os rituais secretos da Irmandade da Boa Morte – apesar das suas relações

peçoais com sacerdotisas do coletivo em Cachoeira – também foi outro obstáculo exposto pela autora. A pesquisadora comenta ainda sobre o empecilho de fotografar ou gravar momentos rituais variados em ambos os grupos, interdições comuns em campos religiosos.

Em todo o livro predomina a escrita analítica, sendo as pontuações etnográficas descritas e analisadas em conjunto com fragmentos de determinadas entrevistas. O método de análise não é evidenciado, porém é possível inferir o uso de técnicas de análise do discurso, sobretudo nas entrevistas, visto que a autora analisa as conversas, apontando-as como exemplos de discursos de “dominação”, “acomodação”, dentre outras categorias.

Sobre o viés epistemológico utilizado, percebe-se que ideias de estrutura e universalismo se fazem presente no que tange à desigualdade de gênero e dominação masculina, ainda que as ideias estruturais apareçam sem apagar o dinamismo da composição e performances dos interlocutores. Há também uma preocupação com o poder, o que leva a autora a atentar a questões da hierarquia e da organização social que se concatenam com a cultura. O trabalho se insere no campo dos estudos de religiões afro-brasileiras que abordam questões de gênero e poder, como é o caso dos trabalhos de Patrícia Birman (1995) e Rita Segato (1995). Porém, como observado por Conceição, em suas últimas páginas, trabalhar com gênero e poder em contexto de religiosidade pressupõe uma complexidade que envolve variáveis múltiplas, tal como aponta Marilyn Strathern (2006), no clássico *O gênero da dádiva*, ao dizer que tratar de grupos não ocidentais, no que concerne a aspectos de gênero, pede que o pesquisador busque compreender também as teorias e conceitos nativos a esse respeito.

O livro *Irmandade da Boa Morte e culto de Babá Egum: masculinidades, feminilidades e performances negras* traz subsídios importante para se compreender as masculinidades e feminilidades exercidas pelos grupos estudados. Suas análises poderiam se potencializar, ainda mais, em diálogo pleno com uma perspectiva afro-diaspórica, podendo conversar assim, com referências críticas sobre gênero no contexto africano, como é o caso do trabalho de Oyèronké Oyěwùmí (2017) que retoma os estudos iorubanos para pensar gênero de uma perspectiva epistemológica do Sul global. Acredito que – apesar de conter em breves passagens a questão da escravização e do racismo a que esses grupos foram expostos historicamente – questões identitárias poderiam ser melhor

exploradas, haja vista aparecem como ponto de confluência entre os grupos. Trata-se de uma obra de relevância para os estudos de gênero e de religiosidades e muito tem a contribuir para pensarmos as práticas e interdições dentro dos rituais mortuários.

## Referências

BIRMAN, Patrícia. **Fazer estilo criando gêneros**: possessão e diferenças de gênero em terreiros de umbanda e candomblé no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

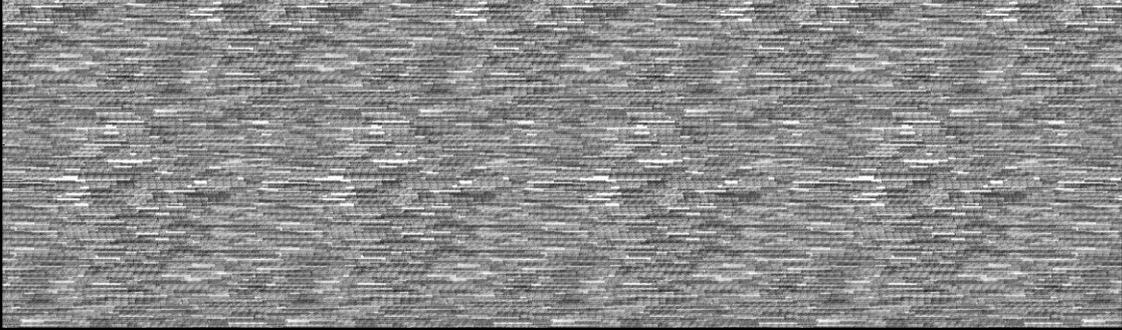
OYĚWÙMÍ, Oyèronké. **La invención de las mujeres**: una perspectiva africana sobre los discursos occidentales del género. Bogotá: La Frontera, 2017. Disponível em: [https://glefas.org/download/biblioteca/Lainvenciondelasmujeres\\_2.pdf](https://glefas.org/download/biblioteca/Lainvenciondelasmujeres_2.pdf). Acesso em: 26 ago. 2019.

SEGATO, Laura. **Santos e daimones**: o politeísmo afro-brasileiro e a tradição arquetipal. Brasília, DF: Editora da UnB, 1995.

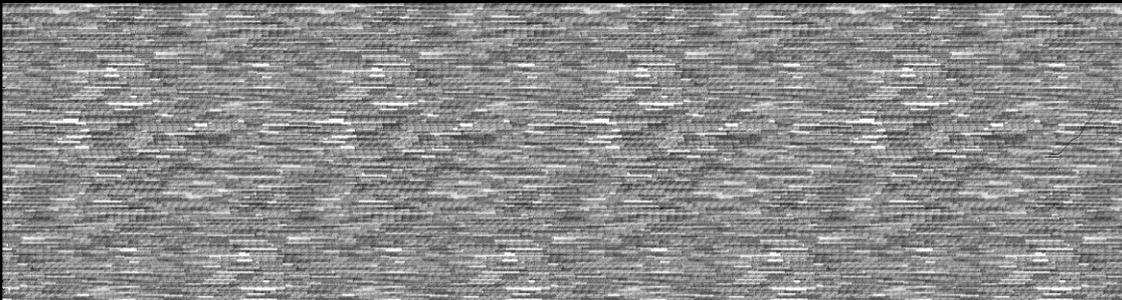
STRATHERN, Marilyn. Estratégias antropológicas: um lugar no debate feminista. *In*: STRATHERN, Marilyn. **O gênero da dádiva**: problemas com as mulheres e problemas com a sociedade na Melanésia. Campinas: Editora da UNICAMP, 2006, p. 27-81.

Recebido em: 26/08/2019.

Aceito em: 21/09/2019.



# ENTREVISTA



---

**“A CACHOEIRA E O LAGO”:** entrevista com Adriano de León***THE WATERFALL AND THE LAKE: interview with*** Adriano de León

---

Maylle Alves Benício\*

Adriano de León\*\*

Adriano Gomes Azevedo de León é professor titular do Departamento de Psicologia da UFPB, recentemente transferido do Departamento de Ciências Sociais, onde atuou por mais de 20 anos. Define-se, do ponto de vista acadêmico, como um “ser híbrido”, dada sua trajetória ter se iniciado na Engenharia Agrônoma, atravessado a sociologia, a antropologia, a psicanálise, e, recentemente ter desaguado na psicologia. Foi o responsável pela criação da Revista CAOS em 1999, um projeto que, não só pelo nome, reflete as concepções teóricas e existenciais do seu criador. Como intelectual, notabiliza-se por estudos realizados sobre religião, gênero, paradigma *queer* e *anarco-queer*. É conhecedor do pensamento pós-estruturalista com o qual mantém profunda identificação. Como professor, notabiliza-se por suas metodologias vanguardistas, desafiadoras de padrões vigentes. É paraibano de Areia, cidade do brejo paraibano. Autor de livros e artigos acadêmicos, literários, reportagens jornalísticas e textos virtuais. A entrevista foi realizada na manhã do dia 18 de outubro de 2019, no seu ambiente, no Campus I da Universidade Federal da Paraíba.

**Maylle Benício** – Professor Adriano, gostaria de começar pedindo que falasse sobre sua formação acadêmica.

**Adriano de León** – Os planos que meus pais fizeram para mim eram para que eu fosse médico. Mas ninguém me perguntou se era isso que eu queria. Em uma sociedade elitista, como Areia, e em uma família também elitista como a minha, era assim que funcionava. Mas eu não queria medicina, então, fiz vestibular e passei para o curso de Agronomia, perseguindo um foco que desde cedo me acompanhava, as ciências exatas, objetivas. No tempo em que cursei Engenharia Agrônoma, as disciplinas das ciências sociais, eu diria

---

\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFPB/Brasil. E-mail: maylle.benicio@gmail.com.

\*\* Professor Titular do Departamento de Psicologia da UFPB/Brasil. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco/Brasil. E-mail: adrianooleon77@gmail.com.

até das ciências humanas, eram oferecidas apenas no final do curso, diferentemente de hoje, que são oferecidas no começo. Nessa época, eu estava engajado no diretório acadêmico, o que me levava a pensar o social. Na ocasião, eu tive contato com a teologia da libertação, através de uma visita que Leonardo Boff fez à Areia. Eu participei da palestra e fiquei encantado com a possibilidade de que uma religião por mim negada (a católica), a religião original dos meus pais – e minha também – que ela pudesse ter essa visão. Então, eu recalciei um pouco isso, deixei para minha vida prática. Contudo, comecei a trazê-la para o movimento estudantil. Fazer movimento estudantil em Engenharia é muito difícil, as pessoas são extremamente conservadoras, a própria maneira de pensar o mundo, a estrutura do mundo, de maneira mecânica.

Confesso que não gostei das disciplinas de ciências sociais que cursei. Eu fui com muita má vontade. A minha maior má vontade foi com a professora de sociologia, pois eu achava que suas aulas eram completamente inúteis. Porém, ela trouxe para uma das aulas, uma professora de Campina Grande, que era do Mestrado em Sociologia Rural: Salete Barbosa Cavalcanti, que depois se tornaria minha orientadora. Ela falou sobre uma coisa que nós engenheiros não víamos, que era a presença do homem. A gente só via a construção, a plantação. Mas não víamos o camponês. Aquilo me deixou completamente fascinado. No final da sua apresentação, ela fez um convite, chamando os alunos de Agronomia para prestar a seleção do referido mestrado. Manifestei interesse, ela, então, me deu o folder e orientações de como participar da seleção.

Acabei deixando de lado e fui fechar o ciclo, que era terminar o Curso de Engenharia. Depois de formado, já atuando na profissão, não esqueci das palavras da professora. Comecei a olhar para as pessoas, para a situação da empregada doméstica da minha casa. Resolvi aceitar o desafio. Procurei uma amiga que tinha formação em ciências sociais, hoje é dona do Engenho Triunfo. Foi ela quem me emprestou os livros, que para mim, à época pareciam escritos em um idioma desconhecido. O primeiro livro que li foi “As regras do método sociológico”. Achei Durkheim uma leitura muito espinhosa. Deixei-o de lado, fui para Weber, depois Marx, autores que entendi perfeitamente. Só então, retomei a leitura de Durkheim, para a qual tive que aplicar toda

minha disposição disciplinar; eu havia escolhido aquilo, era o que deveria fazer, e o faria bem feito.

O meu projeto falava da situação do camponês face à modernização das estruturas agrárias no Brejo da Paraíba. Fui aprovado no processo de seleção, a partir dali, iniciava-se uma nova fase na minha vida. Sob orientação da professora Salete, fiz a dissertação. No quarto capítulo, faço uma regressão para meu avô, que era camponês, dono de engenho lá em Areia. Eu lembrava que ele tinha muitas práticas mágicas. As filhas católicas, minha mãe e minhas tias, detestavam porque meu avô me pegava e me levava para ver essas práticas mágicas, que eram práticas de benzedura nos animais, nas colheitas. Eu fiquei louco por isso, e o quarto capítulo da dissertação foi dedicado a esse tema, que se estendeu para minha tese de doutorado, pura magia.

**Maylle Benício** – Com o mestrado, estava iniciado nas ciências sociais. Quando começou a ser professor na área?

**Adriano de León** – Quando eu estava terminando o mestrado, a UEPB resolveu ser de fato uma Universidade, porque antes ela era como um “colégio”, só tinha ensino, sem pesquisa. Foi feito um convite à Universidade Federal da Paraíba, campus Campina Grande, para indicar professores visitantes, com o objetivo de preparar a UEPB para pesquisar, em todas as áreas. Chamaram-me para a área da sociologia. Defendi minha dissertação e uma semana depois, estava na condição de professor visitante na UEPB, com a missão de criar pós-graduações na Capes e no CNPq, objetivo desenvolvido no período de 3 anos. A UEPB virou uma universidade, contando com os professores visitantes, e, ao mesmo tempo, procurou qualificar seus professores mais antigos com mestrado e doutorado. Eu estava no meu mundo, dando aula.

**Maylle Benício** – A docência parece ser muito importante para você. Antes, já havia sido professor?

**Adriano de León** – Sim, eu fui professor de inglês, porque desde cedo eu quis me desvincular das obrigações financeiras da minha família. A família tradicional que paga as coisas para você, mas você tem que ser um peão deles. Eu comecei dando aula em escolas públicas, mas depois eu me transformei em um microempresário e abri uma

Cultura Inglesa em Areia. Eu tinha 17 anos na época. Quando fui para Campina Grande fazer o mestrado, tive que abandonar meu lado empresarial e passei a viver de bolsa.

Quando me tornei professor da UEPB, adquiri uma boa condição de vida. Nesse período, prestei uma seleção de doutorado, para, sob a orientação da minha orientadora de mestrado, fazê-lo em Manchester, Londres. Fui contemplado, mas não pude ir, porque como professor visitante, não tinha direito à licença. Mas, em sendo precavido, eu tinha um plano B, o novo doutorado na UFPE. Fiz a seleção, fui aprovado, então criei alguns arranjos com a UEPB, podendo organizar meus horários em conformidade com as atividades do doutorado. Foi bem puxado, até porque nesse período nasceu meu primeiro filho. Como fui educado em escola alemã, sempre fui muito determinado e disciplinado, eu estudava no ônibus de Campina para Recife, quando eu chegava em casa à noite, ainda ia cuidar de Matheus. Quando ele dormia, eu ia escrever.

Nesse meio tempo, prestei dois concursos simultaneamente, um para auditor da Receita Federal e outro para professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPB. Fui aprovado nos dois, o dilema se tornou a escolha. Optei pela docência, contra, obviamente, a opinião de todos, considerando que o salário da Receita era muito superior. Ao chegar ao Departamento, tive dificuldade de adaptação, sentia uma certa resistência por parte dos meus colegas pelo fato de eu vir de uma área bem diferente, viam-me como um ser híbrido. Nunca gostei dessa sensação. Mesmo tendo mestrado e doutorado em sociologia, sempre aparece alguém para apontar o dedo e dizer: “tu és engenheiro, né? Não é sociólogo”. É uma persistente ideia de “raça pura”, bem eugenista, algo que sempre procurei combater.

Finalmente terminei o doutorado, nasceu o meu derradeiro filho, viemos todos morar em João Pessoa. Pronto, minha vida se estabilizou. Aos poucos fui conquistando meu espaço nas ciências sociais. Fui escolhido como coordenador do Curso, e foi nessa época que eu percebi um desperdício de boas produções dos alunos, sem ter como divulgá-las. Fiz um curso de *webdesign* só para criar a CAOS, revista que foi encampada pela Coordenação do Curso. Além disso, creio que minha contribuição também se deu nos temas que passei a estudar, que até então eram exíguos: Foucault, o pós-estruturalismo e os estudos de gênero. Assim, passei a ser conhecido como professor e

pesquisador destes assuntos. Em 2000, fui convidado pelo professor Jacob Carlos Lima, a integrar o corpo docente do Programa de Pós-graduação em Sociologia, onde pude ampliar minha atuação.

**Maylle Benício** – O nome da revista é bastante interessante. Em “metamorfoses” o poeta romano Ovídio trata da origem do mundo a partir do caos, e já nos primeiros versos da obra escreve: “Antes do mar, da terra e céu que tudo cobre, a natureza tinha, em todo o orbe, um só rosto a que chamaram Caos: massa rude e indigesta” (OVÍDIO apud CARVALHO, 2010). Seja na mitologia, na literatura ou na ciência o conceito de caos, embora versátil, não deixa de vincular-se à não-forma, à desordem de elementos. Na condição de idealizador da revista “CAOS”, o que o motivou a dar-lhe esse nome?

**Adriano de León** – Quando eu estava estudando religiosidade e sistemas simbólicos, conheci a teoria do caos, ou seja, tudo no Universo se desestrutura para se reestruturar. Juntei com a ideia de Bourdieu sobre a “estrutura estruturada, estrutura estruturante”, e principalmente com a ideia foucaultiana, de que as coisas não repousam, elas não têm paz, não se reproduzem, se desfazem, se recompõem de maneiras aleatórias. Daí surgiu o nome. Talvez os leitores ainda não tenham percebido que o símbolo da Revista é um fractal.

Devo dizer que o projeto da Caos não foi um projeto solitário, o professor Artur Perruci, que na época dividia comigo a Coordenação do curso, teve participação importante. Os alunos gostaram muito da ideia de ter um espaço para publicação de seus textos, uma coisa em que todos poderiam ler, sem que precisasse imprimir. Isso, inclusive, foi um desafio para mim, porque os cientistas sociais, na época, ainda eram avessos às publicações eletrônicas.

Atualmente, estou planejando fazer outra revista eletrônica. Desta vez, não será acadêmica, apesar de estar nos portais e ter ISSN, por causa do currículo. O nome será Desqualificada, porque é uma revista de escrita livre, cujo fundamento é: você pode falar de algo, com base no pensamento de alguém, mas não necessariamente dentro das regras, então você faz um artigo bem grande e no final você coloca como referências: “fontes de inspiração, por exemplo, Lacan, Freud, Weber” e pronto. O fluxo acadêmico é anticriativo; se você faz sua tese e apresenta para uma banca, mesmo que seja uma tese

brilhante, você será cobrado em relação aos autores. Vão te perguntar de onde vieram as ideias. É claro que tirei da minha cabeça, porque eu fiz uma pesquisa, entrevistei pessoas. Mas não é suficiente, precisamos da muleta. Só quem pode fazer dessa forma é Foucault, povo chique que pôde fazer livros e mais livros sem citação alguma. Marx citou alguém? O que nos pedem, e nós pedimos aos nossos alunos, é uma escrita colonizada. Por isso, a Desqualificada será uma revista de livre escrita. Creio que um dos motivos da Revista Caos ter entrado em colapso foi o exagero de prescrições necessárias para a publicação, muito padronizada. No caso da Desqualificada, teremos uma volta ao ensaio. A única proibição dessa revista será a de que você não coloque uma ideia que não é sua dizendo que é sua. Somente essa. Que seja uma escrita sua, uma escrita de si. Se ela é uma escrita de si, ela também é antiplágio, você pode escrever em cima da ideia de outra pessoa, mas aquele texto é seu.

**Maylle Benício** – O caos, e sua “estética de risco”, de imprevisibilidade, como conceituou Norbert Bolz (1998), também está presente em sua vida enquanto pesquisador?

**Adriano de León** – Está! Completamente! Minha vida é marcada por ciclos de oito anos, descobri isso na psicanálise, são ciclos de ruptura que também são ciclos caóticos, anunciadores de uma nova ordem. Eu preciso vivenciar o caos na minha vida, o turbilhão, as mudanças, porque elas serão boas e eu não devo resistir. Essa lição eu tento passar aos alunos: “entrem no caos”. Isso em tudo. Por exemplo, nas minhas pesquisas atuais em gênero, o caos está muito presente. Ou seja, você não deve vivenciar o gênero, a imposição de um gênero indesejada sobre você, essas tensões são o caos.

**Maylle Benício** – Em seu currículo lattes encontra-se uma frase irreverente e incomum ao que se observa na maioria dos currículos inseridos na plataforma: “Busco uma escrita livre e uma vida menos controlada por regras”. O que ela nos comunica?

**Adriano de León** – Uma aluna que fez uma pesquisa sobre os professores do Departamento de Ciências Sociais, questionou-me sobre o porquê de não ter encontrado nada no meu currículo lattes. O que tem lá é o mínimo que a Academia exige de mim, porque eu não vou perder tempo alimentando burocracia. Minha verdadeira vida está fora do lattes. Eu penso que a Capes, CNPq, Lattes são estruturas que não foram pensadas para

as ciências sociais, ciências humanas. Elas são estruturas que engessam. A minha batalha atual é contrária a tudo isso: escrita livre, criativa.

Se um aluno está com dificuldade na escrita, peço-lhe que escreva livremente o que está pensando. Recomendo que deixe os autores de lado. Quando terminar o texto, volta e vai identificando a quem pode atribuir as ideias, se a Marx, Durkheim, Weber etc. Assim o texto fica muito mais autoral. Eu respeito muito quem faz capítulo de tese com revisão bibliográfica, porque é um esforço muito grande, mas não acho que contribua muito para a escrita da tese, porque se acaba perdendo o objeto.

**Maylle Benício** – Como é possível viver sob menos regras?

**Adriano de León** – Aprendi na convivência com grupos que eles não conseguem existir sem regras, sejam conservadores, liberais e progressistas. Eles só existem por causa das e para as regras. Eu não consigo enquadramento nesses grupos, e nessa forma de pensamento. Eles oferecem propostas maravilhosas no primeiro dia, bem abertas; no segundo dia, vêm as regrinhas. Tanto é que nunca participei de sindicatos. O único conjunto de regras ao qual me submeti foi participar de um partido político, influenciado por minha geração, ativa em processo político, eleições e tudo mais. A minha vida é uma vida sem regras.

**Maylle Benício** – Graduado em Engenharia Agrônômica, mestre em Sociologia Rural, doutor em Sociologia, tendo realizado posteriormente um mestrado em Antropologia. Qual reflexão faz dessa heterogeneidade em sua trajetória acadêmica?

**Adriano de León** – A trajetória não é simplesmente acadêmica, é, antes de tudo, uma trajetória de desejos, então eu vou atrás deles. Depois de onze anos como doutor em sociologia, eu voltei para fazer um mestrado em antropologia porque havia um desejo. Na verdade, dois. O primeiro era voltar a ser estudante, estava cansado de somente dar aulas. O segundo era apresentar à Academia, de maneira regular, uma escrita criativa em forma de dissertação. A experiência foi espetacular. Atingido já a maturidade, pude fazê-lo. Por exemplo, no exame de qualificação, exigiram-me que eu entrasse nas regras, coisa que não atendi, defendi a dissertação sem as regras. A única coisa que segui foram as regras da ABNT, feito por outra pessoa. No texto mesmo, não tem citação, quando

necessário coloquei umas notinhas de rodapé com a seguinte mensagem: “se você quiser saber mais sobre isso, vá ler o autor tal”. A banca achou que foi prepotência da minha parte. Mas, a ideia de um autor não está em uma única obra, atravessa toda sua produção.

Entre o doutorado em sociologia e o mestrado em antropologia, passei por uma dessas crises relacionadas às mudanças dos ciclos, outro desejo me levou a mergulhar fundo na psicanálise. As tintas psicanalíticas estão presentes em meus textos atuais, principalmente na dissertação de antropologia. Fiz a formação em psicanálise, creio que por volta de 2007, e agora estou colocando em prática, atuando como terapeuta, atendendo na clínica de psicologia da UFPB, conduzindo um projeto chamado “escrita de si”, voltado para ajudar alunos e alunas.

**Maylle Benício** – Poderia pontuar os desafios e ganhos nessa “trajetória de desejos”?

**Adriano de León** – A maior dificuldade é a não aceitação do híbrido. Eu já estava bem consolidado no Departamento de Ciências Sociais, quando migrei para o Departamento de Psicologia. As pessoas devem se perguntar: “O que um cientista social – outrora engenheiro – está fazendo no meio dos psicólogos?” Passei um tempo na berlinda, mas sempre soube me defender, depois entro no discurso do curso mesmo e pronto.

De ganhos, posso dizer que utilizo todas as experiências que tive. Nesta fase em que estou, eu uso as coisas que aprendi desde a agronomia até a antropologia, que foi o último curso. Às vezes recebo críticas de que isso é algo meio enciclopédico, coisa rasa, mas eu não creio nisso. É exatamente o contrário. Ao dar aulas, tenho à minha disposição um repertório de conhecimento e práticas da antropologia, que eu posso com facilidade trazer para a psicologia. Creio que a heterogeneidade das experiências me permite ter um raio maior de compreensão do mundo. Mas, não se espante, isso tudo é narcisismo.

**Maylle Benício** – A sua dissertação de mestrado em antropologia discutiu as performances de masculinidades em um clube de bairro de João Pessoa, o “CAC do Rangel”. Como foi realizar o trabalho de campo?

**Adriano de León** – Foi uma experiência maravilhosa, fiz muitas amizades que permanecem até hoje, apesar de o CAC não mais existir. Todos esses locais de diversão na periferia foram demolidos e ressignificados. Outro clube, também maravilhoso que

frequentei à época, foi o Ponte Preta, atualmente chamado Priscila Hall. Essas mudanças aconteceram a partir da necessidade que esses clubes de periferia tiveram em se capitalizar. O Priscila Hall também é frequentado por filhos da classe média, em busca das meninas dos bairros. Isso existia também no CAC do Rangel, porém com menor intensidade, porque o CAC tinha fama de perigoso, mas era tudo folclore. Seus frequentadores eram muito afáveis comigo, muito cuidadosos, um campo perfeito para exercitar minha escrita totalmente pós-estruturalista, com todas as dobras. Uma coisa é estudar Bruno Latour, outra é vivenciá-lo no campo.

**Maylle Benício** – No CAC, você propõe uma nova forma de fazer pesquisa: a “etn-cartografia”. Em que ela consiste? A quais resultados te levou?

**Adriano de León** – Para mim, todo processo de pós-graduação é a reinvenção dos métodos. O fato de a ter nomeada “etn-cartografia”, criou uma desconfiança entre alguns colegas. Por que não simplesmente etnografia? Porque não é. Deixa de ser a partir do momento em que eu usei uma teoria, que é cartografia, que diz respeito ao movimento dos sujeitos no território. Ou seja, vou mostrando o processo de como os sujeitos vão territorializando seu território. Isso emergiu do próprio campo. Ao visitar o CAC durante o dia, eu não vi nenhum CAC, ele era um evento que só funcionava em determinados momentos. Eu entrei no local físico, voltei à rua, mas não tinha movimento de CAC, era outra coisa. Então, para construir o método, eu já tinha a noção da arqueologia foucaultiana, mas eu queria introduzir as ideias de Bruno Latour, especialmente a de simetria. Latour foi importante porque trouxe os objetos para a análise. Eu vi a presença da bebida, da chave, de coisas que têm um processo de significância muito grande para os sujeitos. Uma vez portando determinado objeto, eu me ressujeito à outra coisa. Essa inferência foi espetacular, fora a diversão, porque é uma situação de pesquisa em festa.

Em relação aos resultados, eu pontuaria 3 bons resultados: o primeiro a etn-cartografia, como método. O segundo: o uso das teorias pós-estruturalistas na antropologia, pouco usada na área. E a terceira foi uma matéria que eu publiquei a favor do CAC, uma devolutiva, achei melhor do que levar uma cópia da dissertação. Escrevi em um jornal de maior circulação na cidade, uma matéria super bonita sobre o CAC,

como lá era bom, como foi tranquila minha ida para lá. Eu levei o jornal para eles, eles adoraram, principalmente o diretor do CAC.

Quando o clube foi demolido, e no lugar construíram um banco, tive muita vontade de escrever a respeito, sobre como se tira facilmente a diversão dos jovens. Resta aos seus frequentadores fazer outras coisas para se divertirem.

**Maylle Benício** – Em um artigo, derivado dos resultados da sua dissertação de mestrado em Sociologia Rural, publicado na revista *Saeculum* (LEÓN,1996), consta a seguinte ponderação: “As práticas mágicas da colheita nunca vão se extinguir, desde que a tecnologia – a ciência que desvenda a magia – e a religião católica – a teologia que elucida estas práticas mágicas – são por si mesmas reprodutoras deste sistema de práticas mágicas tradicionais moldadas e, por vezes, explicadas pela ciência e pela fé”. Como enxerga a relação entre ciência e religião?

**Adriano de León** – Esse trecho mostra que a magia é como se fosse algo genético, então há uma genética da magia no campo religioso e no científico também. Ciência e religião são parte de um mesmo ramo, mas que por questões de poder vão se redesenhando. Também é a maneira como geralmente concebemos isso, que uma coisa é diferente da outra, que uma banda não toca na outra. Claro que metodologicamente são coisas distintas, pois um é dogma, pressuposto, já conclusivo, e o outro é o pós-suposto, onde eu tenho que experimentar para concluir. No entanto, o campo das racionalidades é o mesmo. Domínio, as estruturas técnicas do poder, então se eu tenho, por exemplo, no campo religioso, Deus como criador e ordenador de tudo, na sociologia, de Marx por exemplo, eu tenho isso também, na presença de um elemento que domina e ordena, ou seja, o patrão. E lá em Freud, existe a figura do pai. Essas estruturas são muito semelhantes. Mas elas são concebidas de modo que o leitor pense que são diferentes. Temos também um *looping*, poderíamos pensar que a religião superou a magia e a ciência superou a religião. Mas não é bem assim, pois quando eu vejo, por exemplo, os físicos quânticos com a ideia de que as coisas têm energia, memórias, estou diante de um movimento de retorno à magia.

**Maylle Benício** – A temática da magia está presente em muitos outros trabalhos acadêmicos seus, inclusive sendo tema central da sua tese de doutorado. O esoterismo,

ocultismo estão igualmente presentes em sua vida pessoal como pertencentes aos seus esquemas de crenças e práticas, ou restringem-se a interesse de pesquisa?

**Adriano de León** – Está presente na minha vida, desde muito cedo até hoje. A forma como nasceu o meu interesse é uma coisa bem psicanalítica, porque eu nunca conheci meu avô paterno. Ele já havia morrido quando nasci. Eu sempre perguntava sobre ele, eu conhecia meus outros avós e tinha curiosidade de saber sobre ele, como toda criança. Mas ninguém nunca falava dele. Uma vez perguntei à minha mãe o porquê de ninguém falar a respeito do meu avô paterno e ela me advertiu de que meu pai não se dava bem com ele, alertando-me para não puxar o assunto, sob o risco de irritá-lo. Conversando com um velho morador de Areia, ele me disse: “Tu tens tudo do teu avô”. Perguntei: “Qual avô”? Respondeu-me: “O pai do teu pai”. Contou-me que ele havia levado a maçonaria para a cidade, que mexia com hidroterapia, gostava de coisas esotéricas, e era um homem bem “diferentão”, por quem todo mundo tinha respeito. Então, talvez esse capítulo da minha vida, seja um reencontro, na verdade, com meus dois avôs. Pois o meu avô materno era o camponês que fazia as benzeduras e esse outro era urbano, mas também era um mago que mexia com essas estruturas mais esotéricas.

Além disso, quando eu tinha 18 anos, estava lendo um livro de biologia e dentro dele encontrei um marcador com estas indagações: “Quem é você? De onde você veio? Se você quiser saber dessa história nos escreva”. Era da Ordem Rosacruz. Eu lhes enviei uma carta, e eles me mandaram um material de Curitiba. Sozinho, eu estudei o material e fiz todos os graus. Creio que isso tenha sido para mim um substitutivo da religião. Eu me identifiquei muito, especialmente porque eles defendiam uma noção que eu já havia aprendido com a ciência, de que tudo é energia, tradição que vinha dos egípcios. Eu ainda hoje conservo a influência da Ordem em minhas práticas individuais. Assim também como incorporei os ensinamentos budistas da compaixão, alteridade, do escutar o outro.

**Maylle Benício** – Você frequenta algum segmento do budismo, algum templo?

**Adriano de León** – Não. Detesto. O mestre dizia: “onde houver mais de uma pessoa reunidas, eu estarei lá”. Eu sou o contrário, eu não estarei lá. Acho que o grupo minimiza, porque enquanto tal, começa a colocar regras. Por exemplo, eu gostava muito da experiência Kardecista, mas os diretores dos centros são muito apegados a regras. Lembro

que uma vez, quis participar de uma reunião mediúnica para tentar compreendê-la cientificamente, mas fui impedido. Perguntei-lhes em qual livro da codificação espírita, estava escrita aquela proibição. Responderam-me que era uma “regra da casa”. Isso foi suficiente para me afastar de lá.

**Maylle Benício** – Poderia contar um pouco mais sobre sua sociogênese, sua infância, seus laços familiares.

**Adriano de León** – A minha criação foi extremamente opressora. Em casa, era tudo na regra, não se podia errar. Formalmente, estudei em colégio administrado por freiras alemãs, muito parecido a um quartel. Essa foi a primeira atmosfera. A mudança se deu com a chegada de uma leva de freiras brasileiras para a escola, puxadas pelo Frei Leonardo Boff, a quem tive a oportunidade de conhecer. Foi essa experiência que me despertou para a ordem afetiva, porque no convívio familiar, as relações eram frias, da mesma maneira que na escola, não podíamos demonstrar nenhum tipo de emoção. Na escola, o riso era sinal de desordem.

As freiras brasileiras trouxeram a mansidão, os ensinamentos de São Francisco, da natureza, do sorriso, de você poder tocar no outro. Eu estava mais ou menos na quinta série. Foi uma experiência ótima. Elas também abriram meus olhos para a questão política na vida. Com elas não se via o outro pelo outro não, como os alemães pensavam, era o outro de carne e osso, a solidariedade. A gente ia para as favelas, assistir às aulas de religião. Obviamente que meus pais odiavam aquilo. Sair daquelas aulas de canto, bem elitistas, como se não houvesse o mundo lá fora, foi bem impactante. Sentia-me como o príncipe Siddhartha descobrindo o mundo, a pobreza. Só assim pude descobrir onde morava a empregada da minha casa. Areia é uma cidade encrustada nas montanhas, a pobreza fica lá embaixo. Eu sabia que havia ruas pobres, mas não sabia como era a vida deles. Em pouco tempo, estava sendo chamado de comunista e recebendo ameaças dos meus pais para abandonar aqueles pensamentos. Quanto mais eles reclamavam, mais trabalho lhes dava. Para eles, se antes eu era um menino bom, havia me convertido no próprio Satanás por culpa de um “bando” de “freiras comunistas”.

**Maylle Benício** – Pensando na “ordem do afetivo”, como você encara os sentimentos? Em uma autobiografia ao final de um de seus livros (LEÓN, 2014) você escreveu que

rompeu com a ideia de amor romântico e passou a ser regido pela ideia de amor anárquico. Como se deu essa ruptura?

**Adriano de León** – Essa ruptura ocorreu entre 1999 e 2000. Eu estava estudando psicanálise e a professora falou sobre a pouca produção da psicanálise nacional. Resolvi checar. Na época não havia internet, mas existiam os catálogos. Descobri um psicanalista brasileiro chamado Roberto Freire, por quem me interessei. Para ele, a psicanálise tradicional freudiana não dá conta do corpo, o que era uma grande lacuna. A somaterapia de Freire diz que ao reconhecer meu corpo, eu reconheço os meus traumas e como eles afetam meus músculos, meus movimentos. Ele veio a João Pessoa ministrar um curso, o que me deixou encantado, especialmente o seu livro “Ame e dê vexame”. Diria que foi essa experiência que me fez desacreditar no amor romântico. A mensagem do livro é a de que o amor verdadeiro é aquele que permite o nosso bem maior, ou seja, a liberdade. Se eu amo muito uma pessoa e ela se despede de mim, devo deixá-la ir. Diz ele: “Nós somos deliciosamente desnecessários”. Aquelas palavras fizeram uma erosão enorme na minha vida, provocando inclusive uma confusão no meu casamento. Fui mal interpretado como o cara que queria um relacionamento aberto. Estava tão maravilhado com o livro que comprei 10 volumes e distribuí aos amigos.

Alguns deles acharam que eu queria acabar com meu casamento, para poder “soltar a franga”. Eu só estava supercontente com o que havia aprendido. Natural que quando se abala um dos alicerces mais presentes na nossa cultura, que é a ideia do amor romântico, do casamento fechado, às vezes até “blindado”, surjam muitas resistências. Entendi que a amorosidade é um fluxo, ela não é sólida, é líquida.

**Maylle Benício** – Quais seriam os pontos em comum e os divergentes entre o amor anárquico e o amor líquido de Zygmunt Bauman?

**Adriano de León** – O de Bauman, apesar de pós-moderno, ainda está envolvido pela questão da família, e o anárquico é completamente solto. É um amor psicanalítico, do tipo: “Eu amo. Ponto!”

**Maylle Benício** – Como desvencilhar o amor anárquico de uma perspectiva pessimista, como a de Bauman, que entende que esse tipo de relação líquida é expressão da

diminuição da nossa capacidade de estabelecermos laços afetivos realmente fortes na contemporaneidade?

**Adriano de León** – A diferença está no fluxo. O amor anárquico é meio desordenado, vai seguindo o relevo, por isso muitas vezes ele é tão feroz, um amor que começa a se construir na paixão. É feroz como uma cachoeira, porque o relevo está dizendo para ele cair naquele lugar e com aquela velocidade. Outras vezes ele é calmo como um lago. Contudo, sendo cachoeira ou lago, sempre estará em movimento. São duas condições do mesmo veio de água. As pessoas precisam compreender isso; nas relações amorosas, muitas vezes eu preciso da cachoeira e o outro quer me dar um lago. Se torna, então, necessária uma negociação com o fluxo. Dizer que o amor anárquico nos permite amarmos muitas pessoas, gera um grande problema. Meus amigos reagem com um silêncio constrangedor, ou indagam-me se estou pregando o poliamor? – É isso mesmo! Repondo-lhes.

Temos que viver em constante estado de amorosidade. Por questões morais e éticas, até pode ser que as pessoas não queiram amar outro, então, começam a amar as coisas, desenvolvendo *hobbies*, manias, transtorno obsessivo-compulsivo. É uma questão de fluxo, homens que são moralistas e que não podem amar mais de uma mulher por causa da família, começam a comprar carros, direcionam fluxos para as coisas. Só que coisas-amantes-amadas não respondem da mesma maneira que outro ser humano, o resultado, portanto, cedo ou tarde, se tornará negativo.

O maior desafio para se viver o amor na prática, primeiramente é saber amar a si mesmo. E estas coisas se refletem até na arquitetura da casa onde vive o casal. Por exemplo, devem existir na casa quartos separados para o casal. Mas a forma como se concebeu a família e a casa é histórica. Em uma arquitetura fusional, é quase impossível deixar o outro quieto; se um está triste, o outro também fica. Isso é ruim, porque um carrega o outro.

Creio que seja a mesma coisa em relação ao que você me perguntou sobre como é ser um professor que professa uma religião, e estar no campo científico ao mesmo tempo. Se ele compreender que aquilo é um fluxo, ele tem o espaço para a ciência e para a religião

dentro do fluxo. A questão é que ele carrega isso. Por exemplo, eu carrego o meu altar para a sala de aula, dizendo de outra maneira, carrego a ciência para o campo religioso.

**Maylle Benício** – Tem como não carregar?

**Adriano de León** – Tem! É como aquela metáfora que usei. Aqui é a cachoeira, que logo a seguir se transforma em lago.

**Maylle Benício** – Quais são suas maiores influências na vida acadêmica?

**Adriano de León** – Sem dúvida nenhuma, Michel Foucault foi um marco na minha vida. Porque não foi apenas um marco teórico, mas uma mudança de situação, das minhas práticas, mudanças no plano da existência. Foi como se alguém tivesse me dado uma lâmpada maravilhosa do Aladdin. Eu fiquei mais manso. Eu vinha da Teologia da Libertação, fortemente marxista, orientada pela ideia de revolução, quebra de paradigmas. Foucault me trouxe o micro.

O segundo autor é Umberto Eco. Eu considero “O nome da rosa” um livro sagrado. Representa, talvez, tudo o que me define, na forma como ele vai construindo uma ficção com elementos da realidade.

**Maylle Benício** – As teorias de gênero, teoria *queer*, anarco-*queer* também são áreas de destaque em suas produções. O que pensa sobre o desenvolvimento desse campo de pesquisa nas ciências sociais no Brasil?

**Adriano de León** – É um campo muito fértil. Necessário, porque é também um campo de emancipação, principalmente das mulheres. No entanto eu acho que as discussões de gênero não têm avançado. Veja, já existe a teoria *queer* para superar as teorias de gênero, mas os e as intelectuais não permitem, o que acaba transformando o gênero em doutrinação, semelhante ao marxismo. Uma panaceia que pode ser usada para tudo. Leio os textos novos de gênero e vejo que não conseguem superar a discussão, é sempre a mesma coisa. Como, então, poderemos dar conta do novo?

As teorias *queer* são maravilhosas porque elas são situacionais, elas focam o sujeito em si, não é uma macrovisão, o que a faz ser vista por muitos, não como teoria, mas como paradigma.

**Maylle Benício** – Quais são os principais desafios para se pensar questões de gênero na atual conjuntura do país?

**Adriano de León** – Creio que a primeira coisa é levar as discussões sobre gênero para a escola. Começando com os ciclos básicos. São exercícios de resistência e de pensar os conflitos na escola, porque a maior parte do *bullying* nesse espaço tem razão no gênero. Vivemos um movimento de exclusão da diversidade, como se tudo fosse plano, sem as rugosidades. Um modelo que engloba apenas as diferenças binárias, do tipo “esse é azul e essa é rosa”. É a volta ao discurso religioso dicotômico. Vejo que essa conjuntura obscurantista nos obriga a revisarmos nossos procedimentos teóricos.

É preciso trazer as escolas para a Universidade. Porque, afinal de contas, quem prepara os professores que estão reproduzindo esse discurso obscurantista e dicotômico, somos nós, das universidades públicas especialmente. Para se ter uma ideia, no Curso de Psicologia, é a primeira vez, em trinta anos de curso, que uma disciplina de gênero está sendo oferecida. Se toda a discussão freudiana é uma discussão de gênero e sexualidade, como esse povo não tinha acesso ao tema? Talvez por isso eu tenha ido para lá, os deuses agiram. As minhas disciplinas são lotadas, apesar de serem optativas. Se no geral, as optativas têm em média 3 ou 4 alunos, as minhas têm 50. Se isso acontece em Psicologia, Medicina, Terapia Ocupacional que lidam diretamente com o ser humano, imagina a realidade das ciências exatas.

O maior desafio, em relação à teoria de gênero, é como dar conta do sofrimento de gênero, da violência. Até então, havíamos avançado nesse propósito, agora estamos calados, amordaçados. Circula a informação distorcida de que o ensino de gênero sexualiza as pessoas, nós já nascemos sexualizados. A função principal da teoria de gênero é puxar o lixo que está embaixo do tapete, nas famílias, nas igrejas.

**Maylle Benício** – Qual a diferença entre *queer* e *anarco-queer*?

**Adriano de León** – A teoria *queer* nasce a partir de uma perspectiva anárquica, que é a perspectiva de gênero *a la* Judith Butler, na qual o gênero não é biologia, não é comportamento, é performance. E como performance teatral eu posso começar com um

papel e terminar com outro. O anarco-*queer* é uma aplicação política da teoria *queer*. Movimento de rua, do qual podemos ver um exemplo, na última cena do filme *Coringa*.

**Maylle Benício** – No Brasil há alguma manifestação do anarco-*queer*?

**Adriano de León** – Não com esse obscurantismo político que estamos vivendo. Obscurantismo sobre obscurantismo. Procurando sair de um se valendo de outro.

**Maylle Benício** – Qual seria esse outro?

**Adriano de León** – A esquerda brasileira, por exemplo. São todos movimentos messiânicos, mas claro que o da esquerda é muito mais abrangente e agregador, enquanto a direita é excludente. Eu militei muito tempo na esquerda e via o quão eram machistas. Fazíamos comícios, nos reuníamos na casa dos amigos marxistas, esquerdistas, enquanto as meninas ficavam na cozinha fazendo tira-gostos e cuidando da louça suja, os meninos bebiam e conversavam na sala.

O movimento anarco-*queer* tende a se desprezar disso tudo. Ele é aquele movimento deleuziano, muito atômico, da microrrevolução, da revolução dos prazeres.

Mas esse obscurantismo que estamos vivendo é necessário para refletirmos sobre nossas práticas. É o caos com sua força transformadora. É claro que é muito difícil vivenciá-lo, porque a primeira coisa que se perde é a esperança, e nele predomina a fúria, só depois vem a tranquilidade, o novo.

**Maylle Benício** – Você acredita que a mudança desse cenário está próxima ou distante?

**Adriano de León** – A mudança virá rapidamente. Acredito que na primavera de 2020 já estaremos em uma outra experiência. Esses fascistas, eles mesmos se destroem. Todo movimento fascista é autofágico. Nós não temos oposição, mas nem precisa, porque eles mesmo se destruirão. O problema, porém, é quem irá substituí-los, os liberais – que de liberais não têm nada – do tipo do Partido Novo, Dória, Luciano Huck.

A mudança virá do indivíduo, do contato com a própria sociedade, com as responsabilidades próprias. Até agora, nosso comportamento tem sido de filhos tutelados pelos pais. Nas universidades também houve algumas irresponsabilidades ocasionadas por esse tipo de comportamento.

**Maylle Benício** – Quais são as irresponsabilidades a que se refere?

**Adriano de León** – Houve irresponsabilidades na gestão das finanças. Um exemplo foi o programa do Ciências sem Fronteiras. O foco foi tecnológico, todo mundo das engenharias e da saúde viajou para fora do país, até quem não queria ir, isso porque tinha bolsa sobrando. No fim das contas não foi produtivo, pela forma como foi arquitetado o projeto e o modo como se desenrolou. Nós das ciências sociais fomos preteridos e ninguém discutiu isso.

Vou tocar também sobre um ponto bem polêmico. Qual foi o grande pecado nosso, das ciências humanas? Termos nos rendido às regras da Capes e do CNPq, regras que foram feitas para as ciências duras. A política de Qualis, de ranqueamento, acabou com a gente, não conseguimos ter publicações em revistas com Qualis A, como o pessoal da área da Física, onde 20 pessoas assinam um artigo de 5 páginas. A nossa escrita é diferente. É mais elaborada, não dá para escrever mais de 3 pessoas, senão há uma briga. Não temos experimentos. Perdemos lugar porque nos rendemos. Eu acho que deveríamos negar tudo isso. Deveríamos ter nosso próprio sistema de ranqueamento, com nossas próprias regras, que seriam: alunos e professores têm que escrever. Mas escrever onde? Onde eles quiserem. Um aluno de doutorado, por exemplo, deveria apresentar 4 escritas, onde quisesse.

Essa coisa toda só serve para causar ansiedade. Para eu estar vinculado a um Programa de Pós-graduação, preciso publicar em uma revista que vai demorar 2 anos para dizer se meu artigo foi aceito ou não, porque são poucas revistas com Qualis A. Cria-se animosidade entre os colegas e despreza-se a formação. Um excelente professor que não publicou em revistas não pode permanecer no Programa.

**Maylle Benício** – Em entrevista recente (FACHIN, 2019), o sociólogo José de Souza Martins afirmou que nas últimas três décadas, os sociólogos brasileiros estiveram “distráidos”, tendo havido “uma ideologização da produção do conhecimento sociológico”. Para ele, o ofício sociológico tem que estar firmado na objetividade, não podendo ter como prioridade o engajamento político. De forma rígida, pontuou: “Houve muita condescendência com esse voluntarismo político que foi muito marcante no Brasil,

e que produziu análises que não servem para nada”. Qual seu pensamento acerca dessas considerações?

**Adriano de León** – Eu concordo em gênero, número e grau quanto à questão, porém não acho que seja distração. É um caminho que a sociologia resolveu tomar no Brasil, ou seja, tornou-se uma sociologia salvacionista. Autores que não se enquadram nesse esquema são malvistas, a exemplo de Bernard Lahire que é acusado de estar psicologizando a sociologia. A verdadeira sociologia, nesta visão, é a das massas, que eu chamo “sociologia do oba oba”, uma sociologia estéril. Para ela, é como se as pessoas sempre se pensassem a partir de alguma coisa externa que não vai ser alterada nunca. Nela, os conceitos são muito rígidos. A sociologia criticada – de forma justa – por José de Souza é uma sociologia que perdeu a razão de si mesma, porque não aprendeu que o conceito é histórico, portanto, reformável. Também a denomino sociologia messiânica.

**Mayle Benício** – José de Souza Martins, ainda na mesma entrevista, critica a discricionária e abusiva utilização de conceitos nas pesquisas em ciências sociais, os quais têm passado a funcionar como bases estruturantes prioritárias dessas pesquisas. Ele afirma que os “conceitos são muletas que usamos para ir demarcando o terreno da análise. Mas a questão central é a do método, do método lógico, do método de explicação conectado com o método de investigação”. Na sua opinião, essa é uma crítica pertinente?

**Adriano de León** – Ela é pertinente. Porque, por exemplo, quando vou ao campo estudar quilombolas, é de praxe que leve um modelo de certificação dos quilombolas. Se vou estudar gênero, levo um modelo pronto de certificação da mulher. Eu não procuro investigar a fundo se eles são quilombolas mesmo, não no sentido técnico, mas no sentido da existência deles, se estão revestidos do conceito de quilombolas por estratégias para receber políticas públicas do governo ou não, se eles têm uma raiz quilombola mesmo, segundo eles. Esse pressuposto, que é o pressuposto da metodologia profunda, ninguém vai atrás disso, porque a metodologia já vem atrás do que eu já tenho concebido sobre o que é ser quilombola: o homem negro, sofrido etc., e aí fica-se na redundância do “se  $A = B$  e  $B = C$ , então  $A = C$ ”, nada se renova. Então, são vários temas usando os mesmos conceitos, que resultam nas mesmas coisas. A crítica dele é pertinente porque a lição básica é a “de quem define é o campo”, tanto da sociologia quanto da antropologia. As

ciências sociais, principalmente a sociologia, criticavam muito a ciência política porque era uma ciência não empírica, e elas acabaram se transformando naquilo que criticavam. A sociologia vai a campo só para dizer que foi, pois os resultados já estão previamente definidos no papel.

**Maylle Benício** – O que fazer para reconquistar a nossa legitimidade enquanto sociólogos e sociólogas perante a opinião pública?

**Adriano de León** – A saída é a sociologia romper com o século XIX, mas não sei se ela teria fôlego para isso. As disciplinas obrigatórias da pós-graduação priorizam os autores do século XIX. É preciso que algum professor traga um autor novo em uma disciplina. Este foi o meu caso, eu pude respirar quando um professor me trouxe Foucault. Se não fosse isso, teria ficado navegando com Marx, Weber e Durkheim que não dão mais conta de nada. É claro que os alunos de graduação em ciências sociais irão precisar desse conhecimento, mas levar os clássicos para outros cursos, como por exemplo, a educação física, não tem sentido, que se faça uma sociologia para educação física, outra para a psicologia etc.

**Maylle Benício** – José de Souza Martins segue outro caminho, para ele, a solução é retornar aos clássicos.

**Adriano de León** – Ele é saudosista e elitista, defende que “o Curso de Ciências Sociais é para pensadores”. O Estado tem condições de preparar esse pensadores? E para quem?

**Maylle Benício** – Há aproximadamente um ano, Abraham Weintraub, membro da equipe que elaborou o plano de governo do presidente Jair Bolsonaro, e atual ministro da educação, declarou que “em Israel, o Jair Bolsonaro tem um monte de parcerias para trazer tecnologia aqui para o Brasil. Em vez de as universidades do Nordeste ficarem aí fazendo sociologia, fazendo filosofia no agreste, [devem] fazer agronomia, em parceria com Israel” (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2019). O que dizer aos estudantes de ciências sociais das universidades do Nordeste, diante desse tipo de discurso?

**Adriano de León** – Esse tipo de discurso é ótimo para a gente, significa que estamos incomodando esse povo. Reconheço que é necessário trazer as melhores tecnologias da agronomia do semiárido, do deserto israelense para cá, mas isso quem faz são os

agrônomos. Mas é necessário pensar também nas condições sociais que o homem do campo tem ou vai estabelecer em relação a essas próprias tecnologias, e quem pensa isso é o sociólogo. Várias tecnologias que a agronomia propõe, não dão em nada, porque o camponês não aceita, porque aquilo vai dismantelar o modo de vida dele. Então é necessário um profissional que faça a compensação entre a entrada do trator e o camponês da enxada, e quem faz isso somos nós.

**Maylle Benício** – “A escrita de si” é um projeto de pesquisa e de extensão de sua autoria que busca coletar dados sobre problemas na escrita em estudantes de graduação e pós-graduação. Poderia nos contar como foi o delineamento dessa ideia e em que ponto se encontra o desenvolvimento do projeto? Quais razões podem desencadear problemas de escrita nos alunos? A atual conjuntura pode ser uma delas?

**Adriano de León** – Eu comecei a ver nos exames de qualificação de dissertações e teses, nas conversas com meus colegas, uma regularidade no que diz respeito ao não cumprimento dos prazos pelos alunos, eles simplesmente não conseguiam escrever. Eu pensei, pode ser um problema estrutural, trazido pelo aluno que não teve acesso a uma boa educação, ou pode ser toda uma estrutura circundante que faz com que essa escrita paralise. Para identificar as razões, seria preciso escutá-los clinicamente. Não deu outra. Por causa disso iniciei o projeto. Eles chegam com dificuldade para escrever suas monografias ou dissertações, com o avanço da terapia, percebo que as razões mais fortes estão ligadas a questões existenciais, tornadas invisíveis por causa do predomínio do técnico. Eles se sentem desamparados. Por exemplo, tenho um aluno de química que precisa terminar a dissertação. Ele pensa: “Tenho que terminar, mas e depois? O que vai acontecer comigo? O desemprego, eu vou perder os meus colegas que estão aqui comigo, eu vou perder a minha casa que é a faculdade, eu vou para o meio da rua.” Parece que não estamos dando conta desse sofrimento. O que antes era um passaporte, é agora um espanto. Como estratégia, inconscientemente passam a retardar o ritual, alongando ao máximo os prazos.

Para você ter uma ideia, já antecipando os meus dados, o fator menos impactante é o técnico de como escrever. A ansiedade é o maior dos problemas. Se o século XIX é o século da histeria, o XX é da depressão, o XXI é o da ansiedade. Ansiedade como o

grande causador de todos os males, pois desencadeia outras coisas: angústia, depressão ou mesmo histeria, apatia. Uma grande consequência é a procrastinação. Tem-se um quadro no qual o aluno pensa: “eu estou ansioso, estou sem energia, a ansiedade tá consumindo toda minha energia, e, então, se eu deixar para o fim e conseguir cumprir no último momento, terei uma vitória, já que eu não tenho vitória nenhuma.”

Quanto ao andamento do projeto “Escrita de Si”, já foi feita a triagem dos alunos, o único problema é que a clínica onde estou atendendo tem poucas vagas. Atualmente atendo 5 pessoas de áreas diversas. A terapia deveria durar cinco sessões, porém, os assistidos não querem terminar a terapia, então, não dispense ninguém.

**Maylle Benício** – Você já vivenciou bloqueio para a escrita?

**Adriano de León** – Não, mas os tempos eram outros. Não tínhamos tanto acesso a essas coisas todas, e trabalhávamos muito na restrição, porque a fartura é ruim, às vezes. Uma geladeira muito cheia de coisas pode contribuir para que muitas delas se estraguem. Mas com poucas coisas, tudo será consumido. Vocês são a geração que foi penalizada pelo excesso, por isso que essa onda obscurantista vem agora para a gente poder curtir um pouco nossa escassez. De emprego, de tudo.

**Maylle Benício** – Como professor titular do Departamento de Psicologia da UFPB, membro da Sociedade Brasileira de Psicanálise, o que pensa sobre como as ciências sociais podem ser úteis à psicologia e à psicanálise, e vice-versa?

**Adriano de León** – Para mim elas são uma só, a psicologia tem uma vertente que me encanta muito, o trabalho prático, a mudança do indivíduo, por meio das terapias. Mas fragiliza-se muito por não considerar o contexto social. Nem na psicologia social ele recebe a devida importância. O indivíduo é o “reizinho”, então, se consertar o indivíduo, conserta-se tudo. É como se o indivíduo não tivesse raízes, tentáculos com outros indivíduos. Minha missão é fazer as ligações. Eu dou aula aos alunos dos primeiros períodos, então eu martelo nessa tecla: do social, de que nos indivíduos há o social, só não tem o social em um indivíduo que acabou de nascer e foi colocado numa ilha sem nunca ter visto um ser humano, neste caso, o social dele é a natureza. A psicologia tem muito a dar para a sociologia, especialmente nesse lado do “emocional”, de como uma

emoção pode fazer com que eu me reconfigure ou me perca completamente, a gente esquece essa dimensão na sociologia. Na psicologia nós temos essa coisa da molécula, que fala, que tem vida também.

**Maylle Benício** – A Revista Caos está completando 20 anos. Para nós, leitores, editores, autores, é um prazer termos no número de seu relançamento, uma entrevista concedida pelo seu fundador. Qual papel a Revista deve assumir neste mundo caótico em que está ressurgindo?

**Adriano de León** – A Caos tem como trabalhar a baixa autoestima dos alunos, por lhes oferecer um canal. Grandes produções dos alunos nas disciplinas ou em produções individuais ficam em gavetas porque não têm um espaço para serem publicadas. As monografias maravilhosas ficavam engavetadas, não frutificavam. Essa revista foi criada para isso, um repositório para as ideias, e agora mais do que nunca. A resistência também, mostrar que estamos vivos, estamos aqui produzindo, resistindo. Isso é importante para os alunos. Há também a questão pragmática, é uma forma de preencher currículo para eles.

**Maylle Benício** – Professor Adriano, foi enriquecedor entrevistá-lo por quase 4 horas seguidas. Haveria algo a acrescentar para finalizarmos a conversa?

**Adriano de León** - Só agradecer pelo convite, e agradecer a sua paciência.

**Maylle Benício** – Quem agradece sou eu, em nome da Revista Caos, pela sua disponibilidade em conceder-nos esse produtivo encontro, e o acesso a um pouco de sua história e de suas ideias, um exercício de “escrita de si”.

## Referências

BOLZ, N. **Die Welt als Chaos und Simulation**. Munique: Broschiert, 1998.

CARVALHO, R. N. B. **Metamorfoses em tradução**. 2010. Relatório final (Pós-doutorado em Letras Clássicas) – PPGLC/ Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/verve/coordenadores/raimundocarvalho/rascunhos/metamorfosesovidio-raimundocarvalho.pdf>. Acesso em: 25/11/2019.

LEÓN, A. A cachoeira e o lago: entrevista com Adriano de León. [Entrevista cedida a] Maylle Alves Benício. **Caos** – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p. 302 - 325, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS: **Nordeste não precisa de Filosofia**. Frases do dia, 09 abr. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/588244-frases-do-dia-09-04-2019>. Acessado em: 08/10/2019.

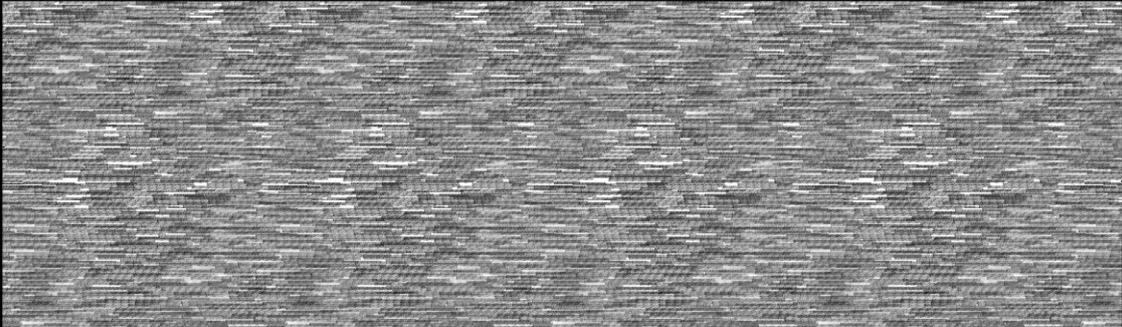
LEÓN, A. A. G. Santos, feiticeiros e doutores. **Saeculum**, v. 2, p. 115-121, 1996.

LEÓN, A.A.G. **O CAC faz você dançar**: uma etnocartografia das performances masculinas no bairro do Rangel em João Pessoa - PB. João Pessoa: Marca de Fantasia, 2014.

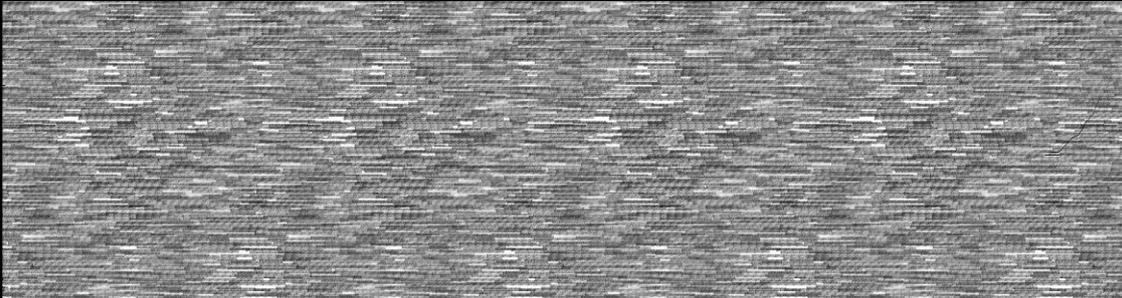
FACHIN, P. Os sociólogos distraídos e a invasão ideológica nas Ciências Sociais, Entrevista especial com José de Souza Martins. **Instituto Humanitas Unisinos**, 09 set. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/592388-os-sociologos-distraidos-e-a-invasao-ideologica-nas-ciencias-sociais-entrevista-especial-com-jose-de-souza-martins>. Acessado em: 08/10/2019.

Recebido em: 20/10/2019.

Aceito em: 21/11/2019.



OFÍCIO DO CIENTISTA  
SOCIAL



**O SINGULAR PLURAL:**

conversas sobre *habitus*, disposições, campo e contextos

**SINGULAR PLURAL:**

*Conversations about habitus, dispositions, field and contexts*

Giovanni Boaes\*

**Resumo**

Nesta palestra, proferida em junho de 2018, junto ao GRESP da Universidade Federal da Paraíba, o autor compara alguns elementos da sociologia praxiológica de Pierre Bourdieu com a sociologia em escala individual de Bernard Lahire. Tendo como eixo norteador a questão da singularidade, procura colocar em tela os conceitos de campo e *habitus* de Bourdieu frente aos conceitos de “homem plural” (disposições) e “mundo plural” (contextos) de Lahire.

**Palavras-chave:** Sociologia Disposicionalista; Sociologia em Escala Individual; Bourdieu; Lahire.

**Abstract**

In this lecture, delivered in June 2018, next to the GRESP of the Universidade Federal da Paraíba, the author compares some elements of Pierre Bourdieu's Praxiological Sociology with the Individual Scale Sociology of Bernard Lahire. Having as its guiding axis the question of singularity, it seeks to screen the concepts of the field and habitus of Bourdieu against the concepts of "plural man" (dispositions) and "plural World" (contexts) of Lahire.

**Keywords:** Dispositionalist Sociology; Sociology in Individual Scale; Bourdieu; Lahire.

**Introdução**

“Não gosto de fazer palestras!”

Há algo nelas que me deixa pouco à vontade. É como se a configuração que emerge do encontro entre um palestrante e um público, dispostos em posições instáveis de poder, me fizesse ativar uma couraça muscular, mecanismo que ao mesmo tempo que

---

\* Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPB/Brasil. Doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista/Araraquara/Brasil. E-mail: giboaes@gmail.com.

protege, limita a ação e o pensamento.<sup>1</sup> Está aí um assunto que alguém poderia explorar. É um expediente interessante para dialogar tanto com Lahire como com Bourdieu, porque as couraças são exemplos vivos e sentidos da incorporação, digo in-corporação, tornar-se corpo, mesmo processo que ocorre na formação de disposições e *habitus*.

Por que começar esta comunicação com tal afirmação? Se assim o faço, não é outro o objetivo senão o de abrir um caminho para o que se pretende discutir hoje, as convergências e divergências entre as sociologias de Bourdieu e Lahire.

“Não gostar de palestras” é uma afirmação que cria uma pequena dissonância num discurso sociológico consolidado. Simples demais para ser considerado pelos sacerdotes, caso estivéssemos tratando de um ritual religioso. Destoante, porque não me imagino meramente como um agente inserido num campo, sujeito à *illusio*, disposto a jogar as regras do jogo, disputando algum tipo de capital, guarnecido por uma pequena máquina de práticas, chamada *habitus*. Mesmo estando no campo acadêmico, sujeitado aos seus chamados à ordem, parece que me recuso a participar totalmente do jogo. Esta simples afirmação nos coloca diante de uma questão epistemológica importante, a questão da subjetividade frente às estruturas.

Ora, o meu exemplo, obviamente, seria tratado por sociólogos mais convencionais, com certo desdém, pois não significaria muita coisa, é um caso isolado, e no fundo, suspeitariam que eu estaria verbalizando um discurso racionalizado, com certo “charminho crítico”. Ou poderiam dizer que “nem eu mesmo tenho consciência do quanto eu gosto de fazer palestras, de quanto a minha posição no campo, como ser relacional, atravessa-me tão intensamente, e o meu caso não passaria de uma variante estrutural (do *habitus* acadêmico) com sua corporificação individual, e que deve à trajetória, seus pequenos adereços”. E arrematariam dizendo que “talvez eu não tenha tido uma trajetória modal, mas o campo e o *habitus* acadêmico estão em mim.” Podem até ir um pouco mais além, inspirados nas lições tardias de Bourdieu<sup>2</sup> e aceitarem que talvez se trate de um

<sup>1</sup> O tema das couraças musculares vem das ideias de Wilhelm Reich, médico e psicanalista austríaco. Ver Reich (2001).

<sup>2</sup> Refiro-me especificamente aos livros: *Meditações pascalianas* (BOURDIEU, 2001) e *Um convite à sociologia reflexiva* (BOURDIEU; WACQUANT, 2005).

*habitus* fraturado, devido à minha condição de trânsfuga de classe, ou seja, por eu ter vindo das camadas das classes populares.

Pela lente da ortodoxia, não posso me negar a ser o que me tornei: um ser no campo. Porém, é preciso problematizar as certezas – como tem feito Bernard Lahire (2012) –, posso estar no campo e me recusar a participar de seu jogo, estar fora dele, estar em vários campos ao mesmo tempo, ou simplesmente apenas ocupar o espaço social. Neste discurso sobre minha ação (ou melhor sobre meu comportamento, como um complexo de ações e sentidos), o especialista, a heteronomia me conhece mais do que a mim mesmo. Sou um ser deslocado pelas estruturas, lição psicanalítica muito presente em várias teorias sociológicas.

Outros poderiam dizer: “usar um exemplo pessoal é deixar o subjetivismo penetrar a membrana que o pensamento sociológico, em algumas de suas diversas abordagens, conseguiu construir entre a sociologia e a psicologia.” Estaria sendo muito subjetivo, e com um argumento do tipo *ad hominem*, poderia ser acusado de praticar um narcisismo obliterante da razão sociológica. Por outro lado, outros sociólogos não me condenariam tão precipitadamente, pois para eles não há sociologia sem psicologia, não há sociedade sem indivíduo, não há indivíduo sem sociedade, sendo assim, o narcisismo não pode nascer isolado na *ipseidade* – apartado do resto, como *deus ex machina*.

Hoje, pretendo falar um pouco sobre a sociologia em escala individual, tendo como companheiro de rota, o sociólogo francês Bernard Lahire. Um bourdieusiano sem dúvida, porém com muitas ganas de superá-lo por dentro de suas próprias ideias, e ao fazê-lo, prolongar o pensamento do mestre. Diria que nesse afã, às vezes o desejo pode adiantar-se aos argumentos, mas não que isso seja de todo ruim. Contudo, quero advertir que não se trata aqui de uma exposição do tipo: Bourdieu ou Lahire. Creio que os dois se complementam.

Uma nota de rodapé faz-se necessária: não é sem conflitos internos que faço isso. Isso? Apegar-me a mais um e mais um sociólogo europeu quando em meu espírito sociológico há muito se agitam as águas turbulentas de uma crítica pós-colonialista. Nesta profunda divisão, reconhecer o outro, na esfera do ódio é uma tarefa complicada. Faço

esta nota porque ela pode jogar luz sobre minha questão inicial, o meu problema com as palestras.

### A singularidade

Penso que a questão colocada com a afirmação inicial – “Não gostar de fazer palestras” – remete-nos ao tema da singularidade. É por aí que quero começar.

Para localizar a questão da singularidade, seguirei os passos do sociólogo francês, Philippe Corcuff (2001), que, inicialmente, se refere a Bourdieu como um dos teóricos que teria negligenciado o aspecto singular em favor das “estruturas sociais”. Não para Corcuff, mas para alguns dos críticos de Bourdieu por ele citado, este seria um holista, em outras palavras, para ele as partes se sobreporiam, na explicação sociológica, aos “átomos”. Ou como diz Lahire, Bourdieu haveria privilegiado as análises a partir do campo, deixando a parte que cabe ao *habitus* bastante descoberta.

Neste jeito de ler Bourdieu, que não é o de Corcuff, e que eu tenho tentado evitar, apesar das muitas sugestões contrárias, acaba-se por engessar sua teoria quase que exclusivamente na impessoalidade coletiva ou nas “regularidades objetivas”, ou seja, na parede oposta à singularidade. A questão, portanto, seria saber se há no pensamento de Bourdieu uma sociologia da singularidade – pergunta feita por Corcuff. O que eu apreendi desta reflexão, é que se não há uma sociologia do singular pronta, mas Bourdieu nos legou bases para a construirmos. Penso que é isso que Lahire reiteradamente quer dizer ao se referir a prolongar criticamente o pensamento de Bourdieu, ou quando Corcuff reconhece que é possível “na obra de um intelectual, transformar obstáculos em recursos e se apoiar sobre os limites de uma abordagem para descobrir novas pistas” (CORCUFF, 2001, p. 96).<sup>3</sup>

A questão da singularidade é fundamental para as abordagens sociológicas do indivíduo.<sup>4</sup> Falar de uma sociologia em escala individual, parece-me ser a mesma coisa que falar em uma sociologia da singularidade. Acho que esta expressão é bastante feliz, porque aponta ao mesmo tempo para um “objeto” complexo – no sentido de que não pode

<sup>3</sup> Todas as citações de trechos, inseridas neste texto, cuja obra consultada está na língua francesa, são traduções livres.

<sup>4</sup> Para informações sobre estas abordagens ver Martuccelli, 2007.

sofrer nenhum tipo de redução, a não ser com o prejuízo de perder sua identidade – e de apontar para uma abordagem teórica e empírica ampla, que não obedeça aos limites impostos pela hiperespecialização inter e intradisciplinar. Estes, por exemplo, são traços fortes da proposta científica de Lahire, explicitada no seu livro *Monde pluriel* (LAHIRE, 2012).

A singularidade, diz-nos Corcuff, remete-se ao que é único, àquilo que não pode ser copiado, irreduzível. É singular aquilo que não é comum. Neste caso, o singular se diferenciaria do coletivo. Filosoficamente falando, o autor nos conduz à ideia de que a singularidade tem a ver com a identidade pessoal, mas também com o aquilo a ultrapassa. À primeira vista, este vazamento poderia ser entendido apenas orientando-se no sentido para o coletivo, mas não é só isso, – interpretação minha – ele pode tomar rumos mais interiores, como camadas sobrepostas. Uma protusão não só de dentro para fora ou de fora para dentro, mas em um fluxo de dentro para dentro também.

Permitam-me apontar algumas dimensões desta singularidade, ainda seguindo os caminhos adotados por Corcuff. Para ele, a singularidade possui três facetas, consideração constituída a partir do que lhe advém do pensamento de Paul Ricoeur e Jocelyn Benoist.

A primeira delas, refere-se à identidade **mesmidade** (parte objetiva da identidade – um conjunto de disposições duráveis pelas quais se reconhece uma pessoa). É a esta dimensão da singularidade que o conceito de *habitus* de Bourdieu se refere. E sua pergunta-base é “o que eu sou?”.

A segunda refere-se à identidade ipseidade (**autenticidade**). Seria a parte subjetiva da identidade pessoal. É ver um sentido em sua própria unidade e de sua continuidade. É por exemplo, perceber-se irreduzível aos papéis (posições). Sua pergunta-base seria “quem eu sou?”.

Os “**momentos de subjetivação**” compreendem a terceira dimensão da singularidade. Esta foi proposta por Jocelyn Benoist, como distanciamento do outro e de si mesmo, uma rejeição da identidade. Se expressará por indeterminações, hesitações, oscilações e movimentações. “O ‘eu’ não manifesta uma identidade de si mesmo, mas a expressão de uma irreduzibilidade, de uma singularidade na especificidade de um momento, de uma ação” (CORCUFF, 2001, p. 99). Aqui, creio, devido às características

de imprecisão e variabilidade de situações em que os momentos de subjetivação podem ocorrer, o autor se furta de apresentar uma pergunta de base.

Tomando estas três facetas da singularidade, podemos colocar o *habitus* em averiguação, para daí retirarmos alguma resposta àquela pergunta: há uma sociologia da singularidade na obra de Bourdieu? Bom, não pretendo apresentar resposta a esta questão, nesta palestra, limitar-me-ei a mencionar as conclusões de Corcuff, o que *per se* pode ser suficiente para gerar debates neste dia. Para ele, em Bourdieu, a questão se resolveria a partir do *habitus*. E, então, conforme constata, *habitus* de classe (coletivo) e *habitus* individual não são a mesma coisa. Isto nos daria uma resposta afirmativa à pergunta. Contudo, a singularidade comportada pela teoria de Bourdieu estaria limitada à primeira dimensão, da mesmidade, ou seja, à dimensão mais objetiva da singularidade. Segundo Corcuff, esta conclusão pode ser claramente percebida ao lermos e compreendermos os argumentos de Bourdieu sobre a biografia de Heidegger (BOURDIEU, 1989).

Feitas estas considerações iniciais sobre a singularidade, passemos à sociologia em escala individual, conforme a proposta de Bernard Lahire.

### **Sociologia em escala individual**

Podemos adentrá-la por várias portas, que da mesma forma, nos levariam ao mesmo lugar, ou seja, ao salão principal do edifício teórico-metodológico do autor. Escolho para começar, a porta que tem duas folhas, uma que abre para dentro e a outra que abre para fora, refiro-me à metáfora do social desdobrado e do social dobrado. A singularidade, nesta perspectiva, assemelha-se a uma folha de papel amassada. Esta metáfora nos levará a trocar a ideia única de um sistema de disposições, como fórmula generativa da ação, por aquela que fala de um repertório de disposições, bastante heterogêneas e que não agem por si só, independente das situações, dos contextos; há portanto, na explicação sociológica da ação de Lahire, um enredamento entre disposições e contextos.

Na obra de Bourdieu, como afirma Sloterdijk (2018), o conceito de *habitus* seria a inovação conceitual mais importante e um dos instrumentos mais frutíferos da sociologia contemporânea, pois mostra como a sociedade penetra o indivíduo de forma

duradoura. Creio que Lahire não desconsideraria esta afirmação, porém, como de fato o faz, procura ir mais além. Ao falar de um social desdobrado, refere-se às estruturas que resultam das interações interindividuais e se tornam regularidades no sentido sociológico. Mas não podemos considerar este social desdobrado como equivalente e igual ao que existe no interior do indivíduo. Para Lahire, Bourdieu estaria muito próximo de uma concepção deste tipo ao focar sua afirmação no caráter forte do coletivo, e é exatamente essa inclinação para o social desdobrado que lhe permite fundamentar o conceito de *habitus* (de classe, primário, acadêmico etc.) e, conseqüentemente, de *illusio* e campo.

*Habitus* é um conceito cuja definição já se tornou frase feita e lição a se tomar de cor e salteado de todo neófito em sociologia: “[...] sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes [...]” (BOURDIEU, 2011, p. 87). Enquadra a mesma matéria cara a todos os sociólogos, tanto aos que elaboram teorias quanto aos seus consumidores: perceber como se transformam objetividades em subjetividades e subjetividades em objetividades, cuja finalidade é explicar a ação. É bem verdade que muitos sociólogos, às vezes tornados míopes pelas lentes epistemológicas que utilizam, atêm-se apenas à primeira parte da fórmula – objetividades se transformando em subjetividades – ficando a meio caminho para uma explicação sociológica satisfatória. E uma das causas/consequências deste erro, talvez se encontre no projeto inicial da sociologia como ciência do social, que colocou o tema da subjetividade/individualidade para fora de seu escopo.<sup>5</sup>

Considerando tais limitações, a proposta de uma sociologia em escala individual não poderia permanecer presa ao “laço” chamado *habitus*.<sup>6</sup> Não que ele seja inútil, só devemos saber onde atirá-lo e qual parte da realidade pode ser por ele capturada. Quanto mais indiferenciada é a realidade, mais possibilidades se teria para dar vida analítica ao *habitus*. Quanto mais diferenciada uma realidade, ou seja, um social desdobrado

<sup>5</sup> Há na história de formação da sociologia, um processo de personificação dos coletivos com conseqüente exclusão do indivíduo. É famosa a afirmação de Durkheim sobre o caráter *sui generis* do social. Para uma discussão atenta desta problemática, recomendo a leitura do *Post-scriptum* do livro “A cultura dos indivíduos” (LAHIRE, 2006).

<sup>6</sup> Um exemplo de crítica bem sensata ao conceito de *habitus*, pode ser encontrado nos textos de João Teixeira Lopes (1998), sociólogo português que tem desenvolvido pesquisas utilizando a sociologia em escala individual, sem, contudo, desprezar os conceitos bourdieusianos.

heterogêneo, mais se deve privilegiar o estudo “da dança das disposições”. Consequentemente, é preciso pensar mais no social dobrado. Não como um reflexo mimético do social desdobrado. Aquilo que antes se definia como um sistema, reaparece como um repertório, ou um estoque. O sistema é estruturado e funciona através de suas diretivas, o repertório ou estoque reúne disposições, e cada qual precisa de agências para funcionar ativamente ou passivamente. Essas agências, podem, então, ser entendidas como contextos e pluralidades singulares.

À fórmula de Bourdieu: *habitus* + campo = prática, Lahire propõe outra fórmula: disposições + contextos = prática. A primeira parece refletir e se apoiar no social desdobrado, a segunda extrai do social dobrado sua proposta investigativa. Lahire opera na fórmula de Bourdieu dois movimentos contrários. Sobre o conceito de *habitus* faz um movimento descendente chegando ao terreno das disposições; sobre o conceito de campo opera um movimento ascendente chegando ao conceito de contexto – categoria ampla que envolve não só o campo, mas várias modalidades de domínios sociais (LAHIRE, 2012).

Creio, e espero não estar fazendo uma leitura apressada, que ao se colocar ao lado do social desdobrado, Bourdieu atrai críticas para si, do tipo da que é feita por Sloterdijk. Segundo ele, o conceito de *habitus*

[...] de nenhuma maneira consegue compreender adequadamente aquilo que pretende explicar, isto é, a região dos “costumes”. A grande tradição da reflexão filosófica e psicofisiológica sobre o papel dos costumes no processo da formação da existência humana encolhe, neste autor, até um resíduo útil para o fim da crítica da dominação. Em vez de entrar no panorama da formação efetiva do sujeito por meio do exercício, do treinamento e da adaptação, a teoria de *habitus* à la Bourdieu contenta-se com o segmento estreito dos costumes, que são os sedimentos da “classe dentro de nós” – ela engana o usuário e reduz a plenitude daquilo que o seu nome indica (SLOTERDIJK apud BRÜSEKE, 2011, p. 167).<sup>7</sup>

Ainda segundo Brüseke, na mesma página citada, “o conceito de *habitus* de Bourdieu fica, na perspectiva crítica de Sloterdijk, incapaz de entender as formas

---

<sup>7</sup> Grifos do original.

individualizadas de projetos existenciais do *self*<sup>9</sup>. Seria, então, apenas uma representação do típico e médio, ou seja, apenas a expressão do coletivo (a classe) dentro de nós.

Lahire, adotando outro caminho, avança ao focar sua atenção para o social dobrado, procurando compreender como na trajetória do indivíduo, reconstruída como retrato sociológico ou biografia sociológica – produto de uma descrição fina – se compõe o repertório de disposições do ator plural. E o que é este social dobrado senão um conjunto de disposições que para atuar (ativar-se ou inibir-se) depende de forças contextuais. Daí, Lahire é levado a reavaliar a generalidade e a transponibilidade do *habitus*. É preciso que um estudo detalhado, utilizando a segunda fórmula, seja levado a cabo para se compreender a amplitude e a transponibilidade, casos existam, das disposições. E não simplesmente fazer do *habitus* uma fórmula feita aplicável a qualquer situação. Assim procedendo, corre-se o risco de transformar a lógica da lógica em lógica das coisas, ou fazer aquilo que é substantivo virar uma substância.<sup>8</sup>

Como consequência de sua escolha, Lahire é levado a reavaliar também o conceito de campo. Se o “Homem plural” é o livro no qual Lahire coloca na berlinda o conceito de *habitus*, *Monde Pluriel* é o livro dedicado a realinhar o desenho do espaço social deixado por Bourdieu, com especial destaque para a inspeção acurada do conceito de campo, o que obviamente o levará a anunciar que a teoria dos campos deveria ser considerada como um teoria regional do poder. Em outras palavras, no espaço social global com suas subdivisões, nem tudo pode ser considerado campo. Esta proposição vai lhe permitir falar em “campo secundário”, “estar no campo”, “estar fora do campo”, “negar-se a pertencer a um campo”, “estar em vários campos”, “transcampos”, “mundos”, “domínios de atividades” etc. Ou seja, suas reflexões levam ao enriquecimento do vocabulário da praxiologia de Bourdieu.

É preciso diferenciar as entidades que preenchem o espaço social global. Campos, classes, domínios de atividades, mundos sociais, instituições, microgrupos, indivíduos e as interações, o que é feito no livro em foco, cujo resumo pode ser lido com muito proveito, em suas páginas finais: *Addenda – L’espace social global et ses subdivisions*.

---

<sup>8</sup> Uma discussão interessante sobre esta questão, que envolve aspectos epistemológicos e metodológicos, pode ser encontrada em Lahire, 2006a.

Apresenta constatações importantes, que podem servir como orientações para nossa imaginação sociológica: “Não existe campo, mundo ou instituição sem interação, mas a recíproca não é verdadeira, pois nem toda interação se inscreve necessariamente em um campo, mundo ou instituição” (LAHIRE, 2012, p. 360).

Das diferentes representações do espaço social apresentadas por Lahire, depreende-se que certas interações são diretamente suscitadas, guiadas e engendradas pela lógica de um campo; outras são diretamente suscitadas, guiadas, engendradas pela lógica de uma organização ou de uma instituição; certas categorias de interações, estudadas pelos interacionistas, estão certamente fora do campo, fora de instituições, sem, porém, estarem fora do quadro social geral, pois se trata inevitavelmente de interações entre indivíduos que pertencem a espaços sociais diferenciados e hierarquizados (segundo a classe, o sexo, a idade, origem étnica etc.). Por isso, o sociólogo é obrigado a ligar estas interações ao contexto local, o que envolve instituições, campo, mundo etc.

Mas se Lahire avança ao focar-se no social dobrado, acabará perdendo em outros lugares. Ao ajustar o foco da sua lente para a escala individual, temas importantes serão retirados do enquadre. Dentre eles, classe e poder, elementos que, por outro lado, estão bem fortificados no pensamento de Bourdieu.

Quanto a isso, Lahire procura se justificar com sua proposta de ciências sociais, vista como um conjunto de vários estudos e teorias que devem ser realizados em vários níveis de escala, e daí, uma teoria social ampla deveria surgir, resultado da complementação entre todas elas, sendo o que sugere o subtítulo do livro *Monde pluriel*: “pensar a unidade das ciências sociais”. A verdade, porém, é que Lahire não se livra do conceito de classe, e este, como um espectro, ronda sempre seus estudos, e pode-se perceber, que neste aspecto, é Bourdieu quem lhe dá sustentação, pois não se pode considerar o social dobrado, sem nenhum tipo de relação com o social desdobrado, e para falar sobre o indivíduo desindividualizado, é necessário recorrer-se aos instrumentos que analisam o tipo médio ou o tipo ideal. A classe, nos estudos em escala individual, acaba se confundindo com outro conceito, que por causa da generalidade do uso, pode ter seu potencial heurístico diluído, estou me referindo à noção de “contexto”. Classe, para Lahire, pode ser tomada como ponto de partida para os retratos sociológicos de indivíduos

e configurações, e ela, sem muita problematização para o autor, determina-se pela soma do capital global dos indivíduos, ou seja, a localização do sujeito no espaço social, tal como postulado por Bourdieu, a partir do peso relativo do capital cultural em relação ao capital econômico na definição da posição socioprofissional dos indivíduos.

Sobre o poder. Este é outro assunto que tem gerado críticas a Lahire. Por exemplo, Vandenberghe (2013) diz que a sociologia em escala individual praticada por Lahire, acaba levando (trocando ou traduzindo) os conflitos sociais que existem no nível desdobrado para o interior do indivíduo. São conflitos gerados por uma heterogeneidade de disposições que habitam o acervo deste indivíduo. Neste sentido, por exemplo, pode-se falar de “distinção de si contra si”, “travamento da ação”, “reflexividade de primeiro nível”, reflexividade de segundo nível” etc.

Podemos encontrar uma linha geral do posicionamento de Lahire em relação à dominação, na análise ou retrato sociológico que faz de Kafka (LAHIRE, 2010, 2011).<sup>9</sup> Estes textos, especialmente o último, levam-nos a refletir sobre a servidão voluntária e a força dos hábitos. As disposições estão no centro deste olhar sobre a dominação, tanto no de Kafka como no de Lahire:

Ao questionar ritualmente em nome de quê (de qual abuso de poder) os sociólogos podem definir uma situação como “situação de dominação”, enquanto mesmo os atores não parecem vê-la desse modo, uma concepção como essa ignora muito facilmente o trabalho de legitimação da dominação pelos dominantes ou os simples efeitos de habituação que as dominações plurisseculares produzem naqueles que a elas se submetem ou as incorporam, desde suas primeiras socializações, e que fazem com que essas dominações lhes pareçam tão “naturais” quanto as paisagens nas quais se acostumaram a viver (LAHIRE, 2011, p. 176).

Finaliza o texto exortando os sociólogos contemporâneos a incluírem Kafka em suas listas de leitura, pois o que Kafka nos faz perceber é a necessidade de voltar o olhar para os estoques de disposição dos atores, se quisermos compreender bem o fenômeno da dominação.

<sup>9</sup> Apesar de direcionarmos o argumento para estes dois textos, os temas da “dominação” e “desigualdades sociais” aparecem em várias obras do autor. Podemos citar: Sucesso escolar nos meios populares: razões do improvável (1997), A cultura dos indivíduos (2006), *Ceci n'est pas qu'un tableau: essai sur l'art, la domination, la magie et le sacré* (2015) entre outros.

Na mesma orientação, em outro texto, ao tratar das desigualdades sociais, acrescenta que em

[...] vez de medir sem reflexividade as diferenças entre grupos, classes ou categorias sociais e de converter automaticamente toda diferença em desigualdade, o sociólogo deve se dar por objeto a gênese dessas crenças coletivas, os processos de legitimação, de deslegitimação ou de relegitimação dos diferentes tipos de bens, atividades ou saberes, e, finalmente, as lutas para a definição social do “que conta”, do “que tem valor”, em suma, do que faz “capital” aos olhos da maioria das pessoas (LAHIRE, 2003, p. 993).

Creio que já tenha extrapolado bastante o tempo, mas peço um pouco mais de paciência, para falar sobre outro ponto que me parece importante. Prometo que não me alongarei muito, além do mais, já temos muitos elementos para fazermos um debate consistente.

Trata-se daquilo que Lahire chama “contexto”. Na minha opinião, como já disse, ele aparece como uma ressignificação do conceito de campo, e é tomado por Lahire como algo pouco problematizado. Ora, se é possível pensar em disposições fortes, disposições fracas, apetência, competência, penso que deveríamos também pensar em contextos fortes, fracos, efetivos, que resistem etc.<sup>10</sup> Com a metáfora do social dobrado e desdobrado, parece-me que se está criando uma condição mental e linguística que nos leva a desconsiderar, por exemplo, que o social desdobrado também tem suas dobras. Daí a crítica de Sloterdijk (2018), apontando que tanto Bourdieu como Habermas construiriam seus pensamentos sobre planícies. Poderíamos dizer o mesmo sobre o pensamento de Lahire quando se trata da situação conceitual do “contexto”. Não tenho resposta para isso, mas assim como outros, percebo que alguma coisa precisa ser trabalhada, e é notório que o próprio Lahire já sentiu há algum tempo.

Em síntese, creio que o movimento que devemos fazer não é simplesmente de Bourdieu para Lahire e daí para o infinito, será sempre um movimento de ida e vinda.

<sup>10</sup> Creio que Lahire já tenha se dado conta dessa necessidade, e podemos ver uma tentativa de maior problematização do “contexto” no livro sobre Kafka (LAHIRE, 2010) e em *L'interprétation sociologique des rêves* (LAHIRE, 2018). Sobre este último, acaba de ser publicada resenha que fiz em coautoria com Maylle Benício na Revista Política & Trabalho (BOAES e BENÍCIO, 2019).

Depois de ler a proposta de Lahire, é mais do que interessante voltar a Bourdieu, é uma necessidade, e com isso se fazer o prolongamento crítico do prolongamento crítico.

### Finalizando

Então, considerando o que disse sobre não gostar de palestras, por que eu estou hoje aqui? Há envolvido na questão, um conjunto de elementos que a teoria do campo-*habitus* não leva em consideração. Ver esta ação simplesmente como resultado de um *habitus* acadêmico, de um sujeito inserido em um campo é, no mínimo, uma simplificação da ação, ou das ações que se concatenaram para que ela ocorresse. Apesar de considerar a relacionalidade das posições, a singularidade como tratei aqui, permanece tocada apenas tangencialmente.<sup>11</sup>

O que pode alterar na questão, o fato de dizer que estou aqui por causa da amizade e consideração que tenho pelos professores que estão organizando o grupo? Cujos nomes menciono agora para que fiquem registrados, caso saia alguma publicação, a professora Simone Brito e o professor Rogério Medeiros. Há elementos emocionais direcionados a pessoas, sujeitos de sentimentos que movimentam os meus próprios sentimentos. Há um sentimento de dever para com eles, mas há também uma orientação para o universal, e neste caso devo concordar tanto com Parsons como com Habermas, trata-se de um elemento prático-moral. Então, estamos tratando de avaliações fortes, no sentido tayloriano. Adesão a valores, entre tantas outras coisas que podem alterar a explicação. Da mesma maneira, poderíamos nos referir à disposição sob influência, como faria Lahire, ou a momentos de subjetivação como falamos antes. Estes elementos, a meu ver, podem fazer um ator estar no campo, porém sem querer jogar o seu jogo ou jogá-lo de forma diferenciada. Devemos, então, repensar a *illusio*.

---

<sup>11</sup> Este texto, seguindo os trâmites editoriais da Revista Caos, foi submetido à avaliação de dois pareceristas, a quem, ainda que anonimamente, quero registrar agradecimentos pelas considerações pertinentes e perspicazes, com as quais concordei plenamente. Contudo, algumas não consegui cumprir, por isso, quero deixar registrada uma delas, por considerá-la muito importante. Diz o parecerista: “Considero interessante a proposta de colocar a não apetência do autor como um mote para uma reflexão teórica. Acredito apenas que careça de mais informações e de um pequeno perfil – minirretrato sociológico – para sustentar a defesa do autor, pois o que ele nos passa é apenas um autorretrato sem imagens. Se nos desse mais informações sobre sua biografia sociológica, poderíamos saber o que ele é enquanto ser no campo-*habitus*, ou os fatores que o levam a se auto enquadrar como trãnsfuga de classe.”

Enfim, são elementos para se pensar. Como disse há pouco, não se trata aqui de Bourdieu ou Lahire simplesmente, a sociologia como uma forma de interpretar e se comportar frente à realidade não pode deixar de fora outras maneiras de se pensar. Em uma sociologia, quer política, como anuncia o qualificativo que anima as pretensões do grupo que nasce, ou de qualquer outra especificação, não se pode deixar de considerar outros autores, filósofos, sociólogos, literatos, enfim, consciências que elaboram pensamentos de segunda ordem, europeus ou os da nova onda politicamente correta, e até mesmo os execrados da história como Parsons, podem nos dar lições importantes. Como disse, não se trata de Bourdieu ou Lahire.

Agradeço a oportunidade, e creio que já tenhamos muitos elementos para se fazer um robusto – e polêmico – debate.

## Referências

- BOAES, Giovanni; BENÍCIO, Maylle A. Um sonho para as ciências sociais. **Revista Política & Trabalho**. João Pessoa, n. 50, p. 312-320, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho>. Acesso em: 26/11/2019.
- BOURDIEU, P. **A ontologia política de Martin Heidegger**. Campinas: Papyrus, 1989.
- BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrant Brasil, 2001.
- BOURDIEU, P. **O senso prático**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Um convite à sociologia reflexiva**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- BRÜSEKE, F. J. Uma vida de experiências: a antropotécnica de Peter Sloterdijk. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 26, n. 75, p. 163-174, 2011.
- CORCUFF, P. Le collectif au défi du singulier: en partant de l'habitus. In: LAHIRE, B. **Le travail sociologique de Pierre Bourdieu: dettes e critiques**. Paris: La Decouverte, 2001, p. 95-120.
- LAHIRE, B. **Sucesso escolar nos meios populares: razões do improvável**. São Paulo: Editora Ática, 1997.
- LAHIRE, B. Crenças coletivas e desigualdades culturais. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 983-995, setembro 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a12v2484.pdf>. Acesso em 20/05/2018.

LAHIRE, B. **A cultura dos indivíduos**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

LAHIRE, B. **El espíritu sociológico**. Buenos Aires: Manantial, 2006a.

LAHIRE, B. **Franz Kafka: éléments pour une théorie de la creation littéraire**. Paris: La Découverte, 2010.

LAHIRE, B. Kafka e o trabalho da dominação. **PLURAL – Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.18, n. 2, 2011, p. 161-177. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74506/78120>. Acesso em 20/05/2018.

LAHIRE, B. **Monde pluriel: penser l'unité des sciences sociales**. Paris: Éditions du Seuil, 2012.

LAHIRE, B. **Ceci n'est pas qu'un tableau: essai sur l'art, la domination, la magie et le sacré**. Paris: La Découverte, 2015.

LAHIRE, B. **L'interprétation sociologique des rêves**. Paris: La Découverte, 2018.

LOPES, João Teixeira. Sociabilidade e consumos culturais: contributos para uma sociologia da fruição cultural. **Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Portugal, v. 8, 1998, p. 179-188. Disponível em: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2571/2356>. Acesso em: 22/09/2019.

MARTUCCELLI, Danilo. **Cambio de rumbo: la sociedad a escala del individuo**. Santiago de Chile: LOM, 2007.

REICH, W. **Análise do caráter**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SLOTERDIJK, Peter. **Tens de mudar de vida**. Lisboa: Relógio D'água, 2018.

VANDENBERGHE, Frédéric. A sociologia na escala individual: Margaret Archer e Bernard Lahire. **Cadernos do Sociofilo**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 70-112, 2013. Disponível em: <http://www.sociofilo.org/media/documents/ec2e93f0-01d7-491e-8935-a4e4052e26f.pdf>. Acesso em 15/05/2018.

Recebido em: 23/09/2019.

Aceito em: 05/11/2019.