

## **Regressões democráticas e a representação de minorias: o caso brasileiro**

Anne Karoline Rodrigues Vieira

Universidade de Brasília  
e-mail: annervieira@gmail.com  
Bolsista CAPES

Eje temático: Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

# Regressões democráticas e a representação de minorias: o caso brasileiro

Anne Karoline Rodrigues Vieira

## Resumo

O trabalho analisa a atuação parlamentar dos deputados federais brasileiros para grupos minoritários. São considerados três momentos caracterizados como regressões democráticas: a crise de 1954 e o suicídio de Vargas; o golpe militar de 1964 e o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Foram selecionadas as 39ª (1951-1954) e 40ª legislaturas (1955 -1958); as 41ª (1959-1962) e 42ª legislaturas (1963-1966) e as 54ª (2011 - 2014) e 55ª legislaturas (2015 - 2018). Infere-se que há uma redução na produção legislativa coincidente com momentos de regressão democrática. Ainda, é possível afirmar que durante esses períodos há uma diminuição no atendimento às demandas dos grupos minoritários.

**Palavras-chave:** Atuação legislativa; Câmara dos Deputados; grupos minoritários; rupturas democráticas.

## Introdução

A exclusão política dos grupos minoritários chega a lançar dúvidas sobre a representação e os seus mecanismos (Phillips, 2001). Vem ocorrendo todo um processo de escolha dos melhores e dos que tenham mais recursos – sociais, midiáticos ou financeiros – influenciando os resultados eleitorais e a quem os eleitos respondem. Com isso, os interesses dos grupos minoritários, em sua grande maioria, não estão sendo devidamente representados.

Neste trabalho, acreditamos que é importante o foco nas proposições para os grupos minoritários, já que se observa a dificuldade deles de estarem presentes nos espaços representativos e por se considerar que apenas a participação eleitoral não garante que as suas demandas sejam claramente apresentadas para os representantes. Autoras da justiça social – tais como Young, Phillips e Williams – alertam para fato de que, ao se prevalecer apenas uma perspectiva nos espaços de decisão política, há o risco da reprodução da injustiça. Pois, os grupos que lá estão, e que muitas vezes são os mais privilegiados, podem dominar as discussões e

enviesar as decisões, ao refletir as suas próprias perspectivas sociais. Como é ressaltado por Moisés (2011, p. 10),

[...] a pluralidade de interesses que constitui as sociedades complexas implica em que, quando os governos majoritários não incluem as preferências das minorias em suas iniciativas, alguns setores da sociedade têm de apoiar-se – afora ações na esfera do poder judiciário – nas instituições de representação para expressar as suas preferências a respeito das políticas públicas relevantes, mesmo se essas não corresponderem aos objetivos ou à vontade imediata do executivo.

Contudo, presume-se que até mesmo nos legislativos essa representação pode ser falha. Mas, não se pode conjecturar que o parlamentar apenas considere os interesses dos seus representados no momento de decisão ou apresentação de um projeto de lei. Ele está presente em um contexto em que o partido, as regras do legislativo, os seus colegas de Casa, dentre outros atores, exercem influência sobre o seu comportamento, repercutindo em sua atuação. Sendo assim, é possível afirmar que há uma rede de pressões e demandas que influenciam na atuação parlamentar (Pitkin, 1967).

O contexto político em que a atuação ocorre também é importante, por isso ele é considerado neste trabalho. Para tal, foram selecionados determinados períodos que são marcados pelos seguintes momentos históricos: a crise de 1954, o qual cominou com o suicídio do presidente Getúlio Vargas; de 1964, que contou com um golpe militar e de 2016, ano do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff<sup>1</sup>.

Este artigo tem como base principal o texto do cientista político Leonardo Avritzer (2018), no qual o autor realiza uma análise da crise de 2013 a 2018. Ele caracteriza a democracia brasileira como constituída de movimento pendulares, afirmando existir um paradoxo na evolução da democracia no país, o qual conta com momentos de otimismo democrático e com inversões antidemocráticas. É

---

<sup>1</sup> Outros momentos que poderiam ser considerados como o período do Estado Novo (1937 - 1946) e o *impeachment* do presidente Collor em 1992, contudo, ao que parece, esses momentos não se enquadram nas características de uma ruptura democrática aos moldes apontados por Avritzer, desta forma, assim como esse período não é considerado pelo autor, não será alvo de análise neste trabalho.

sobre os momentos de ruptura democrática que esta pesquisa se debruça, buscando analisar como a atuação dos parlamentares pode ser afetada nestes períodos, principalmente quando se considera a atuação para grupos minoritários sociologicamente. Tais grupos aqui considerados são: os moradores em situação de rua, as pessoas carentes, as mulheres, os negros, as comunidades tradicionais, os idosos, o grupo LGBT, os trabalhadores subqualificados e os portadores de alguma deficiência. No entanto, acredita-se que nem todos esses grupos possam contar com políticas que os beneficiem durante os períodos analisados.

Para a coleta e verificação empírica desta pesquisa emprega-se a metodologia quantitativa, a partir da utilização de dados secundários, disponibilizados pelo Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados - CEDI. São analisados o teor das leis ordinárias apresentadas pelos deputados federais correspondente às legislaturas que englobam os períodos anteriormente mencionados. Com essa análise aprofundada do conteúdo das leis determina-se de forma mais contundente quais são os grupos alvo de cada lei.

Pretende-se perceber se esses cenários de inversões antidemocráticas – como posto por Avritzer (2018) – influenciaram, de alguma forma, a apresentação de leis para os grupos aqui considerados. Acredita-se que com os acontecimentos políticos nesses períodos, marcados por uma ruptura democrática, as políticas para os grupos minoritários possam se tornar mais raras no parlamento.

O artigo se encontra estruturado da seguinte maneira: primeiramente é apresentado o conceito de ruptura democrática, como é trabalhado por Avritzer (2018), e são caracterizados, brevemente, os períodos de análise selecionados. Posteriormente, considerando ser importante ver a atuação dos deputados neste contexto político específico, é apresentado como a Câmara dos Deputados se comportou, considerando os projetos de leis apresentados e as leis aprovadas no período de análise. Nesta parte são considerados todos os tipos de projetos e leis, não sendo feita uma seleção, como ocorre na seção seguinte, na qual serão analisados apenas os projetos para grupos minoritários que foram transformados em leis. Ao final, são feitas considerações finais em torno do tema trabalhado no artigo.

## Regressões democráticas no Brasil

Em um dos seus mais recentes trabalhos, Avritzer objetiva-se a entender o que ele denomina como regressões que a democracia brasileira vem constantemente passando. Focando nos acontecimentos de junho de 2013, o autor aponta para um mal-estar na democracia brasileira, marcado pela realização de grandes manifestações populares nesse período. Isso seguiu até o ano de 2018, que contou com um acirramento, ao menos nas redes sociais, entre esquerda e direita e confrontos entre o judiciário e o legislativo.

Tentando explicar o que leva a esses momentos de instabilidade democrática, o autor levanta o debate em torno dos processos de elaboração das Constituições – entre 1946 e 1988 – no país, os quais não garantiram a vigência de direitos para a consolidação da ordem liberal-democrática. Consequentemente, após períodos democráticos, há o surgimento de períodos contra democráticos (Ibid, p. 278-279). Nas palavras do próprio autor,

[...] o desenvolvimento de um constitucionalismo liberal sem o pano de fundo de uma tradição sólida de direitos e garantias individuais gerou um problema que reaparecerá dramaticamente em diversas conjunturas, em especial em 1964–1974 e em 2013–2018. O segundo motivo pelo qual esse movimento pendular ocorre está ligado à fraca tradição de garantia de direitos no Brasil (Ibid, p. 279).

Avritzer (2018) apreende que ocorreram diversos momentos de regressão democrática no país. Estes momentos são caracterizados pelas “[...] fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país. Foi assim que as crises de 1954 e 1964 se desenrolaram” (Ibid, p. 275), o mesmo aconteceu entre 2013 e 2018. Com isso, períodos de regressão democrática são caracterizados

[...] como aqueles nos quais existem questionamentos em relação aos resultados eleitorais que se associam ao fortalecimento das instituições da contrademocracia que ultrapassam, neste caso, o seu papel subordinado em relação às instituições constituídas pela soberania popular” (Ibid, p. 277).

Tanto em 1954 quanto em 1964 grandes conflitos políticos foram percebidos, principalmente em relação aos governantes e aos seus projetos políticos e econômicos (Avritzer, 2018). A regressão democrática é visível em 1954 com a tentativa de afastamento do presidente Getúlio Vargas e o seu suicídio. O Golpe Militar de 1964 foi o marco principal da ruptura democrática do segundo período aqui analisado. Discorrendo sobre o período entre 1945 e 1964, Avritzer (2018) aponta que

Três presidentes não completaram os seus mandatos: Vargas, Jânio Quadros e João Goulart. Dois presidentes completaram os seus mandatos: Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek. Mesmo assim, ambos tiveram os seus mandatos ameaçados desde o dia em que foram conquistados eleitoralmente. No caso de Dutra, sua eleição foi questionada por não ter alcançado maioria absoluta. No caso de Juscelino Kubitschek, a sua posse foi ainda mais difícil porque ela significava uma retomada da hegemonia política pelo grupo varguista ou pessedista. Assim, nos dois casos de mandatos cumpridos, percebemos as marcas da instabilidade em uma relação que voltará a ser questionada na conjuntura 2014–2018, a saber, a relação entre a eleição e a soberania política (Ibid, p. 284).

O período compreendido de 1951 a 1964 era abarcado pela Constituição de 1946, a qual repartiu de forma equitativa as competências e o protagonismo do processo de tomada de decisão entre o Executivo e o Legislativo – com o objetivo de superar a política oligárquica da Era Vargas –, fator que não permitiu a consolidação de alianças entre esses dois poderes, não garantindo uma elaboração simples de políticas nacionais.

Com efeito, mesmo entre os que refutam as teorias que interpretam como caótico o sistema político brasileiro existente entre meados da década de 1940 até o Golpe Militar (Lavareda, 1991), vislumbra-se que a observação da existência de lógicas diferentes de disputa para os cargos de presidente e deputado federal, inclusive separadas temporalmente, dificultava a formulação de alianças e projetos políticos de caráter nacional (Alves, 2015, p. 19).

Santos (1986) ressalta que a falta de mecanismos institucionais, que poderiam permitir uma certa conexão entre os poderes, e a paralisia decisória decorrente disso – na qual não havia suporte parlamentar aos projetos do Executivo,

causando impasses institucionais –, influenciaram a ruptura democrática, marcada pelo Golpe Militar de 1964.

Já na década de 1960, com o início do regime autoritário, observa-se uma ordem jurídica antidemocrática e uma legislação de exceção. Há uma potencialização da influência política do presidente, permitindo ao mesmo a aprovação, dentro do Congresso, de políticas de seu interesse, passando a ser o principal autor de políticas. O presidente passa a ser, após a promulgação da Constituição de 1967, o único com legitimidade para apresentar projetos de lei em uma gama ampla de assuntos (Santos, 1986; Alves, 2015).

O período de análise seguinte – que vai de 2011 a 2018 – além de ter contado com as manifestações ocorridas em 2013, que mostravam o descontentamento da população em relação a sua classe política, as críticas em torno dos escândalos de corrupção e pedidos por mais políticas públicas, foi marcado pela contestação do resultado eleitoral de 2014, pelo candidato derrotado Aécio Neves; além disso, ainda houve o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, com a posse do seu vice-presidente Michel Temer. Ainda, neste período se observou o crescimento de manifestações de grupos conservadores e a prisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e a tentativa de afastamento do então presidente do Senado, Renan Calheiros.

A importância de se analisar esses momentos, tendo como foco a atuação dos parlamentares para os grupos minoritários, encontra inspiração no que também é tratado por Avritzer (2018). O autor comenta que durante períodos democráticos houve uma compatibilidade entre democracia e políticas públicas, como as de proteção social, de ação afirmativa e distributivistas. Contudo, durante os períodos de recessão, ocorreram reações a essas políticas,

[...] como na reação às chamadas reformas de base no início dos anos 1960. Quando analisamos a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, percebemos a presença do mesmo questionamento por parte das elites às políticas públicas se manifestando mais uma vez no pós-*impeachment*. A medida provisória extinguiu todas as secretarias e ministérios ligados à ampliação de direitos ou a políticas distributivas, tais como o Ministério dos Direitos Humanos, das Mulheres, da Igualdade Racial e do Desenvolvimento Agrário (Ibid, p. 282).

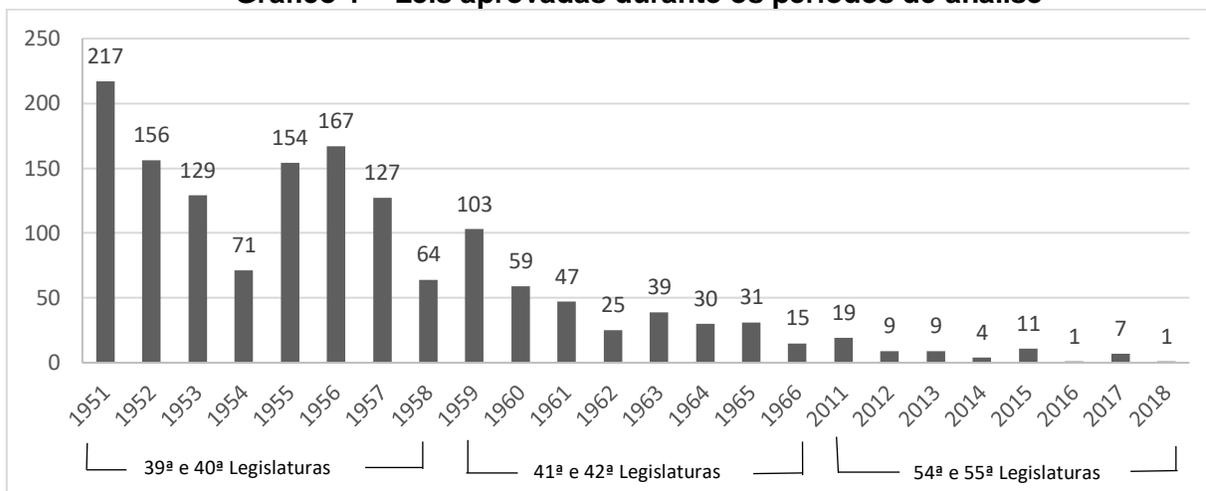
Considerando o que o autor aponta, chama-nos a atenção a relevância de se analisar a atuação dos parlamentares, no que concerne a apresentação de leis para grupos minoritários, durante os períodos caracterizados como de ruptura democrática. Uma vez que esse retorno do pêndulo para o lado da contra democracia parece alterar a relação entre o eleitorado e as políticas públicas, o que pode ser mais intenso no caso de grupos que já contam com dificuldades de serem representados no sentido substantivo do termo.

Parte-se, agora, para a apresentação dos dados referentes a produção legislativa durante os três períodos considerados aqui como de contra democracia. Com isso, será possível observar como os parlamentares se comportaram nesses momentos e permitirá uma comparação e análise mais aprofundada em relação à atuação específica para grupos minoritários.

### **Atuação parlamentar nos períodos de regressão democrática**

Acreditando ser importante apresentar, de forma geral, a atuação dos deputados brasileiros nos períodos considerados aqui como de ruptura democrática, será realizada, a seguir, uma análise tanto dos projetos de leis quanto das leis aprovadas no contexto político que é base desta pesquisa. O gráfico 1 mostra, exatamente, as leis produzidas durante os três períodos de análise.

**Gráfico 1 – Leis aprovadas durante os períodos de análise**



Fonte: CEDI. Elaboração própria.

O que chama a atenção neste gráfico é a grande quantidade de leis aprovadas durante o primeiro período analisado, correspondente a 39ª e 40ª legislaturas. Nenhum outro período posterior a esse contou com tantas leis sendo aprovadas.

No último ano da 39ª legislatura há uma diminuição considerável de leis aprovadas, possivelmente relacionado com o período eleitoral, uma vez que o último ano da 40ª legislatura também apresenta este decréscimo, assim como em 1962. Ainda, mesmo estando sob a ditadura militar, em 1966 também ocorreram eleições para os cargos de deputados federais, produzindo os mesmos efeitos dos anos eleitorais anteriores. Assim como em 2014, que se mostra o ano em que há a menor quantidade de leis da 54ª legislatura e 2018 é um dos anos em que tem a menor produção legislativa da 55ª legislatura. Acredita-se que nestes períodos os deputados estão mais preocupados com suas campanhas do que com a atuação dentro do Congresso. Contudo, essa afirmação não pode ser direta, pois as eleições também coincidem com momentos politicamente conturbados.

O ano de 1954 é marcado pela radicalização dos movimentos populares e o temor da classe dominante e da oposição em relação a eles. Isso gerou uma crise política e pedidos constantes de afastamento de Vargas, que acabou se suicidando. Essa pressão da oposição e dos militares em torno do presidente marca a primeira

ruptura democrática aqui analisada. Além disso, pode ter influenciado neste número menor de leis aprovadas neste período.

Coincidente com a paralisia decisória em 1964 e a vigência da Ditadura Militar, que reduziu a autonomia do Legislativo nacional, há um decréscimo na aprovação de leis na Câmara dos Deputados. Vale ressaltar que entre 1961 e 1963 foi improvisada uma experiência parlamentarista no país, numa tentativa de contornar os possíveis problemas decorrentes da presidência de João Goulart.

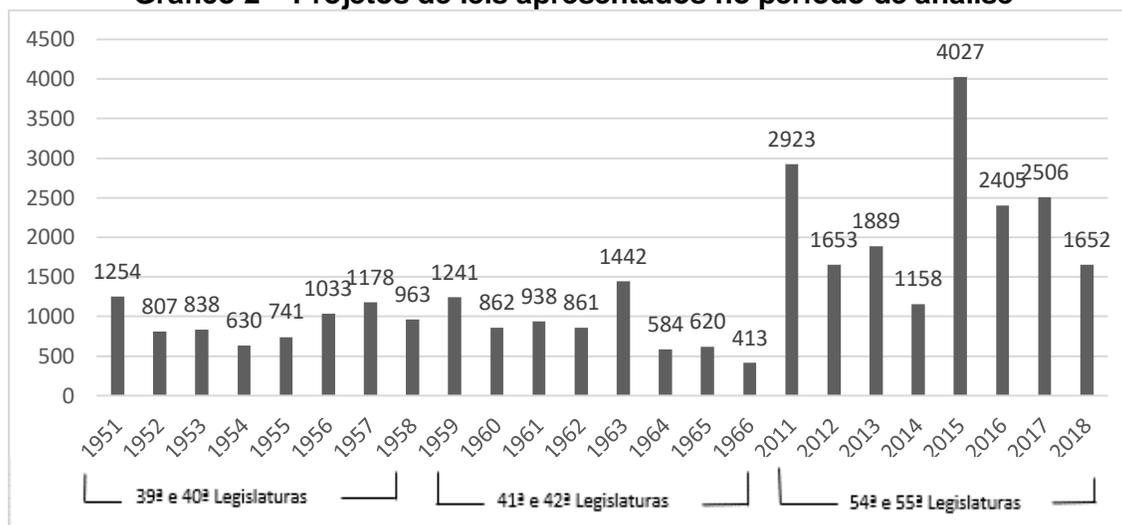
Contudo, ao se analisar o período que remete ao recente momento democrático brasileiro, percebe-se que a produção de leis não foi mais a mesma vista no período anterior a Ditadura, apresentando um número bem reduzido de leis aprovadas, sendo menor do que no Regime Militar. O diferencial da 55ª legislatura é que o ano de 2016 apresenta a mesma quantidade de leis produzidas no ano eleitoral. Este ano é peculiar, uma vez que é neste período que ocorre o *impeachment* de Dilma, mostrando que momentos de ruptura democrática podem interferir na atuação dos parlamentares. Os deputados estavam focados na tramitação do processo de *impeachment* e se atentaram pouco para representação da sua base eleitoral.

Alves (2015) mostra que durante a Constituição de 1946, a qual abarca os dois primeiros períodos aqui analisados – da 39ª a 42ª legislatura – os projetos de lei apresentados pelos deputados tinham maior êxito quando se compara com o da vigência da Constituição de 1988, outro momento em que se engloba um dos períodos estudados – 54ª a 55ª legislatura. Mais especificamente,

[...] o percentual médio de aprovação de projetos legislativos de deputados no período sob vigência da Constituição de 1946 era de 11,3%, o que correspondia à quantia média de 101,1 leis por ano. Entre os anos de 1988 e 2010, apenas 2,1% das proposições legislativas apresentadas pelos membros da Câmara Baixa transformaram-se em leis (média de 33,4 leis por ano) (Ibid, p. 67).

Uma vez que o autor também se remete aos projetos de leis, apresenta-se a seguir, apenas como forma de complementação das informações, o gráfico 2, o qual mostra a quantidade de projetos que foram apresentados no período de análise desta pesquisa.

**Gráfico 2 – Projetos de leis apresentados no período de análise**



Fonte: CEDI. Elaboração própria.

Ainda segundo o autor anteriormente citado, no período da vigência da Constituição de 1946 observa-se uma “[...] baixa correlação positiva entre a apresentação de projetos de lei e a aprovação destes ( $r = 0,32096$ )<sup>2</sup>. No momento histórico recente [...] nota-se uma correlação positiva em proporções mais elevadas ( $r = 0,81289$ )” (Ibid, p. 74). Isso reflete a redução da aprovação dos projetos apresentados pelos deputados, sugerindo um desestímulo para a atuação individual dos parlamentares no período atual, devido a um maior número de obstáculos institucionais à atividade do parlamentar (Ibid).

O autor confere esses resultados – se embasado em Shugart e Carey (1992) e Melo e Pereira (2013) – ao fortalecimento do Presidente com a Constituição Cidadã (1988), a qual propiciou a ampliação dos seus poderes legislativos e dos instrumentos de barganha, que permitem uma maior cooperação entre os poderes. Esses dados ainda sugerem, segundo o autor, que os deputados têm desempenhado um papel cada vez mais coadjuvante em relação a apresentação de projetos de leis que possam se transformar em leis ordinárias. Isso pode interferir diretamente na aprovação de leis para os grupos minoritários, uma vez que, ao se tornar mais difícil a aprovação de um projeto dentro da Câmara dos Deputados,

<sup>2</sup> Correlação de *Pearson*.

aqueles projetos que visam tais grupos podem enfrentar cada vez mais obstáculos para serem aprovados.

Deve ser considerado também que entre 1945 e 1964 não havia um presidente constitucionalmente forte para garantir a formação de alianças e projetos de âmbito nacional. Enquanto, a partir de 1988, observa-se, segundo Figueiredo e Limongi (1996; 2000), uma dificuldade para uma atuação isolada dos parlamentares, o que se deve à uma maior hierarquização da Casa, da centralização dos processos decisórios e da crescente atuação estratégica dos partidos, devido a aproximação das lideranças partidárias com o Presidente.

Moisés (2011) ainda chama a atenção para a grande quantidade de projetos apresentados pelos deputados que ficam acumulados no plenário, sem serem levados à deliberação. Até março de 2010 vários

Projetos de saúde, assistência social e educação permaneciam na “fila”: 73 proposições sobre vacinação, alimentação e financiamento da seguridade social, ou seja, 6% do universo tratado no levantamento; [...] O Congresso Em Foco chamou a atenção para o fato de que havia duas propostas na lista que se referiam à licença-maternidade obrigatória de seis meses para as gestantes, uma na Câmara e outra no Senado, ambas de 2007 (Ibid, p. 20).

Proposições que se remetem a questões sociais são o quarto maior grupo de propostas que não são apreciadas pelo plenário, mesmo que já estejam prontas para a deliberação. No período pesquisado pelo autor, elas correspondiam a 11% do total.

Isso se deve, segundo Figueiredo e Limongi (1999), às condições institucionais propiciadas pelo presidencialismo de coalizão. A tramitação dos projetos vai depender da decisão dos líderes de partido e de coalizão. Com isso, muitas vezes, são as matérias de interesse do Executivo que tem uma tramitação mais rápida na Casa. Fazendo com que proposições, que possam ter certo interesse social e/ou que remetam aos grupos minoritários, não sejam priorizadas. Além disso, embasa os dados apresentados acima pelo gráfico 2, o qual mostra a pouca participação dos deputados nas leis aprovadas.

No período atual, além de apresentar menos projetos que o Executivo, aqueles que são apresentados e aprovados pelos deputados apresentam, em grande parte, “[...] natureza simbólica e pouca significação para a adoção de políticas públicas” (Moisés, 2011, p. 20). Ainda, o parlamento apresentou apenas 17% dos projetos que Moisés (2011) enquadra como sendo de políticas sociais e cidadania. O autor acrescenta que

no que se refere a temas centrais para as funções de representação do parlamento, como cidadania, direitos e política social; educação, cultura e esportes; meio ambiente e infraestrutura; saúde e *last, but not least*, fiscalização e *accountability*, a primazia das iniciativas de novo é do executivo, em alguns casos, até ultrapassando a taxa de 80% dos projetos apresentados (Ibid, p. 21).

Após realizar esse balanço em torno da atuação parlamentar, cabe-nos agora observar como se deu a atuação destes deputados para os grupos aqui considerados como minorias sociológicas e buscar perceber se os momentos denominados por Avritzer (2018) como de ruptura democrática influenciam, de alguma maneira, na atuação para esses grupos.

### **Apresentação dos dados**

Cabe-nos, agora, perceber a capacidade do parlamento em representar as minorias sociológicas, principalmente em momentos em que há uma instabilidade política que abarca tanto o poder Executivo quanto o Legislativo. Parte-se do pressuposto de que possa haver uma dificuldade no êxito dos parlamentares em apresentar políticas para os aqui considerados como minorias sociológicas, uma vez que, como visto na seção anterior, há uma redução de leis aprovadas em momentos políticos chaves do Brasil, relacionados principalmente com rupturas democráticas e anos eleitorais, além da maior dificuldade em aprovação de leis formuladas pelos deputados, após a Constituição de 1988.

A seguinte pesquisa foi realizada tendo como base os dados disponibilizados pelo Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados – CEDI. Nele constavam o conjunto de projetos de lei apresentados pelos deputados, durante

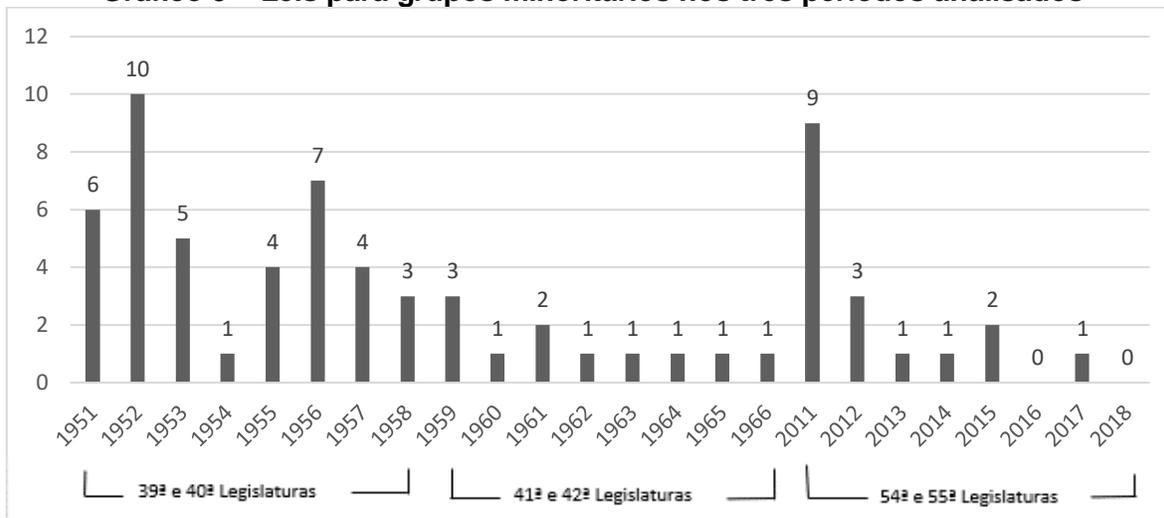
todo o período aqui analisado. Foi realizada a seleção de todos aqueles que se transformaram em lei ordinária neste mesmo período. Após essa seleção, foi feita a análise do conteúdo temático das leis, para que fossem selecionadas exatamente aquelas que se referiam aos grupos minoritários considerados por esta pesquisa<sup>3</sup>. Nos dois primeiros períodos analisados não foi possível realizar uma análise mais aprofundada do conteúdo das leis que foram aprovadas, como pretendido inicialmente, e como foi feita com as leis das 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas, uma vez que não há, no site da Câmara dos Deputados, documentos que informam sobre a apresentação dos mesmos enquanto projetos de lei, onde seria possível ver mais claramente os objetivos dos deputados ao apresentar determinado projeto e quais grupos o mesmo abarcaria. Desta forma, nas primeiras legislaturas estudadas foi feita apenas a leitura das ementas e, em alguns casos, do conteúdo das leis.

Ao se analisar aqueles projetos que foram apresentados no período escolhido para a análise, e se transformaram em leis ordinárias, não são desconsiderados o tempo de tramitação de uma proposta do legislativo, que é, segundo Moisés (2011), 964,8 dias, podendo levar todo o tempo do mandato de um parlamentar. O que se espera observar com a seleção dessas leis é a capacidade do legislador de apresentar tal proposta no período de ruptura democrática e que essa proposta tenha passado por todos esses obstáculos de tramitação existentes na Casa e se transforme em lei.

---

<sup>3</sup> Apenas para recordar, os grupos aqui considerados são: os moradores em situação de rua, as pessoas carentes, as mulheres, os negros, as comunidades tradicionais, os idosos, o grupo LGBT, os trabalhadores subqualificados e os portadores de alguma deficiência.

**Gráfico 3 – Leis para grupos minoritários nos três períodos analisados**



Fonte e elaboração próprias.

O gráfico 1 mostra a quantidade de leis aprovadas para os grupos aqui considerados como minorias sociológicas, nos três períodos de análise. É possível perceber a pouca quantidade de leis que foram classificadas como voltadas para esses grupos, nesses três períodos analisados, quando se compara com o total de leis que foram aprovadas nesses mesmos períodos e estão dispostas no gráfico 1.

Entre a 39ª e 40ª legislaturas é que se observa, em média, uma maior produção para os grupos minoritários, em comparação com os períodos seguintes. Isso pode estar diretamente associado a maior produção legislativa, exatamente durante este período. É em 1954 que se observa uma queda nessa produção no período, possivelmente relacionado ao ano eleitoral. O mesmo pode ser afirmado para 1958, 2014 e 2018, anos em que ocorreram eleições, e que apresentam poucas ou quase nenhuma lei para as minorias. Contudo, para 1962 não se pode fazer essa mesma inferência, uma vez que a quantidade de leis nesse período é a mesma dos anos seguintes, os quais abarcam o período de paralisia decisória, o golpe militar e os primeiros anos da ditadura, mostrando a influência de um período conturbado politicamente para a atuação legislativa para as minorias sociais. Até mesmo para o ano de 1954 é difícil confirmar a influência das eleições, pois, como colocado na seção anterior, é neste ano que a primeira ruptura democrática se aprofunda, com a intensificação de manifestações contra o governo e o suicídio de Vargas.

Durante a 41<sup>a</sup> e 42<sup>a</sup> legislaturas é possível perceber o efeito da paralisa decisória na aprovação de políticas que visam os grupos minoritários. A quantidade de leis cai consideravelmente ao se comparar com o período anterior. Essa queda segue a tendência de diminuição de leis aprovadas no período, como é apresentado no gráfico 1. Neste momento também ocorre o golpe militar, o que pode ter contribuído para a pouca atuação parlamentar, principalmente durante a 42<sup>a</sup> legislatura, uma vez que quem mais tinha prerrogativas legislativas era o presidente.

Já no terceiro período de análise, que abarca as 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas, percebe-se a continuação da pouca elaboração de leis para os grupos aqui considerados. Apenas o ano de 2011 que foge à regra e apresenta nove leis no total. Isso pode estar relacionado com o fato de que esse é o primeiro ano da 54<sup>a</sup> legislatura, no qual os deputados podem estar mais propensos em apresentar mais projetos e aprovar mais leis, o mesmo pode ser dito de 2015, ano em que foram apresentadas mais leis para as minorias da 55<sup>a</sup> legislatura. Essa ideia é reforçada ao se observar os gráficos 1 e 2, nos quais é possível perceber uma maior quantidade de projetos e leis gerais nesses dois anos. Contudo, essa hipótese não pode ser ampliada para os dois períodos anteriores, já que há uma variação na quantidade de projetos e leis aprovadas no decorrer dos anos.

Outro fator que pode ter interferido nesta maior atuação parlamentar durante 2011 é o fato deste ano ainda abarca um dos períodos democráticos do país, seguindo a classificação de Avritzer (2018), servindo como evidência para a afirmação do autor de que nestes períodos há uma maior produção de políticas públicas de proteção social, de ação afirmativa e distributivistas.

A pouca apresentação de leis para os grupos minoritários no último período de análise pode estar relacionada com a pouca quantidade de leis que são aprovadas na terceira república e devido a questão anteriormente apresentada: o papel cada vez mais coadjuvante dos deputados na apresentação de projetos de lei. Além do mais, esse período é marcado pela terceira ruptura democrática analisada neste artigo. Desde 2013 há um aumento na quantidade de mobilizações de rua, as quais ressaltam o descontentamento da população em relação à representação política. O momento crítico da ruptura ocorre em 2016 com o

*impeachment* da presidente Dilma, ano que não conta com nenhuma lei aprovada para os grupos minoritários.

Visando aprofundar a análise e perceber quais daqueles grupos minoritários estão sendo considerados nestas leis, foi realizada a classificação delas, levando em conta os grupos para os quais elas são voltadas. A quantidade pode ser maior do que a apresentada no gráfico anterior, uma vez que uma mesma lei pode estar voltada para mais de um grupo.

**Tabela 1 - Leis para cada grupo considerando a legislatura**

		1º Período de análise		2ª Período de análise		3º Período de análise	
		39ª	40ª	41ª	42ª	54ª	55ª
<b>Grupos</b>	Comunidades tradicionais	1	1	1	0	4	0
	Mulheres	3	3	0	1	3	1
	Pessoas carentes	2	4	1	1	1	0
	Pessoas com deficiências	2	4	1	0	2	0
	Trabalhadores subqualificados	10	7	4	2	4	1
	Idosos	1	0	0	0	0	1
	Indígenas	2	0	0	0	0	0
	Negros	1	1	0	0	0	0
<b>Total</b>		22	20	7	4	14	3

Fonte e elaboração próprias.

A tabela 1 mostra que, em todas as legislaturas selecionadas, são os trabalhadores subqualificados que possuem mais leis. Isso pode estar relacionado ao fato de que essa é uma categoria, entre todos os grupos minoritários aqui considerados, mais amena, no sentido de encontrar mais facilidade de apoio entre os deputados e causar menos debate na sociedade. Um exemplo de lei aprovada

para tal grupo é a Lei Ordinária 13103/2015, que dispunha sobre o exercício da profissão de motorista, para disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional.

No caso dos indígenas, é apenas durante a 39ª legislatura que foi apresentada uma lei que abarca esse grupo, mostrando que as demandas dessa categoria possuem uma grande dificuldade de serem consideradas pelos deputados. Chama a atenção a existência de leis que visam a pacificação ou catequese dos índios, como a Lei Ordinária 1626/1952, a qual garante aos servidores responsáveis pela pacificação dos índios Chavantes benefícios do decreto-lei 5801<sup>4</sup>. Claramente elas não foram consideradas como sendo leis para os indígenas, uma vez que as mesmas não garantem a preservação das características socioculturais deles ou não estão voltadas para as suas demandas. Já uma lei que pode ser considerada como benéfica a esse grupo é a Lei Ordinária 2311/1954, que criou a cadeira de etnografia brasileira e língua tupi nas faculdades de filosofia e letras do país.

Os negros e os idosos também contam com poucas leis que se relacionem com os seus interesses. Os negros contaram com leis apenas no primeiro período estudado, nas 39ª e 40ª legislaturas. A Lei Ordinária 2005/1953 é uma das duas leis aprovadas para esse grupo, ela se refere à comemoração do primeiro centenário do nascimento de José do Patrocínio, um dos principais atores do movimento abolicionista no país. Enquanto os idosos foram contemplados com uma lei na 39ª legislatura e, apenas durante a terceira república – na 55ª legislatura –, que foi aprovada outra lei que os beneficiavam. Uma das leis para esse grupo é a nº 2812 de 1956, que autorizava o poder Executivo a doar dois terrenos para a construção do asilo da velhice no Rio Grande do Sul.

Acreditava-se que as comunidades tradicionais – como os ribeirinhos e os quilombolas –, as mulheres, as pessoas com algum tipo de deficiência e as pessoas carentes também estariam, assim como os negros e idosos, com poucas leis em seu favor. Mas, mesmo que não seja em uma quantidade significativa, em quase

---

<sup>4</sup> O decreto-lei 5801 de 8 de dezembro de 1943 considera de interesse militar a expedição Roncador Xingu, organizada pela coordenação da mobilização econômica.

todas as legislaturas analisadas havia políticas para tais grupos. Uma das leis que visavam as comunidades tradicionais é a Lei Ordinária 3953/1961, a qual garantia auxílio de Cr\$ 30.000.000,00 às populações ribeirinhas do rio Cuiabá, estado de Mato Grosso, vítimas de uma inundação. Já uma lei que pode ser considerada tanto para as mulheres quanto para as pessoas carentes é a Lei Ordinária 3372/1958 a qual autorizava o poder Executivo a abrir o crédito especial de Cr\$ 10.000.000,00 como auxílio à Pró-Matre no atendimento à mãe pobre. Um exemplo de lei que tinha como foco as pessoas que possuíam algum tipo de deficiência é a Lei Ordinária 2094/1953, a mesma concedia isenção de direito de importação, inclusive a taxa de previdência social, para materiais importados por uma Fundação para o livro do cego do Brasil.

**Gráfico 4 – Porcentagem de leis para cada grupo minoritário**



Fonte e elaboração própria.

Como forma de reforçar os dados anteriormente apresentados, o gráfico 4 mostra a porcentagem de leis para cada grupo que contou com políticas a seu favor, considerando todos os períodos conjuntamente. O gráfico comprova que os trabalhadores subqualificados são os que mais foram contemplados com leis, considerando conjuntamente os três períodos de análise. Em seguida vem as mulheres (15,71%), as pessoas carentes e aquelas com algum tipo de deficiência, com 12,85% cada um, e, logo em seguida, as comunidades tradicionais, com 10%

de leis. Enquanto os negros, indígenas e idosos são os que menos tem políticas que os beneficiem, todos com 2,85% de leis.

Chama a atenção a ausência de alguns grupos minoritários, como a comunidade LGBT e moradores em situação de rua, nos três períodos de análise. Nenhuma política foi feita para esses dois grupos, o que nos leva a considerar que algumas minorias encontram mais dificuldades do que outras de verem as suas demandas e necessidades atendidas pelo Congresso, principalmente em períodos politicamente conturbados.

### **Considerações finais**

Considerando, assim como Pitkin (1967), de que há um conjunto de demandas e pressões sobre os deputados no momento de tomada de decisão, foi ressaltado aqui que o contexto político em que ocorre a atuação parlamentar pode importar. A partir deste pressuposto inicial, a análise proposta neste trabalho teve como base o texto do cientista político Leonardo Avritzer (2018) e o conceito de rupturas democráticas, empregado pelo autor, analisando momentos de instabilidade democrática que ocorreram no país. Desta forma, foram selecionadas legislaturas que abarcam os três períodos de ruptura: as 39<sup>a</sup> (1951-1954) e 40<sup>a</sup> legislaturas (1955 -1958); as 41<sup>a</sup> (1959-1962) e 42<sup>a</sup> legislaturas (1963-1966) e as 54<sup>a</sup> (2011 - 2014) e 55<sup>a</sup> legislaturas (2015 - 2018). Tais períodos têm em comum o aumento de mobilizações contra os governos vigentes, divisões políticas, contestação dos resultados eleitorais e crise econômica.

Tinha-se como pressuposto que, durante esses períodos de maior instabilidade democrática, os parlamentares poderiam atuar menos ainda para os grupos minoritários, pois esses grupos já são pouco considerados pelos tomadores de decisão política. Com isso, em momentos em que há uma instabilidade política, a atuação para as minorias seria deixada de lado. Esta hipótese estava embasada no que o próprio Avritzer (2018) aponta. Segundo o autor, períodos democráticos apresentam uma maior compatibilidade entre democracia e políticas de proteção

social. Enquanto os momentos de recessão apresentam uma maior reação a esses tipos de políticas.

Apreende-se que momentos de ruptura democrática – algumas vezes associados a períodos eleitorais e a dificuldade de atuação legislativa após a Constituição Federal de 1988 – influenciam na atuação legislativa, reduzindo consideravelmente a produção dos deputados. Isso pode ser dito tanto para os grupos minoritários quanto para a atuação legislativa em geral, pois se observou uma diminuição de produção de leis nestes períodos. Mesmo que os fatores “ano eleitoral” e “Constituição Federal de 88” pareçam ser duas das condições que influenciam a pouca atuação dos parlamentares, o fator ruptura democrática parece explicar mais essa baixa na produção de leis em períodos específicos da história brasileira, principalmente quando se refere à atuação para as minorias sociológicas. Isso é mais grave para tais grupos, pois eles já contam com uma produção legislativa bastante pequena, como pôde ser observado no gráfico 3, a qual cai mais ainda nesses períodos.

Após a análise, observa-se que, mesmo que pareça ser uma evidência a ser considerada, não foi possível afirmar neste trabalho que o ano eleitoral possa, de fato, interferir na produção legislativa, principalmente para os grupos minoritários. Uma vez que em determinados anos eleitorais se observa uma produção legislativa igual aos anos seguintes e em outros casos há uma relação com o período mais crítico da ruptura democrática. Há, então, a necessidade de uma análise mais aprofundada em relação a esse fator para poder traçar a real influência do mesmo.

Avançando na análise das leis, ainda foi possível observar para quais grupos minoritários essas leis foram elaboradas. Observou-se que os trabalhadores subqualificados são aqueles que mais contaram com leis, somando os três períodos estudados. Isso não nos surpreendeu, pois este grupo pode ser enquadrado entre aqueles que encontram maior facilidade de apoio tanto entre a população quanto entre os deputados das mais diversas ideologias. Contudo, outro grupo que também poderia ser considerado como tendo maior abertura entre os deputados, como os idosos e aqueles que contam com algum tipo de deficiência, tem poucas leis em seu favor. Já outros que se acredita que são, entre os grupos minoritários, os que

menos contam com uma atuação legislativa forte, como as comunidades tradicionais, os negros e a comunidade LGBT, realmente apresentam pouca ou nenhuma política que os tem como foco.

Claramente, esta pesquisa não responde todas as perguntas que surgem ao se relacionar momentos de ruptura democrática e atuação legislativa. Muitas questões ainda precisam ser analisadas e/ou aprofundadas. Como um passo a mais na pesquisa, é importante, também, observar a produção legislativa do Executivo para os grupos minoritários e ver se o que é observado neste artigo pode também ser aplicado nesta esfera de poder, principalmente após 1988, momento em que o Executivo ganha uma prerrogativa maior de atuar como um produtor de leis. Além do mais, seria importante observar se diferentes presidentes, a partir do período de redemocratização, podem influenciar a atuação dos deputados para um foco maior ou menor nos grupos minoritários.

## Referências

ALVES, Vinícius da Silva (2015). **A atividade legislativa do presidente da república na política democrática brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

AVRITZER, Leonardo (2018). O pêndulo da democracia no Brasil. **Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, v. 37, nº. 02, p. 273-289, mai. - ago.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1996). **Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal**. Cadernos de Pesquisa, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (2000), **Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil**. *Comparative politics*, vol. 32, nº 2, pp. 151-170.

LAVAREDA, Antônio (1991). **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos (2013). **Making Brazil Work: checking the president in multiparty system**. New York: Palgrave Macmillan.

MOISÉS, José Álvaro (2011). Desempenho Do Congresso Nacional No Presidencialismo de Coalizão (1995/2006). **Cadernos Adenauer** 2: 15–32.

PHILLIPS, Anne. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290.

PITKIN, Hanna Melissa, (1967). **The concept of representation**. Berkeley and Los Angeles University of California.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986). **Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M (1992). **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMS, Melissa. (1998). **Voice, Trust, and Memory: marginalized groups and the failings of liberal representation**. Princeton: Princeton University.

YOUNG, I. M. (1992). **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press.