



edições câmara

ANAIIS DO SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO LEGISLATIVA E XII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ORGANIZADORES

Corina Castro e Silva Braga de Oliveira

Fabiano Peruzzo Schwartz

Márcio Martins

Nelson Gomes dos Santos Filho

Tatyana de Azevedo Maia

Câmara dos Deputados

56ª Legislatura | 2019–2023

Presidente

Arthur Lira

1º Vice-Presidente

Lincoln Portela

2º Vice-Presidente

André de Paula

1º Secretário

Luciano Bivar

2º Secretário

Odair Cunha

3ª Secretária

Geovania de Sá

4ª Secretária

Rosângela Gomes

Suplentes de secretários

1º Suplente

Eduardo Bismarck

2º Suplente

Gilberto Nascimento

3º Suplente

Alexandre Leite

4º Suplente

Cássio Andrade

Secretário-Geral da Mesa

Ruthier de Sousa Silva

Diretor-Geral

Celso de Barros Correia Neto



Câmara dos
Deputados

Anais do Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados

ORGANIZADORES

Corina Castro e Silva Braga de Oliveira

Fabiano Peruzzo Schwartz

Márcio Martins

Nelson Gomes dos Santos Filho

Tatyana de Azevedo Maia



edições
câmara

Câmara dos Deputados

Diretoria Legislativa: Luciana da Silva Teixeira

Centro de Documentação e Informação: Maria Raquel Mesquita Melo

Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Diretoria de Recursos Humanos: Milton Pereira da Silva Filho

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento: Nelson Gomes dos Santos Filho

Coordenação de Pós-Graduação: Fabiano Peruzzo Schwartz

Editoração: Luisa Souto

Preparação de originais: Letícia de Castro

Revisão: Danielle Ribeiro

Projeto gráfico: Rafael Benjamin

Diagramação: Giselle Sousa

2022, 1ª edição.

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303

Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados (2022 : Brasília, DF).

Anais do Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico] / organizadores: Corina Castro e Silva Braga de Oliveira ... [et al.]. – 1. ed. -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022.

Versão E-book.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

ISBN 978-85-402-0869-8

DOI 10.51206/978-85-402-0869-8

1. Educação política, congresso. 2. Poder legislativo. 3. Servidor público federal, capacitação. 4. Representação política. 5. Democracia. I. Oliveira, Corina Castro e Silva Braga de. II. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. III. Título.

CDU 37.035

ISBN 978-85-402-0869-8 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br

Agradecimentos



O Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados não poderia ter sido realizado sem o concurso de uma série de profissionais extremamente competentes e dedicados, aos quais estendemos nossos sinceros agradecimentos.

Ao Comitê Científico, coordenado por Mauro Moura Severino e composto por André Rehbein Sathler Guimarães, Antônio Teixeira de Barros, Cristiane Brum Bernardes, Cristiano Ferri Soares de Faria, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Guilherme Wagner Ribeiro, Marcus Vinícius Chevitarese Alves, Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Renon Pessoa Fonseca, Ricardo Chaves de Rezende Martins, Terezinha Elisabeth da Silva e Thiago Gomes Eirão, cujo apoio garantiu o elevado nível do evento.

Ao Comitê Executivo, composto por Christina Lima Campos Estellita Lins, Isabel Lôbo de Figueiredo, Julia Mundin Pena, Maira de Brito Carlos, Maria Alice Gomes de Oliveira, Quintino de Medeiros Faustino, Raquel Braga Rodrigues, Rita de Cassia Spinola Costa da Silva, Rodrigo Guimarães de Souza, Taciana Nassif e Tatyana de Azevedo Maia, todos pertencentes aos quadros do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Esse time trabalhou com afinco em todas as etapas do evento, garantindo que tudo ocorresse de forma tranquila e organizada.

Expressamos nossa gratidão também à equipe da Edições Câmara, do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, que foi responsável por produzir estes Anais.

Agradecemos ainda o apoio da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel) e do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, representados pelos seus diretores Florian

Augusto Coutinho Madruga e Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, respectivamente. As discussões em torno das temáticas de educação legislativa foram essenciais para o amadurecimento do evento.

Trabalhar com essas pessoas foi motivo de orgulho e grande satisfação!

Muito obrigado!

Os organizadores

Sumário

Apresentação	13
Programação	17
Resumos expandidos	27
A representação política intrapartidária: a presença das mulheres nas executivas nacionais	29
<i>Noemi Araujo Lopes</i>	
Constitucionalismo feminista: uma análise da produção legislativa das deputadas federais no pós-constituente	38
<i>José Jance Marques Grangeiro</i>	
A representação do povo Sami nos parlamentos norueguês, sueco e finlandês	46
<i>Paulo Stanich Neto</i>	
Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal: estudo de caso da parceria firmada entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos	53
<i>Fernando Luis Brito da Silva</i>	
Uma breve análise comparativa sobre a consolidação da democracia e da regulação em Portugal e no Brasil	62
<i>Renato Lima de Oliveira</i>	
Aceleração da vida e qualidade do ensino: desafios para as escolas do Legislativo	74
<i>Sergio Fernandes Senna Pires</i>	

As funções educativas dos parlamentos digitais: um estudo piloto comparativo das experiências de educação política dos parlamentos brasileiro e europeu	84
---	----

Edson Gil Santos Júnior, Sérgio Soares Braga

Educação para a democracia o mais cedo possível: a importância da prática democrática no dia a dia	94
--	----

Sergio Fernandes Senna Pires, Angela Uchoa Branco

Educomunicação, participação popular e democracia: a experiência do Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados	104
---	-----

Isabela Braga

Participação social e cidadania: um estudo de caso do programa Vereador Mirim de Balneário Camboriú/SC	113
--	-----

Jorge Luiz Valenga Filho

Projeto Politeia como uma proposta de ensino do processo legislativo	122
--	-----

Thawany Gomes da Silva, Graziela Dias Teixeira

Artificial intelligence in Parliaments: how broad should be its use?	131
--	-----

Sergio Fernandes Senna Pires

Banco de Ideias da Câmara dos Deputados: uma proposta de melhoramento	140
---	-----

Cristian Brayner

Estudo bibliométrico das publicações sobre aposentadoria da pessoa com deficiência	152
--	-----

Kelly Viviane da Silva, Roberto Campos da Rocha Miranda

Proposta metodológica para adesão ao Programa de Resultados da Câmara dos Deputados	161
---	-----

Fabiano Peruzzo Schwartz, Mauro Moura Severino

Publicações oficiais da atividade legislativa: a oferta de anais e diários do Senado Federal na internet	171
--	-----

Fábio Liberal Ferreira de Santana

A pergunta é “quando?”: modelagem de jogo sequencial sobre momento preferível para incentivo do Poder Executivo ao Poder Legislativo	181
--	-----

Fabio Almeida Lopes

Avaliação de impacto legislativo no Brasil: metodologia e estratégias de aplicação em matéria criminal	190
--	-----

Iara Maria Machado Lopes

Controle horizontal: uma análise da atuação do Poder Legislativo federal e seu efeito na corrupção do Poder Executivo	200
---	-----

Pedro Severino do Nascimento Silva, Pedro Henrique Ribeiro da Silva, Lara Lanny de Oliveira Silva, Fábio Ribeiro Machado, Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Influência do efeito <i>coattail</i> na fragmentação partidária brasileira	210
--	-----

Thiago Alexandre Melo Matheus

Motivação, expectativas e realidade dos senadores que avaliam políticas públicas	220
--	-----

João Thiago Almeida Stilben

O efeito <i>coattail</i> e a coordenação eleitoral entre diferentes níveis federativos	230
--	-----

Thiago Alexandre Melo Matheus

Comunicação pública e infotenimento na Câmara dos Deputados	240
---	-----

Ana Marusia Pinheiro Lima

Entre o jornalismo e o ativismo digital: a produção jornalística independente como estratégia de <i>advocacy</i> sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados	251
---	-----

Sâmia Bechelane Cordeiro de Melo

Entre uma representação da mulher e uma mulher representante: como as deputadas federais performam sua representatividade nas redes sociais?.....	259
---	-----

Izabella Rodrigues Forzani, Cristiane Brum Bernardes

Iniciativas institucionais de combate à desinformação no Parlamento federal brasileiro: os serviços de checagem Comprove e Verifica da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....	268
--	-----

Izabel Odete Valente Machado

Representações nos discursos no Parlamento sobre as <i>big tech</i> no debate da proteção de dados pessoais no Brasil.....	278
--	-----

Elizabeth Veloso

“Detendo Dória”: a regulação do autofinanciamento no Brasil (1950–2019).....	287
--	-----

Bruno Marques Schaefer

A composição da Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal brasileiro	293
---	-----

Yvi Beatriz Santos Fernandes, Bruno de Castro Rubiatti

A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados: as alterações regimentais de 2008 a 2022.....	304
<i>Ronaldo Quintanilha da Silva, Nivaldo Adão Ferreira Júnior</i>	
Controle interno das normas regimentais da Câmara dos Deputados: considerações teóricas e propostas de aprimoramento	317
<i>Arthur Paku Ottolini Balbani</i>	
Emendas do Senado às medidas provisórias.....	327
<i>Rodrigo Bedritichuk, Ricardo Barros, Giovanna Cotrim</i>	
Uso do Regime de Urgência pelos governadores do Rio Grande do Sul de 2003 a 2020	335
<i>Fernanda Camila Dall’Agnol</i>	
Sobre os organizadores	343
Ficha técnica	347



Apresentação

Apresentação

Em 2022, celebram-se os 30 anos da institucionalização da educação legislativa no Brasil e os 25 anos de criação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Para marcar a data, a XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados uniu-se ao Seminário de Educação Legislativa em um evento que visou discutir três pilares da educação legislativa: a formação profissional de servidores do Parlamento, a educação para a democracia e a produção de conhecimento por meio da pesquisa em estudos legislativos. Tal temática ampla e complexa, como é próprio da democracia e dos parlamentos, tem o objetivo de unir os saberes de mais de 250 escolas do Legislativo nacionais e da comunidade acadêmica interessada no Legislativo.

O evento promoveu debates que abordaram desde o papel das escolas de governo no Estado brasileiro contemporâneo, passando pelas experiências atuais na capacitação dos servidores do Legislativo, na formação de agentes políticos, no impacto de programas educativos voltados para a sociedade e na pesquisa e produção do conhecimento sobre o Poder Legislativo, até uma avaliação de tendências e perspectivas para as escolas do Legislativo. As discussões não poderiam ser feitas sem a contribuição de outras instituições, como a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel), a Caixa Econômica Federal, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg) e o Senado Federal. Todas as atividades estão disponíveis na programação inserida nestes Anais, com *link* de acesso aos vídeos no canal do YouTube da Escola da Câmara.

O Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão marcou, também, os dez anos do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (MPPL), promovido pela Câmara dos Deputados, e as comemorações do conceito 5 recebido pelo MPPL na avaliação da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) referente ao quadriênio 2017-2020, que corresponde à nota máxima para programas de mestrado. Já são mais de 115 mestres formados e 1.500 alunos especiais que participaram de disciplinas nas três linhas de pesquisa do curso: gestão pública no Poder Legislativo, processos políticos do Poder Legislativo e política institucional do Poder Legislativo. Um reflexo do interesse pelos estudos legislativos se concretizou pelo envio de trabalhos científicos de pesquisadores de todo o Brasil para apresentação durante o evento. De um total de 39 inicialmente submetidos, 33 foram selecionados para apresentação em seis sessões programadas para os três dias do encontro. Os textos foram avaliados por comitê científico com notório prestígio acadêmico-profissional.

Esta edição organiza os trabalhos, submetidos como resumos expandidos, em capítulos individuais. O cuidado e a dedicação com que essa obra foi produzida, associados à qualidade e relevância temática dos trabalhos reunidos, nos conferem plena convicção de que o leitor encontrará aqui contribuição significativa ao debate sobre a educação e os estudos legislativos, além de poder desfrutar de agradável jornada pelas estradas do conhecimento.

Os organizadores



Programação

Programação

Todos os vídeos e informações sobre o evento estão disponíveis em:
<www.camara.leg.br/eduleg22>.

Dia 21 de setembro de 2022 (quarta-feira)

10h-12h

Mesa de abertura

Convidados:

Celso de Barros Correia Neto (diretor-geral da Câmara dos Deputados)

Milton Pereira da Silva Filho (diretor de recursos humanos na Câmara dos Deputados)

Nelson Gomes dos Santos Filho (diretor do Cefor da Câmara dos Deputados)

Fabiano Peruzzo Schwartz (diretor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados)

Palestra de abertura

Palestrante: Diogo Costa (presidente da Escola Nacional de Administração Pública – Enap)

Tema: Desafios do Estado brasileiro contemporâneo e a contribuição das escolas de governo: a experiência da Enap

Moderador: Nelson Gomes dos Santos Filho (Cefor/Câmara dos Deputados)

14h-15h50

Sessão de apresentação de trabalhos 1

Tema: Política institucional do Poder Legislativo I

Trabalhos:

- A representação política intrapartidária: a presença das mulheres nas executivas nacionais
Autora: Noemi Araujo Lopes
- Constitucionalismo feminista: uma análise da produção legislativa das deputadas federais no pós-constituente
Autor: José Jance Marques Grangeiro
- A representação do povo Sami nos parlamentos norueguês, sueco e finlandês
Autor: Paulo Stanich Neto
- Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal: estudo de caso da parceria firmada entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
Autor: Fernando Luis Brito da Silva
- Uma breve análise comparativa sobre a consolidação da democracia e da regulação em Portugal e no Brasil
Autor: Renato Lima de Oliveira

16h-18h

Sessão de apresentação de trabalhos 2

Tema: Educação legislativa

Trabalhos:

- Aceleração da vida e qualidade do ensino: desafios para as escolas do Legislativo



Autor: Sergio Fernandes Senna Pires

- As funções educativas dos parlamentos digitais: um estudo piloto comparativo das experiências de educação política dos parlamentos brasileiro e europeu

Autores: Edson Gil Santos Júnior e Sérgio Soares Braga

- Educação para a democracia o mais cedo possível: a importância da prática democrática no dia a dia

Autores: Angela Uchoa Branco e Sergio Fernandes Senna Pires

- Educomunicação, participação popular e democracia: a experiência do Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados

Autora: Isabela Braga

- Participação social e cidadania: um estudo de caso do programa Vereador Mirim de Balneário Camboriú/SC

Autor: Jorge Luiz Valenga Filho

- Projeto Politeia como uma proposta de ensino do processo legislativo

Autoras: Graziela Dias Teixeira e Thawany Gomes da Silva

Dia 22 de setembro de 2022 (quinta-feira)

9h-10h30

Mesa temática 1: Impactos da educação para democracia no Parlamento e na sociedade

Convidados:

Ruth Schmitz de Castro (Assembleia Legislativa de Minas Gerais)

Humberto Dantas (pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – Fapeg)

Marcos Vinicius Soler Baldasi (egresso do Parlamento Jovem Brasileiro)

Marília Narvaqui (egressa do Missão Pedagógica no Parlamento)

Moderadora: Corina Castro e Silva (Cefor/Câmara dos Deputados)

11h-12h30

Mesa temática 2: Pós-graduação da Câmara dos Deputados e os dez anos do mestrado em Poder Legislativo: retrospectiva e perspectivas

Convidados:

André Rehbein Sathler Guimarães (Câmara dos Deputados)

Ricardo de João Braga (Câmara dos Deputados)

Moderador: Fabiano Peruzzo Schwartz (Cefor/Câmara dos Deputados)

14h-15h50

Sessão de apresentação de trabalhos 3

Tema: Gestão pública no Poder Legislativo

Trabalhos:

- *Artificial intelligence in Parliaments: how broad should be its use?*
Autor: Sergio Fernandes Senna Pires
- Banco de Ideias da Câmara dos Deputados: uma proposta de melhoramento
Autor: Cristian Brayner
- Estudo bibliométrico das publicações sobre aposentadoria da pessoa com deficiência
Autores: Kelly Viviane da Silva e Roberto Campos da Rocha Miranda

- Proposta metodológica para adesão ao Programa de Resultados da Câmara dos Deputados
Autores: Fabiano Peruzzo Schwartz e Mauro Moura Severino
- Publicações oficiais da atividade legislativa: a oferta de anais e diários do Senado Federal na internet
Autor: Fábio Liberal Ferreira de Santana

16h-18h

Sessão de apresentação de trabalhos 4

Tema: Processos políticos do Poder Legislativo I

Trabalhos:

- A pergunta é “quando?”: modelagem de jogo sequencial sobre momento preferível para incentivo do Poder Executivo ao Poder Legislativo
Autor: Fabio Almeida Lopes
- Avaliação de impacto legislativo no Brasil: metodologia e estratégias de aplicação em matéria criminal
Autora: Iara Maria Machado Lopes
- Controle horizontal: uma análise da atuação do Poder Legislativo federal e seu efeito na corrupção do Poder Executivo
Autores: Ana Tereza Duarte Lima de Barros, Fábio Ribeiro Machado, Lara Lanny de Oliveira Silva, Pedro Henrique Ribeiro da Silva e Pedro Severino do Nascimento Silva
- Influência do efeito *coattail* na fragmentação partidária brasileira
Autor: Thiago Alexandre Melo Matheus
- Motivação, expectativas e realidade dos senadores que avaliam políticas públicas
Autor: João Thiago Almeida Stilben

- O efeito *coattail* e a coordenação eleitoral entre diferentes níveis federativos

Autor: Thiago Alexandre Melo Matheus

Dia 23 de setembro de 2022 (sexta-feira)

9h-10h30

Mesa temática 3: Educação digital no serviço público: experiências, desafios e tendências

Convidados:

Ana Paixão (gerente nacional da Universidade Caixa/CEF)

Paulo Marques (Escola Nacional de Administração Pública – Enap)

Cláudio Cunha (Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal)

Moderador: Márcio Martins (Cefor/Câmara dos Deputados)

11h-12h30

Mesa de encerramento: Tendências, desafios e perspectivas para as escolas do Legislativo

Convidados:

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho (diretora-geral do Instituto Serzedello Corrêa/TCU)

Florian Augusto Coutinho Madruga (presidente da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas)

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (diretor do Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal)

Ruth Schmitz de Castro (gerente-geral da Escola do Legislativo da ALMG)



Moderador: Nelson Gomes dos Santos Filho (Cefor/Câmara dos Deputados)

14h-15h50

Sessão de apresentação de trabalhos 5

Tema: Política institucional do Poder Legislativo II

Trabalhos:

- Comunicação pública e infotenimento na Câmara dos Deputados

Autora: Ana Marusia Pinheiro Lima

- Entre o jornalismo e o ativismo digital: a produção jornalística independente como estratégia de *advocacy* sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados

Autora: Sâmia Bechelane Cordeiro de Melo

- Entre uma representação da mulher e uma mulher representante: como as deputadas federais performam sua representatividade nas redes sociais?

Autoras: Cristiane Brum Bernardes e Izabella Rodrigues Forzani

- Iniciativas institucionais de combate à desinformação no Parlamento federal brasileiro: os serviços de checagem Comprove e Verifica da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Autora: Izabel Odete Valente Machado

- Representações nos discursos no Parlamento sobre as *big tech* no debate da proteção de dados pessoais no Brasil

Autora: Elizabeth Veloso

16h-18h

Sessão de apresentação de trabalhos 6

Tema: Processos políticos do Poder Legislativo II

Trabalhos:

- “Detendo Dória”: a regulação do autofinanciamento no Brasil (1950-2019)
Autor: Bruno Marques Schaefer
- A composição da Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal brasileiro
Autores: Bruno de Castro Rubiatti e Yvi Beatriz Santos Fernandes
- A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados: as alterações regimentais de 2008 a 2022
Autores: Nivaldo Adão Ferreira Júnior e Ronaldo Quintanilha da Silva
- Controle interno das normas regimentais da Câmara dos Deputados: considerações teóricas e propostas de aprimoramento
Autor: Arthur Paku Ottolini Balbani
- Emendas do Senado às medidas provisórias
Autores: Giovanna Cotrim, Ricardo Barros e Rodrigo Bedritichuk
- Uso do regime de urgência pelos governadores do Rio Grande do Sul de 2003 a 2020
Autora: Fernanda Camila Dall’Agnol



Resumos expandidos

A representação política intrapartidária: a presença das mulheres nas executivas nacionais

Noemi Araujo Lopes¹

Palavras-chave: Representação política; Partidos políticos; Executivas nacionais; Candidaturas femininas; Formação política.

O presente estudo busca consolidar, ainda que de forma sucinta, sob enfoque nacional, alguns dados da composição de mulheres nas executivas nacionais dos partidos políticos registrados no TSE, analisar o grau de participação e percentual comparativo proporcional aos dos homens, bem como quais os cargos que têm sido ocupados por elas. Esse será um ponto inicial de estudo futuro sobre o impacto dessa composição junto às iniciativas intrapartidárias de promoção e difusão da participação política das mulheres, que buscaremos relacionar ao preparo e à formação política que as candidatas filiadas precisam para apresentar candidaturas mais competitivas.

Diversos têm sido os estudos que buscam compreender e conceituar a representação política e, recentemente, mais específicos têm sido os trabalhos que abordam essa representação sob a perspectiva de gênero que se propõem a analisar a inserção ou a dificuldade de representação das mulheres no campo político. Em específico, vários trabalhos acadêmicos (ALVES, 2008; ARAÚJO, 2001; 2005; AVELAR, 2001; ÁLVARES, 2008; MIGUEL, 2001) têm reconhecido que

1 Cientista política (UnB), especialista (MBA) em políticas públicas e gestão governamental, mestranda em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Assessora parlamentar, integrante do Observatório de Violência Política contra a Mulher.

a participação de mulheres nos espaços públicos não tem acompanhado essa produção acadêmica, haja vista a contínua ausência da ocupação dos cargos de representação nas instâncias decisórias de poder político.

Hoje, já se constata a sub-representação feminina nos espaços de poder frente aos 15% de representatividade perante os 53% do eleitorado brasileiro que elas representam. Soma-se a este quadro cerca de 45% dos filiados a partidos políticos serem mulheres. Mas qual a composição dos diretórios partidários: quantas e onde estão? Panseri e Fisch (2019) apontam que são os “os diretórios que cuidam do dia a dia do partido, definindo as regras de funcionamento da agremiação na localidade, a seleção de candidatos (...), a alocação de recursos como fundos eleitorais, entre outras atividades”.

E, são os diretórios postos estratégicos para viabilizar a eleição dos candidatos. Como Marion Young apresenta: os “representantes formais e informais direcionam a influência que as pessoas podem exercer” (YOUNG, 2006, p. 140). Mas a autora aponta que tem sido frequente a reclamação por parte da sociedade de que “os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos”, acrescentamos: tais como os próprios partidos políticos, que são o objeto desta pesquisa.

Entenda que, mesmo passadas quase duas décadas desde a produção de Young, o cenário ainda permanece desigual. Por isso, o presente ensaio tem por objetivo discutir representação política feminina dentro dos partidos políticos brasileiros – sob a perspectiva nacional –, buscando constatar o percentual de participação das mulheres nos diretórios partidários, e analisar a seguinte pergunta: uma maior equidade de gênero dentro dos espaços de decisão intrapartidários

contribui para o aumento da formação e capacitação de mulheres filiadas e construção de candidaturas femininas mais competitivas para a disputa eleitoral?

1 Metodologia

Para que se alcancem os objetivos pretendidos, alguns caminhos podem ser mais producentes, assim como a complementação de diferentes tipos de metodologia de pesquisa científica potencializará os dados para as análises, que serão desenvolvidas em diferentes fases. Serão utilizados como fontes de análise dados extraídos dos portais dos partidos políticos analisados e de diferentes fontes informativas que não receberam nenhum tratamento científico, como matérias online, jornais, blogs, entre outros; como também, por meio da análise documental e observação realizada na coleta dos dados de artigos publicados em Periódicos Acadêmico-Científicos (PAC).

Inicialmente, a primeira parte será destinada à revisão da literatura que apresenta a conceituação da representação política, a evolução da participação feminina nas instituições (em específico dentro dos partidos políticos) e a adequação da legislação e de resoluções sobre o tema. A segunda parte do trabalho se valerá da análise descritiva em conjunto com o estudo comparativo que permitirão identificar, a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através do Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos portais dos partidos políticos e outras fontes: o número de filiadas mulheres comparado ao quantitativo total dos partidos; o número de mulheres dentro das executivas nacionais; e quais cargos de relevância nacional dentro dos partidos as mulheres têm ocupado.

2 Referencial teórico

No nosso atual sistema político, em que temos o voto como o instrumento de escolha e legitimação da representação política, os partidos políticos – instituições que estão em constante fluxo, refletindo as características mais amplas da sociedade – são o canal que a viabiliza (ARAUJO, 2005). Porém, o cientista político Luis Felipe Miguel (2014) chama a atenção para a importância da prevenção de problemas junto à representação levando à necessidade se “pensar os vieses da representação a partir das desigualdades existentes e por meio delas, construir uma representação democrática”, a qual, no que se refere à participação feminina, tem sido limitada por fatores simbólicos, segundo o autor. Por isso, Miguel defende que o mecanismo de *accountability* pode resultar na maior supervisão da representação dos interesses de gênero nos locais de deliberação.

Marian Young (2006) concebe a representação como “um relacionamento diferenciado entre atores plurais – eleitores e representantes”: “o compromisso com a igualdade política implica que as instituições e práticas democráticas tomem medidas explícitas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas provavelmente seriam excluídas das discussões (...)” (YOUNG, 2006, p. 149).

É importante destacar que a vivência dentro dos partidos políticos vai muito além do ano eleitoral; arrisco-me a dizer que, inclusive, é ainda mais essencial o trabalho feito em anos sem disputa eleitoral, visto que o empenho realizado junto aos integrantes revela o tipo de dinâmica, preparo e o possível resultado que ocorrerá durante a disputa eleitoral. A pesquisadora Clara Araujo (2005) destaca que a vida partidária pode ser considerada “como importante fator de formação e de domínio das regras do jogo político” (ARAUJO, 2005, p. 207).

É nesse sentido que buscamos analisar o quanto a organização intrapartidária e a distribuição dos altos cargos – de decisão e estratégia – de forma equânime podem influenciar, durante o ano eleitoral, na ampliação do número de candidaturas femininas vitoriosas ou ao menos competitivas, favorecendo o aumento da representação feminina nos cargos eletivos. Afinal:

[...] o nível de institucionalização organizacional do partido, seu ambiente interno, a perenidade e a homogeneidade de suas práticas são elementos que afetam a inserção das mulheres e dos outros setores que tradicionalmente não compõem os núcleos decisórios. (ARAUJO, 2005, p. 202)

No caso específico dos homens, é fato que eles têm um histórico de envolvimento junto aos partidos muito mais antigo do que as mulheres. Somando às variáveis limitadoras, como machismo, sexismo e racismo, constatar que eles têm maior inserção nas instâncias diretivas dos partidos não surpreende. Soma-se ainda o destaque de Pedro Floriano (2013) ao déficit empírico enfrentado pelos pesquisadores, não apenas no Brasil, para a obtenção de dados precisos e confiáveis sobre as organizações partidárias. Mesmo com a previsão de dados públicos, com o aperfeiçoamento dos mecanismos estatais de controle em busca de maiores graus de eficiência, informatização e centralização das informações,

[...] a dificuldade de acesso relaciona-se ainda ao fato de que os partidos relutam em disponibilizar certos tipos de dados, como os referentes à burocracia e ao financiamento – ou não conseguem fornecê-los, devido a suas próprias limitações organizacionais. (RIBEIRO, 2013, p. 242)

Diante de tais constatações teóricas, passemos a análise dos dados coletados a partir das informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias.

Ao todo, há atualmente 32 partidos políticos registrados junto ao TSE, inclusive pós-fusões, totalizando cerca de 16.200.892 filiados em todo o país (dados de abril de 2022). O MDB é o partido com o maior número de filiados (cerca de 13,2%), seguido pelo PT (10%) e PSDB (8,3%). Das estatísticas divulgadas em abril de 2022, a presença feminina está mais perto da equidade de gênero esperada nas filiações do que nas candidaturas e cadeiras conquistadas. Dos mais de 16 milhões de filiados, 7,4 milhões são mulheres – o equivalente a 47,72% do total. Em termos proporcionais, o Partido da Mulher Brasileira é a legenda com a maior representação feminina (54,3%), seguido pelo Republicanos (51,1%) e a UP (50,9%). Em termos numéricos: MDB, com mais de 998 mil mulheres filiadas; PT, com quase 758 mil; e PSDB, com cerca de 623 mil.

Destes, apenas 7 (cerca de 22%) são presididos por mulheres: PT, PCdoB, PMB, PRTB, Podemos, Rede e Agir; e apenas 1 (3%), o PMB, foi fundado por uma mulher. Também constatamos que, entre os grandes partidos, PP (Progressistas) e União (recente fusão entre DEM e PSL) são os com menor proporção de mulheres ocupando algum cargo na executiva nacional: 9,16% e 10,63%, respectivamente. Também identificamos a média de 24,58% de ocupação dos cargos na executiva pelas mulheres.

Entre os principais cargos ocupados por mulheres nesses espaços estão vagas de suplente/vogal, em que sua responsabilidade é desempenhar as funções de outro membro da diretoria que não possa fazê-lo. Cerca de nove partidos possuem alguma mulher como vice-presidente: Cidadania, DC, PDT, PSDB, PP, PTB, PV, Republicanos e União – destaque para o PP, com cinco mulheres vice-presidentes, e o PV, com duas. O Solidariedade possui uma vice-presidente regional, mas neste trabalho consideramos apenas os cargos com alcance nacional.

3 Considerações finais

Este estudo constitui apenas um ponto de partida. Mesmo assim, essa análise restrita já indica que o processo de aumento da participação feminina nos cargos de decisão precisa começar dentro dos partidos políticos – a instituição responsável por possibilitar formalmente que uma pessoa se torne candidato(a) aos cargos eletivos. No entanto, “as práticas discriminatórias enraizadas nos partidos políticos brasileiros” e as “direções partidárias misóginas que restringem as oportunidades das candidatas” são um problema, visto que os avanços conquistados pelas mulheres na sociedade não têm sido refletidos na política parlamentar, que ainda é monopolizada pelos homens (ALVES e CAVENAGHI, 2008, p. 5).

Os partidos políticos no Brasil têm incorporado um discurso favorável à mulher em seus pronunciamentos e redes sociais, mas o que tem predominado, de fato e na prática, é a retórica. Os dados aqui coletados servirão de base para a futura análise do desempenho intrapartidário e as oportunidades às mulheres apresentadas antes do período eleitoral, a fim de compreendermos em que medida a dinâmica organizacional dos partidos afeta as estratégias das mulheres para que ocupem esses espaços de poder interna e externamente aos partidos, aumentando as chances de acesso delas à representação política, particularmente à representação legislativa. Além disso, analisar as propostas para solucionar esse “déficit democrático de gênero” (ALVES e CAVENAGHI, 2008, p. 4) .

Referências

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *Dados*, v. 51, n. 4, 2008.

ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 8: CORPO, VIOLÊNCIA E PODER. *Anais...* Florianópolis, v. 1, p. 1-7, 2008.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, jun. 2005, p. 193-215.

BRASIL, Instituto de Pesquisa DataSenado. **Pesquisa Mulheres na Política 2022**. DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=pesquisa-mulheres-na-politica-2022>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos Políticos registrados no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos Políticos registrados no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/filiacao-partidaria>. Acesso em: 28 maio 2022.

CASTRO, Leonardo Aires de; LEVEGUEN, Brina Deponte; RIBEIRO, Pedro Floriano. Rompendo o teto de vidro: mulheres no comando dos partidos brasileiros. 41º encontro anual da ANPOCS – GT 22: Partidos e sistema partidário. 23 a 27 de outubro de 2017. Caxambu – MG.

FERREIRA, Jair Francelino. A representação política e os sistemas eleitorais do parlamento brasileiro [manuscrito] / Jair Francelino Ferreira. -- 2015. 82 f.

MIGUEL, L. F. **Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”**. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 9, n. 1, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2001000100015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 maio 2022.

YOUNG, I. M. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 263-269, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>.

Constitucionalismo feminista: uma análise da produção legislativa das deputadas federais no pós-constituente

José Jance Marques Grangeiro²

Palavras-chave: Constitucionalismo feminista; Bancada feminina; Representação política; Processo legislativo.

1 Introdução

Desde o início das revoluções liberais, berço do discurso constitucional, o direito sempre teve um sujeito abstrato bem determinado:³ o homem.⁴ Sob essa perspectiva, a formação do ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos até meados do século XX, tomou como alvo pressuposto esse perfil, excluindo as mulheres e outras populações precarizadas.⁵

2 Advogado, jornalista, mestrando em direito, Estado e Constituição do Programa de Pós-graduação da Universidade de Brasília (UnB), especializando em direito constitucional, direito digital e proteção de dados e direito administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

3 NOVAK, Bruna; PETER, Christine Oliveira; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi. Prefácio in: **Constitucionalismo Feminista**: I volume, 2ª edição. Edição do Kindle.

4 Poderíamos estender esse conceito ainda mais e dizer que seria o homem, branco, cisgênero e heterossexual.

5 O termo “corpos precarizados” foi cunhado por Judith Butler para designar a situação politicamente induzida na qual determinadas populações sofrem as consequências da deterioração de redes de apoio sociais e econômicas mais do que outras, e ficam diferencialmente expostas ao dano, à violência e à morte, como a população negra e LGBTQIA+.

Diante do desafio de quebrar as barreiras impostas às mulheres por tanto tempo na teoria constitucional e nos espaços de poder que definem a Constituição é que surge o Constitucionalismo feminista,⁶ enquanto movimento acadêmico, hermenêutico e metodológico que enxerga a produção legislativa, doutrinária e jurisprudencial a partir da perspectiva das mulheres.⁷

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação política ampla e igualitária passou a ser uma garantia constitucional, aumentando o rol de pessoas aptas a votar, permitindo o sufrágio aos analfabetos de ambos os gêneros. Essas conquistas não vieram pela concessão dos homens que entenderam que era a hora de as mulheres acessarem os espaços de poder e decisão, mas da luta de brasileiras que, desde meados do século XIX, já buscavam o exercício pleno de seus direitos políticos e civis.⁸

A atuação das mulheres constituintes trouxe consigo um marco significativo para o reconhecimento da importância das parlamentares no Legislativo. Foi devido a seu intenso trabalho, a princípio apelidado de “*lobby do batom*”,⁹ que diversos direitos femininos e de outros grupos vulneráveis ganharam o *status* de proteção constitucional.¹⁰ As mulheres se apropriaram do termo e passaram a se

6 No conceito de Christine Peter, “o Constitucionalismo feminista é uma postura hermenêutica do Constitucionalismo inclusivo, ou seja, de um modo de lidar com os problemas jurídicos-constitucionais a partir de uma visão plural, aberta e tolerante, a qual tem como vetor axiológico a igualdade como respeito à diferença”. PETER, Christine. **Constitucionalistas constituintes: uma agenda para o Brasil**. In: PETER, Christine (Org.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 18.

7 Aqui também cabe estender esse conceito às populações precarizadas e públicos minorizados politicamente.

8 MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 10.

9 O documentário “Elas que lutam” foi produzido em decorrência dos resultados da pesquisa e traz a história das parlamentares contadas por elas mesmas, remontando fatos desde a constituinte de 1987/1988 até os dias atuais. O filme está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PeOaftPpQF8&ab&ab>>.

10 SANCHEZ, Beatriz. **Teoria política feminista e representação: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 72.

organizar suprapartidariamente em prol da aprovação de pautas femininas.¹¹ Essa atuação em rede, com foco no resultado para a sociedade, foi institucionalizada pelas deputadas que as sucederam.

Dessa forma, o presente artigo se propõe a mapear esse trabalho, especificamente no que tange à produção de leis em sentido formal e material, e a descrever como e sobre o que as mulheres produzem e o que é produzido sobre elas. Para tanto, a primeira parte do artigo se propõe a traçar um panorama histórico sobre a luta feminina por maior participação política. A segunda parte apresenta a metodologia da pesquisa sobre a atuação das mulheres. A terceira parte traz os resultados da pesquisa, dialogando com algumas autoras que já escreveram sobre o assunto.

2 Metodologia

A presente pesquisa busca analisar e compreender o protagonismo das parlamentares na formulação de normas que promovam os direitos e os interesses, ou melhor, as necessidades de vida das mulheres. Assim, o levantamento parte da afirmação de que a participação das mulheres na política é benéfica para a promoção de princípios democráticos sob as lentes de gênero, filiando-se, assim, à tese do constitucionalismo feminista.

A pesquisa reconhece que há uma ambiguidade na representação por corporificação de gênero, ou seja, não bastam mulheres na política para a transformação dos regimes patriarcais; é necessário que haja mulheres comprometidas com essa pauta. Mesmo assim, a escolha por realizar o filtro por gênero leva em conta a categoria êmica e as limitações impostas pelo sistema de classificação das

11 O termo “pauta feminina” utilizado nesta pesquisa não traduz a complexidade do debate feminista e das interseções com gênero, cor, origem. A escolha do termo se deu por ser uma categoria êmica, ou seja, é a forma pela qual as deputadas se classificam e nomeiam a pauta que defendem.

proposições da Câmara dos Deputados, que não permite cruzar dados mais complexos.

A partir de uma análise empírico-descritiva, esta pesquisa se propõe a entender como as parlamentares atuaram na Câmara dos Deputados entre a 49^a e a 55^a Legislaturas (1991-2019). De forma específica, a pesquisa busca mapear as mulheres como autoras de proposições legislativas e como tema das matérias. Para tanto, a metodologia a ser utilizada é a pesquisa documental, por meio da análise de bancos de dados. A base utilizada é o Sileg-Tramitação. Todos os dados utilizados na pesquisa são públicos e podem ser acessados diretamente na página da Câmara dos Deputados. Ao total, foram analisadas 75.396 proposições legislativas, que iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados entre a 49^a e a 55^a Legislaturas (1991-2019).

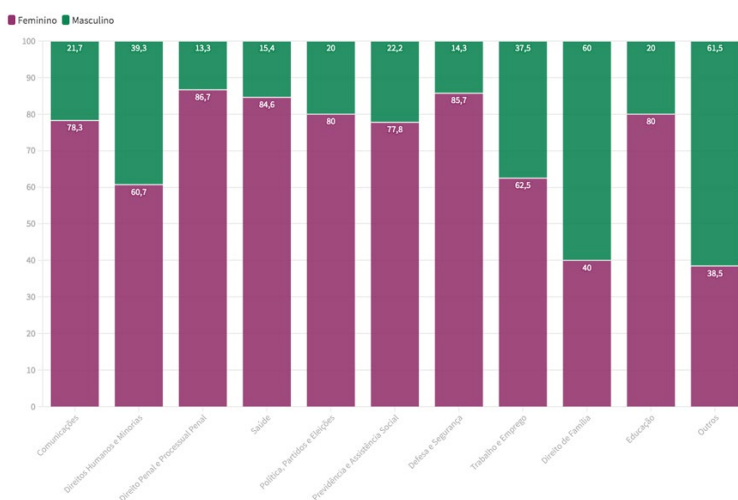
Para fins metodológicos, consideramos para a pesquisa apenas as proposições de lei em sentido formal e material, ou seja, aquelas que criam normas de conteúdo geral e abstrato. Assim, foram analisados os seguintes tipos de proposição legislativa: Medida Provisória, Projeto de Decreto Legislativo (e suas variações), Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei de Conversão, Projeto de Resolução (e suas variações), Proposta de Emenda à Constituição e Proposta de Fiscalização e Controle. Dessa forma, foram excluídos da pesquisa os Requerimentos, Mensagens e Indicações, que são proposições legislativas que não criam normas em sentido material, apenas formal.

A identificação do gênero do autor recebeu um complemento para fins epistemológicos. As proposições apresentadas pelos Poderes Executivo e Judiciário e pelo Ministério Público, bem como pelos colegiados formais, tiveram o gênero classificado como “institucional”. As proposições de iniciativa popular receberam a classificação homônima nesta categoria. A versão da tabela utilizada nesta pesquisa foi gerada no Sileg no dia 22 de maio de 2022.

3 Resultado e discussão

A tabela gerada pelo Sileg/Câmara dos Deputados traz um conjunto de palavras-chave na coluna “indexadores”.¹² A partir desses termos é possível identificar 220 proposições legislativas com pautas femininas.¹³ A maioria das matérias guarda relação com a economia e o trabalho do cuidado, tais como saúde sexual e reprodutiva, cuidado de crianças, pessoas com deficiência e idosos, mundo e mercado de trabalho.

Gráfico 1 – Distribuição das proposições legislativas de pauta feminina aprovadas segundo o tema e o gênero do autor da proposta



Fonte: elaboração própria com dados do Sileg/Câmara.

- 12 Para fins metodológicos, utilizamos apenas as referências contidas na coluna “indexadores”, apesar de ser possível incluir outras proposições nessa categoria, tendo em vista que a classificação realizada pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados leva em conta apenas a presença formal de palavras que remetam à mulher. De qualquer forma, todos os projetos incluídos nessa categoria foram analisados e, de fato, contemplam o interesse da pauta feminina em algum nível.
- 13 É pertinente reforçar que a categoria “pauta feminina” foi escolhida tendo em vista que é o termo que as próprias parlamentares usam para se referir às proposições de interesse das mulheres e também porque é a expressão utilizada no sistema Sileg. A pesquisa compreende que o termo não é suficiente para traduzir toda a complexidade que a questão de gênero e as interseccionalidades com raça, cor e origem têm.

Ao cruzarmos as informações das matérias de pauta feminina aprovadas com os temas das proposições, temos que as mulheres foram autoras da maioria dos projetos em várias categorias, em especial aquelas que legislam sobre direitos fundamentais e sociais e sobre economia e trabalho do cuidado. Cabe destacar que, em matéria de saúde da mulher, as deputadas são responsáveis por 90% das proposições aprovadas.

As mulheres imprimem uma forma diferente de atuar no Legislativo. Como se percebe pela natureza dos projetos aprovados e de sua relação com a pauta feminina, eles trazem à política uma valorização da solidariedade e da compaixão.

Esta é a visão de Luis Felipe Miguel:

Nesse sentido, as vozes das mulheres na política são, sim, vozes diferentes. Não porque a diferença sexual produza uma singularidade moral, mas porque a organização da sociedade impõe experiências de gênero diferenciadas. A presença das vozes das mulheres – e de outros grupos marginalizados politicamente – no debate público representa, então, um passo na direção da realização da democracia, entendida em seu sentido de autonomia, isto é, da possibilidade de que os cidadãos e cidadãs fixem, eles próprios, as normas que regerão sua vida.¹⁴

A partir dos dados apresentados, percebe-se que a ampliação da representatividade feminina traz resultados legislativos importantes, não necessariamente ligados a uma maior centralidade da pauta progressista do feminismo, em especial as demandas por maior liberdade sobre o corpo feminino. No entanto, as vitórias alcançadas pelas parlamentares sedimentam o caminho para que outras possam avançar ainda mais.

Os resultados da pesquisa mostram que representatividade importa. Uma mulher parlamentar é mais eficiente do que um homem

14 BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política e feminismo**: abordagens brasileiras (p. 121). Horizonte. Edição do Kindle.

no que se refere à apresentação e aprovação de proposições legislativas – mais ainda quando se refere ao cuidado com as mulheres, crianças e outras minorias.

As mulheres apresentam e aprovam, em média, mais projetos do que os homens dentro do período de uma legislatura. Entre 2015 e 2019, por exemplo, elas aprovaram três vezes mais do que os deputados homens. Os dados da pesquisa apontam que a maioria das matérias convertidas em lei que abordam interesses femininos em temas de direitos fundamentais e sociais, economia e trabalho de cuidado são de autoria de mulheres. Cerca de oito em cada dez propostas que legislam sobre saúde da mulher e que viraram lei são de autoria de uma deputada, por exemplo.

Ao olhar os dados da pesquisa sob a perspectiva liberal da meritocracia e eficiência, é possível inferir ser muito mais vantajoso ter uma mulher do que um homem no Parlamento. Ao ler os resultados sob uma perspectiva mais humanística, é perceptível que as deputadas alcançam resultados que impactam muito mais a sociedade e de forma mais justa e solidária.

A pesquisa limitou-se a descrever o fenômeno da produção legislativa feita por e para mulheres. Outras pesquisas podem se aprofundar e discutir como e por que as mulheres alcançaram esses feitos.

Certo é que a experiência parlamentar feminina até agora tem se mostrado eficiente e alinhada à agenda de direitos das mulheres. Para garantir a maior participação feminina, é preciso aprovar as cotas de cadeiras efetivas – mesmo que de modo temporário – até que a sociedade naturalize a presença das mulheres nesses espaços.



Referências

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. Boitempo Editorial. Edição do Kindle, p. 604.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras. Horizonte. Edição do Kindle.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

PETER, Christine (Org.). Constitucionalismmo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

Youtube. **Elas que lutam**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PeOaftPpQF8&ab&ab>>.

A representação do povo Sami nos parlamentos norueguês, sueco e finlandês

Paulo Stanich Neto¹⁵

Palavras-chave: Povos indígenas; Parlamento; Representação; Convenção nº 169 da OIT; Processo legislativo.

1 Introdução

O presente trabalho traz o resumo de estudo de caso acerca da representação do povo Sami nos parlamentos norueguês, sueco e finlandês. Nestes países estão em funcionamento canais de participação política do povo Sami junto aos parlamentos nacionais.

O objetivo deste trabalho é fazer um estudo de caso de como funciona a dinâmica de relações entre os parlamentos Sami e os parlamentos nacionais. Tal estudo se justifica pela necessidade de compreender ferramentas exitosas de participação dos povos autóctones no processo legislativo, a fim de verificar possíveis ideias a serem implantadas ou moduladas para a realidade brasileira.

O Brasil atualmente conta, segundo dados do censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), com uma população de 896.917 pessoas que se autodeclararam indígenas, divididas em 305 etnias, falantes de 274 línguas. Infelizmente, a representatividade desses povos no processo legislativo brasileiro,

15 Advogado. Assessor jurídico na Liderança do PSB.

sobretudo nos temas de seu interesse, é pífia, desrespeitando tanto a oitiva constitucional prevista no § 3º do art. 231 da Constituição, como o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Embora o povo Sami e os povos originários brasileiros sejam muito distintos etnicamente, os direitos a eles garantidos por tratados internacionais são os mesmos, e a natureza de suas lutas é muito similar, versando sobre a questão fundiária, a exploração de recursos naturais em seus territórios, o racismo e o etnocídio. Dessa forma, o estudo de caso é completamente pertinente para compreender ferramentas de participação política dos povos autóctones na Europa Setentrional.

2 Metodologia

Esta pesquisa, de natureza qualitativa, combinou procedimentos da análise de conteúdo e da análise de entendimentos contextuais, com foco na dinâmica da realidade fática, elaborada a partir de fontes múltiplas de provas (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 10). Foi utilizada uma sequência protocolar para a realização da pesquisa, como a revisão da literatura, a questão do estudo; a seleção da amostra; desenho do estudo; estratégia de condução do estudo; e considerações éticas (LUNA, 1998, p. 736).

É importante a compreensão de casos pontuais e específicos na observação de fenômenos jurídico-legislativos. Dessa forma, o estudo de caso nas pesquisas jurídicas não prescinde da necessidade de um estudo bibliográfico, porém incentiva um tipo de pesquisa que tenha os componentes próprios do Direito – lei, em um sentido genérico e abstrato, e realidade, circunstâncias das quais as normas nascem e às quais elas se dirigem (ASSIGNY *et al.*, 2016, p. 51).

3 Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

A Convenção nº 169 da OIT trata dos povos indígenas e tribais e tem como epicentro principiológico a autodeterminação. A norma internacional traz um rol de direitos e garantias para que esses povos possam manter seus costumes, valores e forma de viver, bem como de se proteger de políticas integracionistas e assimilacionanistas impostas desde a colonização.

A Convenção nº 169 da OIT foi ratificada pelo Congresso Nacional, em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5051/2004. Infelizmente, passadas duas décadas de sua ratificação, o dispositivo ainda é ignorado no processo legislativo brasileiro.

4 Povo Sami

O povo Sami é o único povo indígena na Europa, sendo que sua concentração está localizada na região norte da Noruega, Suécia, Finlândia e Rússia. Trata-se de um povo que, há mais de 10.000 anos, habita a região próxima ao círculo polar ártico.

Atualmente, estima-se a existência de 80.000 samis, a maior parte vivendo na região de Sápmi (Lapônia), segundo Roué (2019). Embora se adapte bem à modernidade, é um povo que não abandona suas tradições.

No passado sofreram as mesmas agruras que os outros povos originários de todo o mundo sofreram, tendo suas terras esbulhadas e suas culturas, devassadas (inclusive, sendo submetidos à escravidão). Atualmente, os problemas relacionados à busca de recursos naturais em seus territórios, bem como o impacto nas mudanças climáticas na região, são seus maiores desafios.

Com um histórico de lutas, com o passar dos anos os movimentos indígenas Sami ganharam notoriedade e cada vez mais espaço na participação política do país, sobretudo na Noruega. Trata-se de forma para que possam administrar seus próprios recursos, conforme ensina Eide (2014). Com o advento na Convenção nº 169 da OIT, as entidades se fortaleceram e criaram ferramentas para estabelecer interlocução com a sociedade, criando seus próprios parlamentos para representá-los diante dos parlamentos nacionais.

5 Parlamentos Sami

Países como Noruega, Suécia e Finlândia oportunizaram a criação de parlamentos próprios de seus povos autóctones. Estes órgãos colegiados são compostos por representantes eleitos dentre membros dos povos e deliberam sobre temas de seus interesses, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, como forma direta de influenciar as políticas públicas que perpassam temas sensíveis a estas populações.

Na Finlândia verifica-se que instrumentos inseridos na Constituição garantiam a defesa dos direitos dos povos indígenas. Outras normas já preconizavam essas garantias; no entanto, foi com a Convenção nº 169 da OIT que foi possível uma configuração mais robusta. A página do Parlamento finlandês é bem enfática na defesa de sua autonomia e afirma ser o ente supremo da representação Sami nas relações nacionais e internacionais. O Parlamento Sami na Finlândia foi criado em 1996 e é composto por 21 membros.

A Noruega, que se encontra num estado mais avançado das garantias dos direitos indígenas, já em 1997 teve o reconhecimento do Rei Harald V em sessão de abertura do Parlamento Sami. Progressivamente, foram aprovadas outras normas e instrumentos de participação, sobretudo ampliando para outros níveis, como regional e local, conforme se verifica no “Procedimento para consultas

entre as autoridades e o Parlamento Sami” publicado pelo Reino da Noruega (2005). Atualmente, a Noruega é a referência no tema, se destacando com o Parlamento Sami, criado em 1989, em Karasjok. Outrossim, na cidade de Tromso, há o Centro para Estudos Sami e de Direitos Indígenas, da Universidade Ártica da Noruega, que ministra cursos de pós-graduação sobre o tema, em inglês, democratizando assim internacionalmente suas experiências positivas, conforme aponta Herinksen (2008).

Na Suécia, o Parlamento Sami está estabelecido desde 1993, na cidade de Kiruna, e possui 31 membros. Curiosamente, o ministro responsável pelo Parlamento Sami perante o Poder Executivo é o da Agricultura. O caso sueco demanda um olhar mais profundo. Em leitura superficial sobre o povo Sami neste país, observa-se que os conflitos são mais tensionados, como por exemplo a instituição de Comissão da Verdade, instituída em 3/6/2022, para investigar abusos do Estado contra o povo e indivíduo Sami, conforme noticiado por Sámediggi (2022).

Os Parlamentos Sami, portanto, se colocam como solução propícia para a interação normativa entre a sociedade autóctone e a sociedade geral, de forma a catalisar o direito positivo nacional com as normas das sociedades originárias, dando vazão para uma forma de fricção étnica do ponto de vista jurídico, caracterizando efetivo exercício de pluralismo jurídico, conforme demonstra Allard (2013).

6 Conclusão

A Convenção nº 169 da OIT veio ratificar, nos planos nacional e internacional, os direitos indígenas, tendo como ponto alto o direito à autodeterminação, que se concretiza através da Consulta, Prévia, Livre e Informada. O povo Sami, do norte da Europa, conseguiu instituir na Noruega, Finlândia e Suécia parlamentos próprios para

fazerem a interlocução de seus interesses com os respectivos parlamentos nacionais.

Embora outros dispositivos já preconizassem a ampliação da representação popular do povo Sami, foi a partir da Convenção nº 169 da OIT que se criaram os parlamentos e suas deliberações ganharam maior força normativa. Com conformações diferentes, os três parlamentos indígenas viabilizam uma dinâmica de *input* e *output* que é exemplo para outros países que precisam enfatizar o cumprimento da autodeterminação dos povos originários.

A solução Sami mostra-se de grande valia para o estudo de ferramentas na realidade brasileira, sobretudo em razão da diversidade de povos indígenas, culturas e necessidades diversas.

Referências

ASSIGNY, Mônica Mota et al. A aplicabilidade do método do estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 88, n. 1, p. 39–57. Recife: 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/2268>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

EIDE, Asbjørn. United Nations standard-setting regarding rights of minorities and indigenous peoples. **Europa ethnica**. ISSN 0014-2492. 71(3/4), p. 51-61. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2014.

FLORES, Alfredo de J. Algumas reflexões sobre o método de estudo de casos no direito / some reflections on the method of case studies in law. **Revista Quaestio Iuris**, v. 4, n. 1, p. 815-823. Rio de Janeiro, 2011. ISSN 1516-0351. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10210>>. Acesso em: 23 fev. 2022. doi:<https://doi.org/10.12957/rqi.2011.10210>.

FREITAS, Wesley RS; JABBOUR, Charbel JC. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 07-22. Lajeado: Editora Univates, 2011.

HENRIKSEN, John. Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169. Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169. **Programme to Promote ILO Convention No. 169**, p. 04-83, 2008. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_118120.pdf. Acesso em: 06 abr. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**, 2022. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

LUNA FILHO, B. Seqüência Básica na Elaboração de Protocolos de Pesquisa. **Revista Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, v. 71, n. 6, p. 735-740. São Paulo, 1998.

REINO DA NORUEGA. **Procedures for Consultations between State Authorities and The Sami Parliament**. Oslo, 2005. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/en/topics/indigenous-peoples-and-minorities/Sami-people/midtpalte/PROCEDURES-FOR-CONSULTATIONS-BETWEEN-STA/id450743/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ROUÉ, Marie. Os Sámi de Jokkmokk: desafio à modernidade. **Correio da Unesco**. Paris, 2019. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/2019-1/os-sami-jokkmokk-desafio-modernidade>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SÁMEDIGGI. Sannings-kommissionens Iedamoter utseda. **Press**. Kiruna, 2022. Disponível em: <https://www.sametinget.se/167440>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal: estudo de caso da parceria firmada entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

Fernando Luis Brito da Silva¹⁶

Palavras-chave: *Accountability*; Transparência; *Policy formation*; Observatório parlamentar; Câmara dos Deputados.

1 Resumo

O caso do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal (RPU)¹⁷ na Câmara dos Deputados foi inédito no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), mas por que esse pioneirismo se deu aqui no Brasil? Como surgiu no então contexto político nacional onde a maioria das instâncias de participação da sociedade civil, como conselhos e colegiados, foi sistematicamente desmobilizada?

Em recentes estudos comparativos entre os governos Dilma e Bolsonaro, foi constatada a redução no nível de transparência do

16 Câmara dos Deputados.

17 A RPU é um mecanismo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) por meio do qual cada Estado apresenta um relatório sobre as condições dos direitos humanos em seu território a cada quatro anos. Além disso, um relatório de ONGs, concebido a partir da síntese feita pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), também é apresentado. Os Estados do CDH têm a chance de debater esses relatórios e fazer recomendações.

governo brasileiro, de 97% (considerado avançado) no governo Dilma para 73% (considerado moderado) no governo Bolsonaro (ALMADA *et al.*, 2022), mas a questão maior está na análise qualitativa dessa redução.

Dentre os atuais 193 países-membros, que diferenças conjunturais permitiram a implementação dessa iniciativa no Brasil? Que contexto ou premissas existiam aqui que viabilizaram essa parceria? Como se deu a atuação do Legislativo brasileiro nesse cenário? O nosso modelo de presidencialismo de coalizão, com a necessária (e negociada) maioria do governo no Parlamento, foi um fator que colaborou ou colocou em risco essa iniciativa?

O Observatório veio a se somar aos instrumentos de controle do Executivo? O que, de fato, foi produzido pelo Observatório Parlamentar ao longo de seu funcionamento em 2021 que corrobora o seu funcionamento como mecanismo de transparência e *accountability*?

O presente estudo de caso pretende responder essas questões, ao mesmo tempo que descreverá e registrará este fenômeno único, contribuindo, assim, para a criação de arcabouço teórico sobre o tema.

2 Introdução

Desde o início de suas atividades em 2019, o Observatório foi sendo notado e se fazendo notar, despertando um grande movimento de convergência de áreas com interesse temático em direitos humanos, mas também de interesse em processos políticos, participação da sociedade, relação entre Poder Legislativo e sociedade civil organizada, e no papel de mediação do Legislativo entre a sociedade e o Poder Executivo.

Esse destaque ocorreu principalmente após as ações do governo no sentido de desconstruir fóruns e mecanismos preexistentes, como

no caso da quase total extinção dos conselhos federais,¹⁸ que atuavam com representados do governo e da sociedade civil para criar, executar e monitorar as ações de órgãos públicos e estatais, promovendo, no mais estrito senso, a transparência. Transparência que entendemos aqui, após avaliar o estudo de Gomes *et al.* (2018), como aquilo que nos é permitido ver dos processos, ou do que podemos depreender, participar e, até, investigar e descobrir enquanto as ações de governo estão em andamento.

Além disso, a revisão do referencial teórico sobre que tipo de condições pré-existentis que permitiram que fosse no Brasil, e naquele momento, que surgisse a primeira iniciativa dessa natureza contribuirá, também, sobremaneira, para o atingimento dos objetivos expostos.

A proposta tem como objetivo geral identificar e analisar a contribuição do Observatório Parlamentar para os estudos sobre política institucional do Poder Legislativo.

Os objetivos específicos são os seguintes:

1. Compreender o contexto das imbricações entre o direito constitucional internacional e o momento de transição do governo brasileiro, que, em termos de transparência, saía de um grau considerado “avançado” para um grau “moderado”, em conjunto com as circunstâncias que permitiram a implementação do Observatório no cenário político brasileiro de 2019, ano de sua propositura.

2. Analisar o papel da ONU através do seu CDH e da ACNUDH na construção de um mecanismo de *accountability* internacional ao qual o Brasil se submeteu por adesão.

3. Executar uma revisão do referencial teórico conexo e, ao mesmo tempo, oferecer uma compilação de um referencial específico voltado

18 Matéria publicada em 14 de abril de 2019, no Conjur, intitulada Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais. Disponível em: <https://bit.ly/3Nys2Py>. Acesso em: 5 jun. 2022.

para o presente estudo de caso, vez que se trata de uma ação inédita por parte de todos os atores envolvidos.

4. Analisar os resultados alcançados pela parceria empreendida e o grau, se de fato houver ocorrido, de sua influência nas políticas públicas do governo federal.

3 Mecanismo da RPU

No mandato de Navi Pillay¹⁹ (2008–2014), surge uma ação no sentido de garantir a despolitização do órgão, uma mudança na forma de participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas e de atuação no recém-criado Conselho de Direitos Humanos que estabeleceu a Revisão Periódica Universal em 2007, um mecanismo baseado em revisão por pares que gerou uma universalidade no papel de monitoramento entre membros, que concorreu para o afastamento das acusações de politização do órgão e cuja operacionalização e gestão ficaram à cargo do ACNUDH e, ao qual, todos os países-membros voluntariamente se submetem.

A partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal. Isto é, a soberania do Estado brasileiro fica submetida a regras jurídicas, tendo como parâmetro obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Rompe-se com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, reforçando o processo de sua flexibilização e relativização, em prol da proteção dos direitos humanos. Esse processo é condizente com as exigências do Estado Democrático de Direito constitucionalmente pretendido. (PIOVESAN, 2013, p. 94)

19 Juíza sul-africana Navi Pillay foi a indicada de Ban Ki-moon para substituir Arbour. Pillay, que havia sido advogada de Mandela e a primeira mulher não branca a assumir um lugar na Suprema Corte da África do Sul, foi presidenta do Tribunal Internacional de Ruanda e integrante do Tribunal Penal Internacional antes de se tornar a primeira mulher não branca a assumir o ACNUDH.

Nesse contexto, um país-membro, se participante do Conselho de Direitos Humanos, irá exercer o papel de criar recomendações para os demais países-membros, da mesma forma que receberá dos demais membros do conselho suas próprias recomendações. No escopo dessa metodologia, implementada em 2007 – o Brasil um dos primeiros países a passar pela Revisão Periódica Universal –, estão, de um lado, a prestação de contas a cada ciclo de revisão por parte do país-membro, relatório normalmente a cargo do Poder Executivo de sua esfera correspondente, e, de outro, o relatório por parte da sociedade civil organizada, que tanto fiscaliza quanto fornece subsídios para as recomendações e o Poder Legislativo, ou sua esfera correspondente, a quem cabe viabilizar a escuta da sociedade e produzir o seu próprio relatório de conformidade.

4 Transparência e *accountability*

Em recentes estudos comparativos entre os governos Dilma e Bolsonaro, foi constatada a redução no nível de transparência do governo brasileiro de 97% (considerado avançado) no governo Dilma para 73% (considerado moderado) no governo Bolsonaro (ALMADA *et al.*, 2022), mas a questão maior está na análise qualitativa dessa redução.

Apesar das diretrizes legais e das políticas públicas que amparam a promoção da transparência em âmbito federal, os níveis de transparência de cada governo podem variar, inclusive, de acordo com a vontade política ou a agenda adotada em cada governo. Esta é uma das principais razões para as variações de avanços ou retrocessos na transparência (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2017). Por isso, torna-se relevante investigar as variações dos níveis de transparência entre diferentes gestões governamentais. (ALMADA *et al.*, 2022, p. 170)

O fechamento dos conselhos (BRASIL, 2019), a inibição da participação da sociedade civil, o desmonte de mecanismos e a sonegação de informações nos fóruns oficiais de debate são formas de ação de governos que buscam o retorno ao patrimonialismo e escuridão. Estas afirmações sobre o recrudescimento intencional da transparência, visando minar os mecanismos de *accountability* no atual governo, presentes na tese do meu projeto, também encontraram sustentação nos achados desta pesquisa. No nosso estudo de caso, temos um exemplo de *accountability* de âmbito internacional, por adesão voluntária do Brasil, com ênfase na dimensão de *answerability* e com frágeis mecanismos de *enforcement*, já que as regras e sanções acordadas não têm a agilidade e a efetividade necessárias para, de fato, forçar o governo brasileiro a acatar quaisquer decisões de pronto, por mais que possam vir a realmente se consubstanciar em punições reais.

Sobre o indicador “Conselhos Nacionais”, não foi localizada nenhuma informação sobre a existência ou o funcionamento de conselhos desse tipo no portal do Executivo brasileiro no levantamento de 2020. Esse fato pode encontrar explicação nas próprias medidas tomadas pelo governo em abril de 2019. Por meio de um decreto presidencial, foram extintos conselhos e órgãos colegiados ligados à administração pública federal (cerca de 2.593 conselhos). Contudo, após determinação do Supremo Tribunal Federal, foram mantidos os colegiados ligados às instituições federais de ensino e foram recriados outros 32 conselhos. Ainda assim, não foram encontradas informações sobre a manutenção, recriação ou funcionamento dos Conselhos Nacionais nas páginas governamentais. Outra evidência da pesquisa que ilustra o enfraquecimento não só da transparência, mas também de mecanismos de participação no governo Jair Bolsonaro está expressa no indicador “Informações sobre os meios de participação”. Nota-se que não foi encontrada nenhuma iniciativa da gestão voltada ao incremento dos meios de participação da cidadania. Na verdade, houve uma queda da quantidade e qualidade das informações relativas aos meios de participação em 75% quando se compara a avaliação de 2016 com a de 2020. (ALMADA *et al.*, 2022, p. 187-188)

É nesse contexto em que toda ação do Executivo demonstra ser claramente uma decisão de governo no sentido de eliminar ou dificultar o acesso da sociedade civil aos mecanismos e canais de participação no tocante à questão dos direitos humanos, que o pré-projeto de pesquisa busca compreender a criação de Observatório Parlamentar, no âmbito da Câmara dos Deputados, para atuar como frente a fórum para todos os atores afastados pelo Executivo, quando, por definição, num governo de coalisão, o chefe do Poder Executivo deveria ter maioria e maior controle sobre a agenda do Parlamento.

5 Metodologia

A metodologia adotada será a de estudo de caso, que se mostra mais adequada para este fenômeno que, se por um lado é inédito e não possui paralelo para comparação, de outro é resultante de condições específicas que fomentaram sua implementação naquele momento específico, dentro de uma realidade política específica, cujas possíveis relações pré-existentes se busca identificar.

O levantamento bibliográfico e a subsequente revisão da literatura nas áreas de democracia participativa, internacionalização do direito, publicidade, transparência e *accountability* e da ONU no seu papel de ator internacional na defesa dos direitos humanos, através de seu escritório do ACNUDH e em relação ao Brasil como membro fundador da ONU, irão permitir contextualizar o cenário em que o presente estudo de caso se inseria à época.

O estudo permitirá o registro de um rastreamento descritivo, com ênfase no levantamento e registro documental, e análise quantitativa e qualitativa através do levantamento documental dos resultados da atuação durante o ano de 2021, que fornecerão subsídios para nossa investigação da política com foco nos processos de *policyformation*.

Complementarmente, serão realizadas entrevistas com os atores-chave das instituições envolvidas no desenvolvimento do modelo proposto, bem como com os atores-chave das instituições responsáveis pela implementação, de fato, de tais modelos.

Em termos de cronologia, serão realizadas revisão do referencial teórico, revisão bibliográfica sistematizada, sua etnografia política e entrevistas com os atores-chave desse processo, para produzir o arcabouço teórico a fim de que haja um ponto de partida para os futuros estudos sobre este tipo de mecanismo quando a temática for a RPU.

6 Conclusão

Diante do fechamento dos conselhos federais e canais de acesso a cobrança institucional e procedimentos legais de apuração de responsabilidades, o Observatório Parlamentar se tornou, na prática, a única instância de participação para a sociedade civil e organismos internacionais para a fiscalização, o debate e a cobrança legal, em termos de acordos internacionais assinados pelo Brasil e suas respectivas sanções, no que tange ao tema “direitos humanos” no atual governo.

O resultado das análises qualitativas e quantitativas dos resultados obtidos no primeiro ano de funcionamento do Observatório Parlamentar da RPU fornecerão dados para o desenvolvimento de infográficos que demonstrarão, de forma visualmente prática e intuitiva, o grau de recrudescimento do atual governo, já referido anteriormente, bem como o impacto concreto da ação deste mecanismo de controle na mudança de postura e prestação de contas feita pelo Executivo naquele fórum, permitindo-se a clara compreensão das dimensões de publicidade, transparência e *accountability* envolvidas.

Nesse sentido, o estudo em muito contribui para o estudo da política institucional do Poder Legislativo quando revisa e organiza a

literatura afeta ao tema “transparência, publicidade e *accountability*” e suas implicações semânticas, permitindo melhor sistematizar e uniformizar as referências atuais e futuras, facilitando assim a consolidação da produção acadêmica em torno do tema.

Referências

ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K.; PINHO, M. D. C.; SILVA, C. R. de S. e. A transparência do executivo federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Revista Opinião Pública**, v. 28, n. 1, p. 169-199, 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1 – Extra, Brasília, DF, ed. 70-A, p. 5, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3aH1GMZ>. Acesso em: 5 jun. 2022.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, Brasília, v. 21, n. 2, maio/ago. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

Uma breve análise comparativa sobre a consolidação da democracia e da regulação em Portugal e no Brasil

Renato Lima de Oliveira²⁰

Palavras-chave: Regulação; Democracia; Transição; Modernização; Agências reguladoras.

1 Resumo

Primeira República, Estado Novo, golpe, ditadura, revolução, re-democratização, Nova República, criação das agências reguladoras nos anos 90: de quem estamos a falar? De Portugal ou do Brasil? De ambos. Observando-se a evolução histórica política, democrática e regulatória das duas nações, é possível encontrar traços de que, apesar da distância geográfica e das diferenças conceituais, os dois países trilham fases muito parecidas.

Na comparação entre Portugal e Brasil, torna-se necessário avaliar o processo de democratização de ambas as nações, que partiram de regimes autoritários e, hoje, encontram-se na categoria de democracias (“estáveis”, no caso de Portugal, e “em consolidação”, no caso do Brasil).

Também é preciso considerar o processo de criação das agências reguladoras, que foram estabelecidas em ambas as nações nos anos

20 Câmara dos Deputados.

1990, época de modernização do papel do Estado (12 autoridades regulatórias em Portugal e 11 no Brasil, em nível federal). A atualização das leis de criação dessas agências é de 2013 (Portugal) e 2019 (Brasil). Este trabalho, ao efetuar uma breve análise comparativa, adota o seguinte marco zero: 1889 para o Brasil e 1910 para Portugal, isto é, as datas das proclamações da República.

Ao final, concluiremos que, parecidos em muitos aspectos, mas diferentes em outros, a caminhada da democracia e do fortalecimento da regulação em Portugal e no Brasil correm no mesmo tempo e na mesma velocidade e, hoje, encontram-se em pé de igualdade institucional.

2 Introdução e objetivos

O presente trabalho analisará a questão da democracia e da regulação setorial em Portugal e no Brasil, buscando ressaltar as semelhanças e as discrepâncias. Para tanto, o livro *Problems of democratic transition and consolidation*, de Juan Linz e Alfred Stepan, será tomado como principal referência, pois diz respeito diretamente ao tema. Linz é referência internacional nos estudos sobre autoritarismo e Stepan é um dos principais estudiosos dos regimes sul-americanos, em especial o brasileiro. Com o acréscimo de outros autores citados nas referências bibliográficas, será incluída a dimensão regulatória.

Na comparação entre Portugal e Brasil, torna-se fundamental avaliar o processo de democratização de ambas as nações, que partiram de regimes autoritários e, hoje, encontram-se na categoria de democracias (“completa” para Portugal e “restrita” para o Brasil). O movimento de redemocratização no Brasil, por exemplo, seguiu o que foi designado por Samuel Huntington (1994) como “terceira onda”, que havia começado em 1974, com o fim da ditadura salazarista em

Portugal, estendendo-se aos países da América Latina, Ásia e Leste Europeu.

Com as limitações naturais de um trabalho introdutório, pretende-se aqui analisar a caminhada democrática e regulatória de Portugal e do Brasil nas últimas décadas, desde a mais recente redemocratização. Para definir um período de comparação, será feito um recorte institucional nas datas equivalentes à proclamação da República em ambas as nações, e de lá para cá, até 2022. Esse corte temporal permitirá concluir que, embora haja diferenças entre os dois países, há muitas similitudes além das raízes culturais e linguísticas que unem as duas nações.

Analisando-se ao pé da lei a realidade de Portugal e do Brasil, pode-se afirmar que ambos os países são “democráticos e de Direito”, como preconizado nas duas Constituições, e que reúnem as condições elencadas por Norberto Bobbio ao classificar as democracias na atualidade. O conceito de democracia varia de acordo com a abordagem dos autores clássicos (Levitsky & Ziblatt, Bobbio, Rancière, Weber, Rosenfield e Castells, entre vários outros), que adotarão perspectivas distintas, focos até contraditórios, mas sempre coincidirão nos princípios basilares: representação, legislação e satisfação da população.

No caso de Portugal, as agências foram criadas pela Lei nº 67/2013, chamada de Lei-quadro das Entidades Reguladoras em Portugal, cujo art. 3º define as 12 agências nacionais de regulação: Autoridade da Mobilidade e Transporte (AMT), Autoridade da Concorrência, Autoridade Nacional da Aviação Civil (Anac), Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom), Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Entidade Reguladora da Saúde (ERS), Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar), Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

(Erse) e Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (Impic).

No Brasil, o art. 2º da Lei nº 13.848/2019, intitulada Lei Geral das Agências Reguladoras no Brasil, estabelece as 11 agências federais de regulação: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Mineração (ANM).

3 Metodologia

Serão estudadas as linhas gerais do arcabouço jurídico e constitucional de Portugal e do Brasil, a história de ambas as nações, os avanços na regulação setorial e a situação atual, tanto no aspecto democrático quanto no regulatório. Para tanto, será adotada a ferramenta da revisão da bibliografia, com o debate a respeito de autores renomados em termos de política e regulação dos dois países lusófonos. Pretende-se, ainda, comparar algumas questões relacionadas à teoria da regulação vis-à-vis às teorias políticas clássicas, bem como os impactos do debate sobre opções regulatórias no âmbito do Poder Legislativo de ambos os países (Congresso Nacional, no Brasil, e Assembleia da República, em Portugal).

Este trabalho técnico que pretendemos apresentar na 12ª Jornada do Cefor propõe-se, também, a estudar a interação entre o poder político e as agências reguladoras no Brasil e em Portugal, com enfoque

em decisões governamentais e processos legislativos que visam rever, vetar ou modificar decisões regulatórias, pois tal análise representa o amadurecimento (ou não) da democracia e da regulação.

O texto ainda discorrerá, mesmo que superficialmente, sobre os temas que fundamentam a regulação clássica (autonomia, independência, transparência, governança, controle social, privatização, aspectos jurídicos, poder normativo, captura e *accountability*), além das interfaces políticas ao redor da regulação, em Portugal e no Brasil. Os autores citados nas referências bibliográficas, quer sejam brasileiros ou portugueses, contribuirão sobremaneira para a discussão desse tema.

Ao final do trabalho é apresentado um quadro (linha do tempo) que mostra alguns marcos históricos, políticos e regulatórios, comparando os seguintes períodos: Portugal, desde 1910, e Brasil, desde 1889 (épocas em que ambos os países se converteram em Repúblicas). Esse quadro é um resumo deste trabalho, ratificando todos os argumentos que serão apresentados.

4 Resultados e discussão

Pode-se iniciar o debate com a seguinte pergunta: por que discutir a regulação e a democracia em Portugal e no Brasil? Bem, temos aqui uma justificativa bem ampliada, de caráter científico. Essa abordagem tem a ver com os dois países, que tiveram uma trajetória de democratização semelhante, mas com resultados diferentes; que partilham de uma cultura administrativa que “olha com suspeita” para entidades independentes regulatórias; cujos agentes atuam em ambos os mercados (Anatel brasileira e Anacom portuguesa, que regulam o setor de telecomunicações); que há uma diferença significativa entre os dois sistemas: enquanto no Brasil a interferência política tem se verificado

mais ao nível do Legislativo, em Portugal essa faz-se sentir sobretudo ao nível do Executivo, por exemplo.

Ao revisitar a literatura clássica sobre regulação e teoria democrática, pretende-se comparar a caminhada dos dois países e traçar pontos comuns e divergentes, especialmente no âmbito das agências reguladoras federais. O quadro comparativo que está ao final do texto demonstra, na linha do tempo, essas similitudes e diferenças. Neste trabalho, nosso desejo é o de explicar que ambos os países tiveram caminhos semelhantes, tanto em aspectos políticos (proclamação da República, épocas ditatoriais e redemocratização) quanto regulatórios (criação das agências de regulação nos anos 1990). Cremos que a principal contribuição deste trabalho técnico seja o de, justamente, apresentar aos brasileiros um pouco da realidade portuguesa e, quem sabe, podermos aprender mais e trocar experiências.

5 Conclusão

Os países do sul da Europa (Portugal entre eles), como apontado na literatura em ciência política, são hoje democracias consolidadas (MÉNY, 2020) que partiram de um ponto semelhante ao do Brasil, ou seja, de um regime autoritário e com um índice de desenvolvimento inferior à média dos países europeus. Os autores apontam que tanto Brasil quanto Portugal ultrapassaram fases autoritárias e pouco democráticas ao longo do século XX e atingiram, ainda que em graus distintos, um patamar elevado em termos democráticos e regulatórios.

Evidentemente, há diferenças e semelhanças entre as duas nações, as quais precisam ser analisadas dentro de um contexto socioeconômico e político mais específico. Vários especialistas registram, com competência, as sutilezas de cada país, avaliando que ambos viveram, quase que simultaneamente, processos de transição

e consolidação democráticas e de fortalecimento do aparato regulatório. Este trabalho demonstra essa caminhada comum.

É importante referenciar que o fenômeno regulatório é recente em ambos os países (anos 1990), assim como a redemocratização (anos 1970 e 1980). Muito mais recente é a interação das agências reguladoras com o processo parlamentar, tema ainda pouco explorado e conhecido. O benefício para a qualificação do debate democrático em ambos os países é significativo: o potencial é nada menos do que melhorar a qualidade e a legitimidade da entrega de um serviço regulatório exercido com rigor, representatividade e eficiência aos cidadãos brasileiros e portugueses.

Anexo – Evolução Democrática: Portugal e Brasil

O quadro a seguir apresenta alguns marcos políticos, sociais, regulatórios e históricos, comparando Portugal e Brasil desde a época em que os países se converteram em Repúblicas (1910 e 1889, respectivamente).

Fato histórico	Portugal	Brasil
Proclamação da República	5 de outubro de 1910 Primeira República (1910-1926) Crise política e econômica Desgaste com a Primeira Guerra Mundial	15 de novembro de 1889 (Deodoro da Fonseca) “República Velha” (1889-1930) Política do Café com Leite
Interrupção democrática (golpe)	Segunda República (1926-1974) Ditadura Militar (1926-1928) Ditadura Nacional (1928-1933)	Getúlio Vargas (1930-1934) Governo Temporário Getúlio Vargas (1934-1937) Governo Constitucional
Estado Novo	Estado Novo português (1933-1974) António de Oliveira Salazar (1933-1968) Guerras coloniais (Anos 60 e 70) Marcello Caetano (1968-1974)	Estado Novo brasileiro: Getúlio Vargas (1937-1945) Segunda Guerra Mundial

Fato histórico	Portugal	Brasil
Primeira onda de democratização		Eleições e Constituição Brasília “Segunda República” (1946–1964)
Golpe e ditadura no Brasil		Golpe (1964) Ditadura (1964–1985) Governos militares que se revezavam no poder
Onda de democratização	25 de abril de 1974 (Revolução dos Cravos) Terceira República (1974–hoje) Independência das colônias	15 de março de 1985 (Posse do presidente José Sarney) “Nova República” (1985–hoje)
Constituição democrática (pós-períodos não democráticos)	25 de abril de 1976	5 de outubro de 1988
Integração continental	União Europeia (1986)	Mercosul (1991)
Agências reguladoras	Art. 3º da Lei nº 67/2013 (Lei-quadro das Entidades Reguladoras em Portugal) define as 10 agências nacionais de regulação: Autoridade da Mobilidade e Transporte (AMT); Autoridade da Concorrência, Autoridade Nacional da Aviação Civil (Anac); Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom); Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF); Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM); Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC); Entidade Reguladora da Saúde (ERS); Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).	Art. 2º da Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras no Brasil) estabelece as 11 agências federais de regulação: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Mineração (ANM).
Situação política contemporânea	Estabilidade política Rotatividade no poder Eleições para presidente da República Retomada da economia	Instabilidade política <i>Impeachments</i> Divisão do país

Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Agências Reguladoras Independentes e a separação de Poderes**: uma Contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. Ano 90, v. 786.
- ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz. **O Poder Legislativo e as agências reguladoras. Jus Navigandi**, Teresina, Ano 19, n. 4073, 26 ago. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/29350>.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C, et al.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 4ª reimpressão, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOSCO, Anna. **Recensioni**. Rivista Italiana di Scienza Politica. XXVII, n. 3, dicembre 1997.
- BRUNEAU, Thomas C. **Portugal's Unexpected Transition**. Washington DC. Wilson Center Press, 1990.
- CAMERLO, Marcelo; MALAMUD, Andrés; VAZ-PINTO, Raquel. **Ciência Política à Portuguesa: a Disciplina Contada pelos Seus Protagonistas**. ICS-UL. 2020.
- CORRÊA, Vanderlei Antônio. **A democracia moderna na concepção de Norberto Bobbio**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2671, 24 out. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17692>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30^a ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2017.

EXPRESSO. **Portugal não terá 5G com as atuais regras e o país será transportado para a idade das trevas, defende Miguel Almeida**.

Acesso em: 20 maio 2022. Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2020-10-20-Portugal-nao-tera-5G-com-as-atuais-regras-e-o-pais-sera-transportado-para-a-idade-das-trevas-defende-Miguel-Almeida>.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf.

FISHMAN, Robert M. *Democratic Practice: origins of the Iberian Divide in political inclusion*. Oxford University Press, 2019.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na regulação independente?* São Paulo, 2008, disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf62.pdf>. Revista FGV, Rio, 2008.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. "Crisis of Efficacy, Legitimacy, and Democratic State 'Presence': Brazil" (166-189). In: **Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communism Europe**. London: The John Hopkins University Press, 1996.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. **From Interim Government to Simultaneous Transition and Consolidation: Portugal** (pp. 116-129). In: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communism Europe. London: The John Hopkins University Press, 1996.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado**. 1ª ed. ABAR, 2003. Disponível em: <http://abar.org.br/images/publicacoes/agencias-e-reguladoras.pdf>.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Editora Manole, Lisboa, 2003.

MAINWARING, Scott. **The transition to Democracy in Brazil**. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. V. 28, n. 1 (1986), pp. 149-179. Cambridge University Press.

MÉNY, Yves. Democracias Imperfeitas: Frustrações Populares e Vagas Populistas. ICS-UL. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. **Crítica ao capítulo 11**. Revista Perspectivas de Ciências Sociais. Unesp. V. 23 (2000).

Geringonça. **Como funciona o sistema político português?** Maio de 2018. Disponível em: <https://medium.com/geringon%C3%A7a/como-funciona-o-sistema-pol%C3%ADtico-portugu%C3%AAs-234361966415>. Acesso em: 1º maio 2022.

Observador. **Deputados aprovam audição da Anacom e Autoridade da Concorrência sobre regulamento**. Disponível em: <https://observador.pt/2020/12/02/5g-deputados-aprovam-audicao-da-anacom-e-autoridade-da-concorrenca-sobre-regulamento>.

TUROLLA, Frederico, **Agências e regras do jogo na infraestrutura.**
Revista “Conjuntura da Infraestrutura”, p. 10-11, 2007.

Aceleração da vida e qualidade do ensino: desafios para as escolas do Legislativo

Sergio Fernandes Senna Pires²¹

Palavras-chave: Perspectivas educacionais; Aceleração social; Desafios educacionais.

Neste artigo, levantamos aspectos sobre a alteração da percepção do tempo psicológico devido à modificação dos referenciais naturais que eram utilizados antes de os meios tecnológicos assumirem esse papel. Como essa nova percepção do tempo está correlacionada com estados emocionais que afetam a participação, as expectativas e o rendimento escolar dos estudantes? Nosso principal objetivo é mostrar que a aceleração no consumo de conteúdo, incluindo os educacionais, afeta os processos psicológicos cognitivos e, principalmente, os emocionais, o que representa um conjunto novo de desafios para os estabelecimentos de ensino em geral e para os de educação legislativa em particular.

1 Os referenciais circadianos, demandas psicológicas e a aceleração do comportamento

Antes que os dispositivos eletromecânicos e eletrônicos fossem inventados, as sociedades regulavam o tempo necessário para o cumprimento das tarefas individuais com base em referenciais naturais. Nesse sentido, há tempos que a pesquisa em psicologia se dedica a

21 Doutor em psicologia e pesquisador convidado na Universidade de Brasília (UnB).

estudar a percepção do tempo, desde que eram os animais e o ciclo de noite e dia que a regulavam. Atualmente, se sabe que não apenas elementos naturais funcionam como reguladores da percepção temporal. Lemlich (2019), por exemplo, apresenta uma hipótese de que, durante o processo de envelhecimento, a percepção psicológica do tempo o acelera em função da própria alteração corporal ao longo da existência.

Outro aspecto relevante é a presença cada vez mais intensa dos sistemas cibernéticos digitais em nossas vidas. Neste trabalho, delimitamos a definição de sistemas cibernéticos ao campo da tecnologia da informação. A partir do que explica Novikov (2016), podemos entender por cibernéticos, os sistemas capazes de receber, armazenar e processar informações de forma a utilizá-las para algum tipo de *feedback* ou para controle. Então, as informações que são adquiridas e articuladas por esses sistemas são utilizadas para sofisticar as suas respostas às interações humanas.

Não raras vezes, as pessoas se surpreendem quando aferem a quantidade de tempo que passaram navegando em alguma rede social ou utilizando os diversos aplicativos em seu *smartphone* (RASMUSSEN, 2022). Os sistemas cibernéticos digitais, devido às suas habilidades cada vez mais avançadas e adaptativas, já se tornaram até uma extensão das nossas capacidades biológicas, como visualizado por Kroeber (1917), no início do século XX, ou até mesmo de nossas consciências e do nosso *self* (HSU; ELLIOTT, 2015; ROSS; BAYER, 2021), segundo pontos de vista mais radicais. Além disso, esse rápido avanço tem levado a pesquisa educacional para um campo denominado pós-digital (HYLAND; LEWIS, 2022).

Essa profusão e popularização do desenvolvimento tecnológico, juntamente com o aumento da complexidade social, diversificou a quantidade de sistemas cibernéticos digitais à nossa disposição. Essa

influência é tão marcante que o Centro de Pesquisa em Educação Digital da Universidade de Edimburgo, por exemplo, está considerando alterar o seu nome comercial para outro que enfatize os estudos pós-digitais, conforme nos indicam Bayne e Jandric (2017).

Nesse contexto, são inúmeros os benefícios pessoais e educacionais advindos do uso de dispositivos eletrônicos e do acesso a sistemas cibernéticos digitais cada vez mais sofisticados. Como descrito por Singh e Shama (2018), a quantidade de informação atualmente disponível é muito mais dinâmica, abundante e distribuída do que há apenas três décadas. A ubiquidade da informação acessada por meio de dispositivos móveis é outra característica positiva que a tecnologia nos proporcionou. A tão desejada mobilidade. É possível conferir fatos e averiguar histórias em qualquer lugar que tenha cobertura da internet. Não obstante, desejamos destacar que a popularização do uso das redes sociais e do consumo de informação, incentivada por esses inúmeros aspectos positivos, causa impactos em um dos sistemas reguladores mais importantes para o desenvolvimento de atividades pedagógicas: as emoções. Veremos a seguir como a aceleração pelo uso de dispositivos eletrônicos e das redes sociais cria um novo cenário emocional para a educação.

2 Impacto nas emoções no uso das redes sociais e na interação com sistemas cibernéticos digitais

No que diz respeito aos dispositivos móveis, neste trabalho vamos considerar que são apenas os meios pelos quais uma pessoa tem acesso ao conteúdo e a outras formas de interação com os sistemas cibernéticos digitais. A despeito de outros papéis que os *smartphones* possam desempenhar, como serem objetos participantes de rituais de consumo de informação ou entretenimento, nosso propósito é mostrar

que a aceleração pela interação com sistemas cibernéticos digitais se desdobra nos processos psicológicos emocionais e influencia, de múltiplas formas, as atividades educacionais.

A demanda de fazer cada vez mais atividades em menos tempo canaliza o consumidor de conteúdos, e também o educando, a acelerar os seus processos de aquisição de conhecimento (SINGH; SHAMA, 2018). A malfadada tentativa de dar conta da gigantesca oferta de conteúdos pode resultar em comportamentos de aceleração, como, por exemplo, ouvir áudios e assistir vídeos em velocidades alteradas. Inicialmente, a aceleração era considerada apenas um fenômeno cognitivo; entretanto, sabe-se que afeta também outros processos psicológicos (ROSA, 2013). Nesse contexto, Vahedi e Saiphoo (2018) realizaram uma meta-análise em 37 estudos sobre os possíveis efeitos ansiogênicos do uso de *smartphones*, encontrando uma correlação positiva. Portanto, essa forma de consumir o conteúdo, e de estudar, não tem desdobramentos apenas nos processos cognitivos, mas, principalmente, nos processos emocionais e também mostra os seus efeitos na qualidade das interações humanas.

Merecedor de destaque é o fato de que, ao acelerar o áudio de um conteúdo, há uma perda na percepção da entonação e de outras características paralinguísticas e metacomunicativas tão importantes para a construção do significado (BRANCO, 2018). As alterações não são só comportamentais (parte observável dos processos biopsicológicos humanos), mas também ocorrem na produção de significados e sentidos. Estudos recentes indicam as seguintes questões relacionadas à aceleração pela interação com sistemas cibernéticos digitais e seus aparelhos de interface: (1) aumento dos estados de ansiedade (VAHEDI; SAIPHOO, 2018); (2) diminuição da capacidade de atenção (KLIMOVA, 2019); (3) diminuição do interesse e da motivação para estudar os conteúdos pedagógicos menos atraentes (LUO; KAO; LIAO,

2019); (4) preferência pelo conteúdo didático apresentado como entretenimento (SINGH; SHAMA, 2018), entre outros.

3 Desafios para a educação legislativa no contexto da aceleração dos processos psicológicos

A educação legislativa não é diferente dos demais ramos educacionais no que diz respeito à necessidade de atenção com a elevada qualidade do ensino e com as dificuldades que um aluno pode apresentar durante: (1) as atividades didáticas; (2) a interação com os professores, tutores ou monitores; ou (3) a interação com os sistemas auxiliares para aprendizagem. Todas essas questões estão estreitamente relacionadas com a dimensão emocional da educação, cuja importância vem sendo cada vez mais destacada para a aprendizagem bem-sucedida e profunda (CRUZ *et al.*, 2021).

Nesse contexto, o cenário anteriormente descrito de aceleração social apresentará diversos desafios aos sistemas de ensino em geral e à educação legislativa em particular. Esses desafios estão relacionados às alterações emocionais, anteriormente descritas, provenientes da aceleração do consumo de conteúdo, do uso de dispositivos móveis e da interação com sistemas cibernéticos digitais. De forma sintética e a partir de diversos estudos (BUDDEBERG; HORNBERG, 2017; SINGH; SHAMA, 2018; BERARDI, 2019; ANDRADE; CALIXTO, 2020), podemos levantar os seguintes desafios para a educação legislativa:

(1) apresentar soluções pedagógicas para a possível presença de alunos mais sensíveis às atividades didáticas que mobilizem ansiedade ou estresse, como, por exemplo, as simulações de processos de negociação política ou de participação nas comissões temáticas;

(2) equilibrar a demanda pedagógica, possivelmente proveniente dos alunos, para a aceleração da ministração do conteúdo;

(3) oferecer alternativas pedagógicas para a possível falta de interesse em assuntos menos atrativos, como, por exemplo, usar sistemas cibernéticos digitais para proporcionar uma experiência personalizada a partir da análise das interações singulares de cada aluno;

(4) preparar-se para a provável exigência de que as aulas se aproximem do formato dos programas de entretenimento, o que cria cenário de possível promoção da frustração docente pelo aumento da complexidade na elaboração das atividades didáticas;

(5) levantar novas formas para realizar o acompanhamento da aprendizagem em cursos à distância ou online, que deem efetividade à necessária avaliação do desenvolvimento de competências e do aproveitamento dos cursos e treinamentos.

Conforme anteriormente visto, é esperado que os transtornos de ansiedade ou suas manifestações subclínicas aumentem na medida em que as pessoas interagem com sistemas cibernéticos digitais e o fazem mais rápido e de forma superficial (SINGH; SHAMA, 2018; ANDRADE; CALIXTO, 2020). Existe também a expectativa de que ocorra uma comparação entre a velocidade em que determinada pessoa está acostumada a visualizar e experimentar seu entretenimento e a velocidade com que os conteúdos pedagógicos são apresentados. Tal comparação pode gerar demandas pela própria aceleração do processo de ensino e das atividades didáticas para as quais as escolas em geral, e as dos Poderes Legislativos em particular, deverão estar preparadas para apresentar soluções.

Com a proliferação dos cursos a distância e online, é esperado que haja um aumento na dificuldade em realizar o controle e a avaliação da aprendizagem, ainda que sob o ponto de vista apenas cognitivo. É virtualmente impossível acompanhar as dificuldades de aprendizagem que alguns alunos encontrarão nos assuntos que, diferentemente para cada aprendiz, forem considerados menos atrativos ou

difíceis. Igual desafio será enfrentado para apoiar esse aluno a superar essas dificuldades, já que essa responsabilidade é compartilhada entre discentes, docentes e instituições educacionais.

A exigência, que pode aparecer a partir dos próprios discentes, de que as aulas se aproximem do formato dos programas de entretenimento, podem gerar demandas cada vez mais crescentes: (1) pelo aumento do uso de meios tecnológicos; (2) pela simplificação da apresentação dos conteúdos pedagógicos; e (3) pela utilização de métodos que poupem tempo; reduzindo-se assim o conteúdo e gerando um aumento na demanda pela constante sofisticação e elaboração de novas aulas por parte dos docentes.

4 Conclusão

Tratamos sobre a existência de uma alteração da percepção do tempo psicológico devido à modificação dos referenciais naturais que eram utilizados antes que os meios tecnológicos e os sistemas cibernéticos digitais assumissem esse papel. A partir de diversos estudos, explicamos como os processos ansiogênicos podem estar correlacionados com a aceleração do consumo de conteúdo e da experiência pedagógica que são mediados por dispositivos móveis e sistemas cibernéticos digitais.

Refletimos sobre como as alterações emocionais e comportamentais – advindas da aceleração social, do intenso uso de redes sociais e da constante interação com sistemas cibernéticos digitais – podem estabelecer desafios que precisam ser superados por todos os sistemas de ensino em geral, e pela educação legislativa em particular. Nesse sentido, será necessário redobrar os esforços no desenvolvimento de estratégias para lidar com as manifestações de ansiedade no contexto escolar, ainda que em cursos ou treinamentos realizados

a distância. A inevitável comparação entre a velocidade em que determinada pessoa está acostumada a visualizar e experimentar seu entretenimento e a velocidade com que os conteúdos pedagógicos são apresentados também precisa ser equacionada pelos sistemas de ensino. Tal comparação pode gerar demandas pela própria aceleração dos conteúdos pedagógicos.

Outro desafio nada trivial será realizar o acompanhamento pedagógico e avaliativo do processo de ensino e da aprendizagem. Com a proliferação da realização de atividades remotas, é esperado que haja um aumento na dificuldade em realizar essas duas importantes tarefas. Igual desafio será enfrentado no sentido de apoiar os alunos a superar essas dificuldades. Outra inevitável comparação será entre o formato das aulas e do entretenimento, possivelmente criando demandas didático-pedagógicas de grande vulto para as instituições de ensino.

Referências

ANDRADE, Rogério; CALIXTO, Douglas. Communication, education and the social acceleration of time in Brazilian schools. Networking Knowledge: **Journal of the MeCCSA Postgraduate Network**, v. 13, n. 2, p. 33-48, 2020.

BAYNE, Sian; JANDRIĆ, Petar. From anthropocentric humanism to critical posthumanism in digital education. **Knowledge Cultures**, v. 5, n. 2, p. 197, 2017.

BERARDI, F. **Depois do futuro**. São Paulo: Ubu, 2019.

BRANCO, Angela U. Values, education and human development: the major role of social interactions' quality within classroom cultural contexts. In: BRANCO, Angela U.; LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia, S. (eds.). **Alterity, Values, and Socialization**. Cham, Springer, p. 31-50, 2018.

BUDDEBERG, Magdalena; HORNBERG, Sabine. Schooling in times of acceleration. **British Journal of Sociology of Education**, v. 38, n. 1, p. 49-59, 2017.

CRUZ, Miguel C. A. et al. Impacto das emoções no desempenho acadêmico e na qualidade de vida dos estudantes de Medicina. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, p. 1-8, 2021.

HYLAND, Peter; LEWIS, Tyson E. **Studious Drift: Movements and Protocols for a Postdigital Education**. University of Minnesota Press, 2022.

HSU, Eric L.; ELLIOTT, Anthony. Social acceleration theory and the self. **Journal for the Theory of Social Behaviour**, v. 45, n. 4, p. 397-418, 2015.

LEMLICH, Robert. Subjective acceleration of time with aging. **Perceptual and Motor Skills**, v. 41, n. 1, p. 235-238, 1975.

LUO, Yu-Jy; KAO, Chun-Chieh; LIAO, Chun-Chin. Impact of smartphone usage on physical education scores and learning motivation. **Int. J. Learn. Teach**, v. 5, p. 50-53, 2019.

KLIMOVA, Blanka. Impact of mobile learning on students' achievement results. **Education Sciences**, v. 9, n. 2, p. 90, 2019.

KROEBER, Alfred L. The superorganic. **American anthropologist**, v. 19, n. 2, p. 163-213, 1917.

NOVIKOV, Dmitrii Aleksandrovich. **Cybernetics: from past to future**. Cham: Springer, 2015.

RASMUSSEN, Maria A. et al. Is Time on Smartphones Well Spent? **Interacting with Computers**, 2022.

ROSA, Hartmut. **Social acceleration**. Columbia University Press, 2013.

ROSS, Morgan Q.; BAYER, Joseph B. Explicating self-phones: Dimensions and correlates of smartphone self-extension. **Mobile Media & Communication**, v. 9, n. 3, p. 488–512, 2021.

SINGH, Manvin K. K.; SAMAH, Narina A. Impact of smartphone: A review on positive and negative effects on students. **Asian Social Science**, v. 14, n. 11, p. 83–89, 2018.

VAHEDI, Zahra; SAIPHOO, Alyssa. The association between smartphone use, stress, and anxiety: A meta-analytic review. **Stress and Health**, v. 34, n. 3, p. 347–358, 2018.

As funções educativas dos parlamentos digitais: um estudo piloto comparativo das experiências de educação política dos parlamentos brasileiro e europeu

Edson Gil Santos Júnior²²

Sérgio Soares Braga²³

Palavras-chave: Funções educativas do Parlamento; Parlamentos digitais; Democracia digital; Websites parlamentares; Educação para a cidadania.

1 Introdução

Nos últimos anos, em função do contexto de “crise das democracias” e de perda de confiança nas instituições parlamentares, têm sido frequentes os estudos sobre as funções dos parlamentos em geral, e dos parlamentos digitais em particular (BRUM; LESTON-BANDEIRA, 2016; LESTON-BANDEIRA; THOMPSON, 2013). Um dos principais temas de análise tem sido os programas educativos dos parlamentos, na medida em que se admite que os parlamentos digitais têm um importante papel na difusão de valores cívicos e no esclarecimento da

22 Doutorando em ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: edsongiljr@ufpr.br

23 Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Bolsista de produtividade em pesquisa PQ2 do CNPq. E-mail: sssbraga@gmail.com

população em geral sobre o funcionamento das instituições representativas. Com efeito, em seu último relatório sobre a situação dos parlamentos digitais, a União Interparlamentar destaca o papel educativo como uma das mais destacadas funções ou atividades desempenhadas pelos parlamentos digitais pelo mundo afora, colocando-o com uma das principais modalidades de promoção do engajamento do público com os órgãos legislativos, juntamente com a “informação”, “comunicação”, “consultas à população” e “participação”. Essa importância conferida às funções educativas dos e-parlamentos está incorporada à própria definição de engajamento público, formulada pelo documento. No glossário constante no relatório, se define *public engagement* como “the various ways in which the community is involved in an activity, process or decision, including through information, education, communication, consultation and participation” (IPU, 2022, p. 8).

Outros estudos recentes também sublinham a importância das funções educativas dos parlamentos digitais e dos programas educativos desenvolvidos pelas Casas parlamentares para o fortalecimento da legitimidade das instituições representativas. A estabilidade e a própria qualidade da democracia estão diretamente ligadas à confiança do povo em tais instituições, que podem ser dinamizadas, dentre outros fatores, por intermédio do desempenho de suas funções educativas (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2015, p. 189).

No tocante aos parlamentos digitais, podemos mencionar três grandes vertentes de estudo sobre as funções educativas por eles desempenhadas, bem como sobre os programas a eles associados: a) estudos sobre os impactos das ferramentas educativas digitais no público-alvo, como, por exemplo, os programas de Parlamento Jovem, Escolas do Legislativo, programas de ensino a distância, entre outros (FUKS; CASALLECHI, 2012); b) estudos quantitativos que buscam

elaborar índices e indicadores sobre as funções educativas desempenhadas pelos parlamentos digitais (BERNARDES; BANDEIRA, 2016; BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016); c) estudos de caso de experiências singulares de implementação de programas educacionais pelos parlamentos, enfatizando a percepção do corpo de funcionários, parlamentares e outros atores envolvidos em tais experiências (COSSON, 2018; MOTTA; BARROS, 2020).

O presente estudo exploratório pretende preencher uma lacuna no campo de estudos sobre as funções educativas dos parlamentos digitais, bem como na implementação de programas educativos por estas instituições, que é da análise comparativa e em profundidade de um corpo limitado de experiências, contrastando as experiências brasileiras com outras existentes ao redor do mundo, especialmente daqueles parlamentos digitais que mais avançaram no desenvolvimento de ferramentas educativas. Assim, o foco de nosso estudo são os programas educativos desenvolvidos pelos parlamentos digitais, abrangendo programas de formação política voltados ao público mais amplo e também aos funcionários da Casa. Para concretizar tal proposta, analisamos de forma comparada as experiências de educação política desenvolvidas por cinco parlamentos digitais: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal do Brasil; a *House of Representatives* do Reino Unido; o Parlamento europeu; e a Assembleia da República de Portugal. A escolha desses cinco parlamentos digitais deve-se à excelência de programas de digitalização das atividades parlamentares desses órgãos, destacada em vários estudos sobre a temática, bem como ao trabalho de campo e ao acesso aos funcionários que tivemos, no caso da Assembleia portuguesa, durante a feitura da pesquisa que resultou neste trabalho.

2 Referencial teórico-metodológico

Neste artigo, apresentaremos resultados parciais da primeira dimensão de nossa análise, ou seja, uma análise de cunho quantitativo sobre as formas como são apresentados os programas de educação política nos websites dos parlamentos selecionados. Nos inspirando em estudos anteriores de natureza análoga ou semelhante (BRAGA, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2009; BRAGA, MITOZO; TADRA, 2016; BRUM; BANDEIRA, 2016), procuraremos efetuar uma análise de cunho quantitativo das diferentes experiências com o intuito de promoção do engajamento através de programas de educação política nas plataformas digitais dos parlamentos examinados. O objetivo deste estudo é estabelecer alguns parâmetros mais gerais de comparação e avaliação entre os programas e construir indicadores objetivos, na forma de “índices”, que nos permitam quantificar e mensurar os diferentes recursos utilizados pelas plataformas digitais para promover o engajamento dos cidadãos nesses programas, bem como divulgar suas atividades.

Procuraremos efetuar nossa análise quantitativa analisando os programas de educação política (PEPs) empreendidos pelos portais parlamentares, examinando as seguintes dimensões: 1) informações básicas ao cidadão sobre a estrutura do parlamento; 2) conteúdos produzidos para públicos específicos; 3) formatos de mídia utilizados; 4) ferramentas de conhecimento avançado; 5) conteúdo educativo em espaço noticioso; e 6) promoção do engajamento através de mídias digitais.

Neste estudo-piloto, apresentaremos apenas dados referentes à primeira dimensão de nossa pesquisa, ou seja, aos programas educativos de uma maneira geral, não abrangendo os programas de simulação do trabalho parlamentar, tais como Parlamento Jovem e outros,

que também são abrangidos pela investigação. Além disso, por questões de espaço, não inseriremos os gráficos, mas apenas indicaremos os índices obtidos por cada parlamento.

Como forma de mensuração, define-se que, caso o recurso exista, será codificado como 1 e, caso contrário, será codificado como 0. Aos moldes dos estudos já citados, permite-se a criação de um índice para cada categoria encontrada nas ferramentas educativas existentes dos sites dos parlamentos, de modo a possibilitar as comparações entre variáveis. Portanto, cada índice será a média das variáveis binárias e, quanto mais próximo de 0, mais baixo será o índice; quanto mais próximo de 1, mais alto será o índice.

3 Resultados: mensurando as experiências educativas

Para a obtenção do índice nos sites dos parlamentos, iniciamos as buscas a partir da *home pages* dos websites, reconhecendo essas plataformas com sendo ainda centrais na divulgação dos trabalhos parlamentares (IPU, 2022). A análise de conteúdo dos sites foi feita diversas vezes ao longo da pesquisa, efetuando-se uma derradeira checagem e atualização em maio de 2022.

Na categoria que mapeia a *disponibilização de informações básicas*, foram elencadas 10 subcategorias, sendo elas: 1) Poder Legislativo; 2) história do parlamento; 3) visita virtual online; 4) papel da Casa Legislativa; 5) como elaborar leis; 6) funções dos parlamentares; 7) processo legislativo; 8) funções das comissões da Casa; 9) perfil dos deputados; e 10) outros temas de interesse da sociedade. Por se tratar de noções básicas sobre o parlamento e temas discutidos por ele, a maioria dos itens foram encontrados. O Parlamento europeu (PE), a Assembleia da República (AR) e o Senado Federal (SF) obtiveram o

índice de 0,88. Já a Câmara dos Deputados (CD) brasileira e o Parlamento do Reino Unido (PRU) preencheram todos os quesitos.

A segunda categoria apresenta *conteúdos para públicos específicos* e traz 7 subcategorias, sendo elas formatos específicos para: 11) crianças; 12) adolescentes; 13) universitários; 14) professores; 15) instituições e sociedade civil organizada; 16) servidores públicos; e 17) indicação de faixa etária. O SF, o PE e AR não contemplam 4 dos 7 itens, obtendo um índice de 0,43. Novamente, a CD e o PRU apresentam bons resultados, com a instituição brasileira com um índice de 0,86, não cumprindo por completo apenas o requisito “indicação de faixa etária”, pois, mesmo contendo em alguns conteúdos como no Plenarinho, não são em todos os produtos educativos do site. Já o PRU cumpre com todos os requisitos elencados.

A terceira categoria efetua um levantamento sobre os *formatos de mídia* em que os conteúdos educativos estão disponíveis. As subcategorias contam com: 18) texto; 19) vídeo; 20) animações; 21) jogos; 22) atividades lúdicas; 23) histórias em quadrinhos; 24) *lives* de debates ou educativas; 25) *podcasts*/áudio. O site do SF é o que menos apresenta variedade de formatos de mídia, atendendo apenas texto, vídeo, jogos e *lives*. Em virtude disso, obteve o índice de 0,50 e demonstrou que seu conteúdo não visa atender crianças, mas sim jovens e adultos. O PE atendeu 63% dos requisitos, enquanto a AR obteve o índice de 0,75 e o PRU, por não contar com conteúdos em formato de áudio, chegou em 0,88, sendo a CD a única a contemplar todos os requisitos elencados.

As *ferramentas de conhecimento avançado* compõem a quarta categoria e apresentam como subcategorias: 26) cursos avançados com tutoria; 27) cursos sem tutoria ou autoinstrucionais; 28) certificação; 29) cursos de pós-graduação; e 30) parcerias com universidades e/ou bolsas de estudo. Novamente, a CD se destacou e, junto com o SF,

cumpriram com todos os itens. Em ambos os casos, tanto o Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD) como o Interlegis do Senado Federal trabalham na produção de conteúdo para cursos intermediários e avançados em pós-graduações, incluindo, no caso do Cefor, um curso de mestrado profissional. No caso do PE, não foi encontrado nada que se relacionasse com cursos mais aprofundados sobre o tema ou realizado pela instituição, gerando um índice de valor 0, e o mesmo se aplicou para a AR. Mesmo o PRU, considerando os itens apresentados em sua página, alcançou o índice 0,60.

Na quinta categoria, denominada como *conteúdo educativo em espaço noticioso*, se entende a informação jornalística como ferramenta educativa, não apenas pela disponibilização da informação, mas pelo tratamento da notícia de modo a ser compreendida pelo maior número de pessoas. Como subcategorias de análise, foram elencados: 31) portal de notícias; 32) ferramentas de combate a *fake news*; 33) transmissões ao vivo de sessões; 34) *newsletter* educativo; e 35) um canal próprio da Casa Legislativa online, com a disponibilização de conteúdos educativos. Nesse aspecto, o PRU cumpre com todos os quesitos, obtendo o índice máximo. Seguido pela CD e pelo SF com índices de 0,80, enquanto o PE e AR alcançaram 0,60. Tanto o PE quanto a AR não contam com ferramentas de combate a *fake news* e, exceto o PRU, nenhum dos demais sites contam com um *newsletter* educativo.

Na última categoria, avaliou-se a presença das *instituições nas redes sociais digitais*. A pesquisa, além da checagem no site através dos *links* disponibilizados, ainda testou outras redes sociais, considerando a falta de atualização no site da inserção de *links*. Dessa forma, as subcategorias ficaram elencadas em: 36) Facebook; 37) Instagram; 38) YouTube; 39) Tik Tok; 40) Twitter; 41) LinkedIn; e 42) outras. Neste quesito, o PE se destacou, ultrapassando as redes sociais elencadas e contando com outras informadas em sua página na internet.

A CD e o SF empataram com um índice de 0,86, se limitando nas plataformas elencadas para formação desse índice, mas não contando com nenhuma outra, por isso, não contemplando a subcategoria 42. Enquanto a AR e o PRU, entre as propostas na pesquisa, não contavam também com o Tik Tok, obtendo um índice de 0,71.

Desta forma, considerando os 42 itens das 6 categorias propostas, a CD ficou com o melhor índice, com 0,92, seguida pelo PRU, com 0,86, vindo logo após o SF, com 0,74, e quase empatados o PE e a AR, com 0,59 e 0,56 respectivamente.

4 Conclusão

Este trabalho conclui que as ferramentas educativas dos parlamentos cumprem com variado grau de intensidade o papel de disponibilizar conteúdos que possibilitem o conhecimento não apenas do parlamento, mas também que levam cidadania para a população, por meio de um letramento político (COSSON, 2018). Destaca-se a Câmara dos Deputados brasileira que, entre os quesitos analisados, alcançou o melhor índice, por apresentar uma quantidade expressiva de conteúdos, em formatos variados, atendendo diversos públicos, em níveis básico, intermediário e avançado de informação legislativa, ultrapassando, inclusive, o site do Reino Unido, que foi utilizado como referência inicial para a presente pesquisa. Já o Senado Federal, que também apresenta um portfólio considerável de conteúdo, não é tão abrangente quanto a Câmara dos Deputados brasileira. No entanto, através do índice, supera a Assembleia da República portuguesa e o Parlamento europeu, respeitadas as características de cada parlamento.

Em versões mais amplas deste estudo-piloto, procuraremos detalhar e apresentar mais evidências sistemáticas coletadas nas várias etapas do presente estudo.

Referências

BARROS, A. T., BERNARDES, C. B. & RODRIGUES, M. R. O Parlamento brasileiro e as novas mídias: balanço da experiência recente da Câmara dos Deputados. In: A. Sathler & R. Braga (orgs.). **Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp. 183-221, 2015.

BERNARDES, C. B., & BANDEIRA, C. L. Information vs Engagement in parliamentary websites—a case study of Brazil and the UK. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 91-107, 2016.

BRAGA, Sérgio S.; MITOZO, Isabele B.; TADRA, Júlia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, 46 (162), 2016, p. 1192-1215.

COSSON, R. **Letramento político: a perspectiva do legislativo no estudo do Programa Estágio-Visita da Câmara dos Deputados** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

FUKS, & CASALECCHI, G. Trust and political information: Attitudinal change among participants in: **Youth Parliament in Brazil**. Brazilian Political Science Review, 6 (1), p. 70-88, 2012.

INTER-PARLIAMENTARY UNION; WILLIAMSON, Andy. *World e-Parliament Report 2022*. [S. l.: s. n.].

LESTON-BANDEIRA, C. Parliamentary functions portrayed on european parliaments' websites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 13-27, out. 2009.

LESTON-BANDEIRA, C. THOMPSON, L. Mind the Gap: Using UK Parliamentary Sources to Enhance Teaching. **The Journal of Legislative Studies**, 19:3, p. 410-421, 2013.

LESTON-BANDEIRA, C. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. **Parliamentary Affairs**, v. 67, Issue 2, April 2014, p. 415-436.

MOTA, R. C; BARROS, A. T. **Olhares sobre a educação para a democracia**: a visão dos educadores que atuam no Congresso Nacional. Pro-Posições, Campinas, SP. V. 31, 2020.

Educação para a democracia o mais cedo possível: a importância da prática democrática no dia a dia

Sergio Fernandes Senna Pires²⁴

Angela Uchoa Branco²⁵

Palavras-chave: Educação para democracia; Protagonismo infanto-juvenil; Transformação cultural; Crenças e valores.

O principal propósito desse trabalho é explicitar os aspectos teóricos relevantes à elaboração e à realização de programas de educação para a democracia no sentido de enfrentar a invisibilidade infantojuvenil e promover o protagonismo de crianças e adolescentes o mais cedo possível e no dia a dia. Diversos estudos (SARMENTO, 2005; JUNIOR; QVORTRUP, 2017; POCAHY; OSWALD, 2018) apontam que, ainda hoje, a sociedade brasileira não valoriza a participação social das crianças e dos adolescentes, o que precisa ser enfrentado. Sobre esse assunto, Pires e Branco (2007, 2008, 2012) indicam que o desenvolvimento de novas práticas educacionais está na base para a transformação cultural e para o enfrentamento de práticas sociais preconceituosas. Nessa direção, a difusão de programas de educação para a democracia, em meio ao público infantojuvenil, contribui para a promoção do seu desenvolvimento, no contexto da desconstrução de crenças e valores preconceituosos. Esse tema vem, há tempos, sendo objeto da abordagem da psicologia cultural de orientação semiótica

24. Doutor em psicologia, pesquisador na Universidade de Brasília e consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

25. Doutora em psicologia e pesquisadora da Universidade de Brasília.

(BRANCO; VALSINER, 2012; ROSA; VALSINER, 2018; ZITTOUN, 2019; VALSINER, 2014, 2021), referencial que vai balizar as nossas reflexões no presente trabalho.

Sob essa ótica, o desenvolvimento infantojuvenil se dá em meio a práticas sociais e pessoais que se manifestam em diversos ambientes: nas famílias, escolas e variadas agremiações, por exemplo. Esses ambientes fazem parte de um ecossistema cultural (XU; WU; LI, 2021) no qual cada um de nós se desenvolve. As práticas, as tarefas e a forma como as pessoas interagem nesses contextos são organizadas a partir de um conjunto simbólico que denominamos de crenças e valores. Estes se constituem em construtos psicológicos essenciais, de caráter afetivo-semiótico, e que orientam a ação humana (BRANCO, 2021). Ao nortear as percepções, os sentimentos, os pensamentos e as ações dos sujeitos, tornam-se elementos centrais no próprio processo decisório consciente (BRINKMANN, 2021; BRANCO, 2018, 2021; VALSINER, 2014, 2021). A principal diferença entre os dois construtos é que os valores são mais hipergeneralizados do que as crenças e profundamente enraizados na dimensão afetiva. Devido a esse enraizamento, tendem a ser mais resistentes à mudança, muito embora possam também ser objeto de transformação ou ressignificação (BRANCO, 2021; VALSINER, 2021).

As crenças e os valores são invisíveis por si só, mas orientam e são produzidos nas práticas, atividades e interações sociais (BRANCO, 2021). É por meio das ações e interações do dia a dia que podemos inferir quais são as crenças e os valores sociais que organizam e orientam a vida dos seres humanos em determinado ambiente do ecossistema cultural (BUDWIG, 2021; XU; WU; LI, 2021). Tomando isso em conta, dois aspectos relacionados à educação para a democracia ganham importância: 1) a efetiva análise das práticas realizadas em determinado ambiente para a inteligibilidade das crenças e dos valores

que as orientam; e 2) a introdução de novas práticas democráticas orientadas aos valores a serem promovidos.

No tocante à análise das práticas realizadas em determinado ambiente e que traduzem as crenças e os valores que as orientam, é necessário realizar estudos científicos que privilegiem a utilização de metodologias observacionais e participativas e um maior envolvimento dos pesquisadores com os ambientes, em complementação a instrumentos mais tradicionais, como os questionários e a autonarrativa (ARAÚJO; LOPES-DE-OLIVEIRA; ROSSATO, 2017).

No que diz respeito ao potencial de novas práticas democráticas orientadas pelos valores que desejamos promover, que é o objeto principal desta reflexão, podemos dizer que estas consistem na principal estratégia para a transformação cultural (ROSA; VALSINER, 2018; VALSINER, 2014, 2021; ZITTOUN, 2019). Para explicar esse processo de transformação, é necessário evidenciar a bidirecionalidade da construção cultural. De forma sintética, podemos indicar que as trocas simbólicas entre os sujeitos e as culturas dependem, entre outros, de três elementos fundamentais: 1) um conjunto pré-existente de símbolos que permitem operações linguísticas avançadas na produção, modificação e compartilhamento de significados em meio às práticas sociais (LOPES-DE-OLIVEIRA; FERNANDES, 2018); 2) processos interacionais intersubjetivos, de qualidade afetiva, que proporcionam a aprendizagem, a emergência de trocas, de operações simbólicas e da ação no mundo (BRANCO, 2018); 3) sujeitos com capacidades, funções e processos psicológicos avançados, tais como memória, pensamento, linguagem, agência, distanciamento, abstração, imaginação, emoções, entre outros (MARTIN; GILLESPIE, 2010). Esses elementos traduzem tanto a capacidade de as práticas sociais influenciarem o desenvolvimento de cada indivíduo quanto de os sujeitos alterarem as práticas coletivas. Então, essas condições devem ser valorizadas

por qualquer programa de educação democrática que pretenda ser bem-sucedido. Nesse contexto, a perspectiva sobre os ecossistemas culturais nos possibilita desenvolver um ponto de vista sobre como a cultura coletiva promove uma canalização dos processos de internalização (BRANCO, 2021), em cenários caracterizados por múltiplas possibilidades e perspectivas.

Diferentemente de outras abordagens teóricas, apesar de enfatizar a sociogênese das crenças e dos valores, a psicologia cultural igualmente valoriza a participação ativa e construtiva dos sujeitos e, assim, fornece um cenário teórico mais favorável à reflexão sobre como as práticas educacionais e a dinâmica dos posicionamentos individuais dos participantes de determinado ecossistema cultural podem transformar a realidade experimentada por esses sujeitos (ZITTOUN, 2021). Então, de acordo com essa lógica, é possível apontar para a necessidade primordial da criação de um ambiente dialógico que se contraponha às crenças da incapacidade e incompletude infantojuvenil, crenças essas que estão na base da invisibilidade dessa população e da sua suposta impotência para a desconstrução dos preconceitos.

O fenômeno da invisibilidade infantojuvenil é muito conhecido no campo da sociologia da educação (JUNIOR; POCAHY; OSWALD, 2018; SARMENTO, 2005). Com o aumento da complexidade social e diante da exigência da formalização dos processos educativos, as crianças e os adolescentes foram sendo inseridos em ambientes cada vez mais estruturados e sob o controle dos adultos. Em um processo que já ocorre há centenas de anos, o alcance da voz das crianças e dos adolescentes foi sendo restringido pelas concepções e crenças de que as crianças e os adolescentes são incompletos. Um dos indicadores mais evidentes dessa invisibilidade é a diminuição da capacidade infantojuvenil de participação ativa ou de protagonismo na transformação

das práticas, crenças e valores sociais (PIRES; BRANCO, 2007, 2008; QVORTRUP, 2017). Nessa mesma direção, existem diversos estudos que indicam os possíveis efeitos prejudiciais da invisibilidade para o desenvolvimento infantojuvenil e que reduzem o avanço das práticas pedagógicas inovadoras (EVANS, 2019; SALTIEL; LAKEY 2020). Isso nos permite concluir que o protagonismo infantojuvenil, como valor fundamental, é necessário para promover práticas coletivas e pedagógicas que tomem em conta as vozes infantojuvenis nos seus ecossistemas culturais, servindo como estratégia para o enfrentamento a múltiplos problemas que têm a sua matriz geradora nas crenças e nos valores sociais preconceituosos.

Sob esse ponto de vista e dentro da estratégia de transformação cultural, o que seria protagonismo infantojuvenil? De acordo com o referencial teórico adotado e evidenciado em diversos estudos (CABRAL; DIAS, 2019; PIRES; BRANCO, 2007, 2008; SCHNEIDER; MARTINS; DA SILVA, 2021), protagonismo infantojuvenil pode ser compreendido como a participação social do sujeito a partir do resultado de crenças, valores e práticas sociais que promovem a autonomia e a capacidade de agência de crianças e adolescentes na construção, e em possíveis mudanças, das práticas sociais e pedagógicas dos ecossistemas culturais, por meio do compartilhamento de tarefas e responsabilidades com os adultos, segundo suas capacidades. Não é, portanto, a mesma definição que encontramos no senso comum para o papel de protagonista em sua conhecida versão como o principal ator de uma representação. Consiste, no entanto, na promoção da utilização do máximo potencial de cada sujeito para participar dos processos decisórios coletivos e para operar no mundo concreto a partir de novas práticas sociais que sejam orientadas pelos valores que desejamos promover. Sob esse ponto de vista, o protagonismo desempenha múltiplas funções no desenvolvimento da agência e do

aumento da consciência sobre as crenças e os valores coletivos e pessoais que orientam os processos decisórios de cada sujeito (ZITTOUN; GILLESPIE, 2016; ZITTOUN; VALSINER, 2016).

Por um lado, é uma estratégia promotora do aumento da experiência democrática; por outro, é o contexto para a atuação afetivo-semiótica dos sujeitos na desconstrução de crenças e valores coletivos que orientam práticas preconceituosas, o que vem sendo evidenciado em estudos recentes (SCHNEIDER; MARTINS; DA SILVA, 2021; GOUVÊA *et al.*, 2019). O indivíduo em desenvolvimento internaliza seletiva e criativamente a orientação social e externaliza ativamente suas construções afetivo-semióticas sobre o ambiente cultural (BRANCO, 2018, 2021), sendo constantemente alterado como resultado dessas atividades individuais.

De acordo com essa orientação para o protagonismo, as crianças e os adolescentes podem desenvolver, o mais cedo possível e através das práticas sociais e pedagógicas, agência e responsabilidade, o que permitiria a construção coletiva de crenças e valores pró-sociais ao tempo que conhecidas práticas relacionadas aos preconceitos relativos às questões de raça, de gênero e sociais são continuamente enfrentadas e paulatinamente desconstruídas a partir dos ambientes do ecossistema cultural. Tais práticas protagônicas, de empoderamento e de aumento da consciência infantojuvenil, teriam importante papel na transformação social e de crenças e valores que canalizam as atividades e as relações entre as pessoas, não só no ambiente escolar, mas também em todas as relações mantidas pelos sujeitos no dia a dia.

É possível, portanto, sustentar a expectativa e agir no sentido de promover o desenvolvimento de práticas pedagógico-sociais que estimulem a motivação, a agência, a autonomia, a autoestima de pertencimento e a capacidade de reflexão das crianças e dos adolescentes,

o que poderá gerar, então, impactos positivos nas relações e experiências de todos os sujeitos envolvidos, possibilitando a construção de uma sociedade mais democrática.

Referências

ARAÚJO, Cláudio M.; LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia S.; ROSSATO, Maristela. O sujeito na pesquisa qualitativa: desafios da investigação dos processos de desenvolvimento. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 33, p. 1-7, 2018.

BRANCO, Angela U. Values, education and human development: the major role of social interactions' quality within classroom cultural contexts. In: BRANCO, Angela U.; LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia, S. (eds.). **Alterity, Values, and Socialization**. Cham, Springer, p. 31-50, 2018.

BRANCO, Angela U. Hypergeneralized Affective-Semiotic Fields: The Generative Power of a Construct. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.) **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 143-152.

BRANCO, Angela, U.; VALSINER, Jaan (eds.). **Cultural psychology of human values**. Charlotte: Information Age Publishing, 2012.

BRINKMANN, Svend. Rising up to Humanity: Towards a Cultural Psychology of Bildung. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.) **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 29-36.

BUDWIG, Nancy. The Dynamics of Agency and Context in Human Development: Holism Revisited. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.) **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 57-69.

Budwig, n. (2021). The dynamics of agency and context in human development: Holism revisited. In: B. Wagoner, C. Demuth & B.A. Christensen (eds.), *Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner* (pp. 57-69). Cham: Springer.

CABRAL, Fernanda M.; DIAS, Adelaide A. A criança nas i/ma (r) gens de infância: da (in) visibilidade ao protagonismo social. **Revista Teias**, v. 20, n. 56, p. 436-462, 2019.

EVANS, Keisha. The invisibility of black girls in education. **Relational Child & Youth Care Practice**, v. 32, n. 1, p. 77-90, 2019.

GOUVÊA, Maria Cristina S. et al. O protagonismo infantil no interior de movimentos sociais contemporâneos no Brasil. **Sociedade e Infâncias**, v. 3, p. 21-41, 2019.

JUNIOR, Dilton R. C.; POCAHY, Fernando; OSWALD, Maria Luiza M. B. Crianças e infâncias (im) possíveis na escola: dissidências em debate. **Revista Periódicus**, v. 1, n. 9, p. 55-74, 2018.

LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia S.; FERNANDES, Ana Cláudia R. Ethics and Alterity: The Inclusion of Students with Disabilities in Higher Education. In: **Alterity, Values, and Socialization**. Cham: Springer, 2018, p. 103-130.

MARTIN, Jack; GILLESPIE, Alex. A neo-Meadian approach to human agency: Relating the social and the psychological in the ontogenesis of perspective-coordinating persons. **Integrative Psychological and Behavioral Science**, v. 44, n. 3, p. 252-272, 2010.

PIRES, Sergio F. S.; BRANCO, Angela U. Protagonismo infantil: co-construindo significados em meio às práticas sociais. **Paidéia**, v. 17, n. 38, p. 311-320, 2007.

PIRES, Sergio F. S.; BRANCO, Angela U. Cultura, self e autonomia: bases para o protagonismo infantil. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 24, p. 415-421, 2008.

PIRES, Sergio F. S.; BRANCO, Angela U. Protagonismo infantil no contexto escolar: cultura, self e autonomia na construção da paz. In: BRANCO, Angela U.; LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia S. (eds.). **Diversidade e cultura da paz na escola**. Porto Alegre: Mediação, 2012, p. 347-370.

QVORTRUP, Jens. Macroanalysis of childhood. Research with children: **Perspectives and practices**, New York: Routledge, 2000, p. 77-97.

ROSA, Alberto; VALSINER, Jaan (eds.). **The Cambridge handbook of sociocultural psychology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 361-378, 2005.

SALTIEL, David; LAKEY, Rebecca. Analysing invisibility: The decision-making ecology and home visits. **Child & Family Social Work**, v. 25, n. 1, p. 37-44, 2020.

SCHNEIDER, Mariângela C.; MARTINS, Silvana N.; DA SILVA, Jacqueline S. Protagonismo Infantil na prática: O ensino desenvolvido com a participação dos estudantes na Educação Básica. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. 1-12, 2021.

VALSINER, Jaan. **An invitation to cultural psychology**. London: Sage, 2014.

VALSINER, Jaan. GENERAL HUMAN PSYCHOLOGY. Cham: Springer Nature, 2021.

XU, Shuangshuang; WU, Aruna; LI, Xiaowen. Jaan Valsiner, a Keen Perceiver and Creator of Cultural Ecology. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.). **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 327-335.

ZITTOUN, Tania. Sociocultural psychology on the regional scale: A case study of a hill. Cham: Springer Nature, 2019.

ZITTOUN, Tania. Forever Feeding Forward. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.). **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 77-86.

ZITTOUN, Tania; GILLESPIE, Alex. **Imagination in human and cultural development**. London: Routledge, 2016.

ZITTOUN, Tania.; VALSINER, Jaan. Imagining the past and remembering the future: How the unreal defines the real. **Making of the future: The trajectory equifinality approach in cultural psychology**, Charlotte: Information Age Publishing, 2016, p. 3-19.

Educomunicação, participação popular e democracia: a experiência do Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados

Isabela Braga²⁶

Palavras-chave: Democracia; Participação política; Protagonismo juvenil; Educomunicação.

1 Introdução

A Câmara dos Deputados é responsável por realizar uma série de iniciativas de educação para democracia que visam estimular a participação popular, contribuir para a formação cidadã e aproximar a população do Parlamento. Entre elas está o Parlamento Jovem Brasileiro (PJB), que se apresenta como uma oportunidade para estudantes do ensino médio simularem uma jornada parlamentar em Brasília. Durante esse processo, a instituição se propõe a incentivar a cidadania dos estudantes, sendo este um princípio do campo da educomunicação, área que atua na interface da educação e da comunicação. Dito isso, o objetivo central do referido trabalho foi verificar se o PJB se constitui como um projeto educ comunicativo.

26 Câmara dos Deputados.

2 Tema e problema de pesquisa

Na contemporaneidade, um problema que aflige diversos países ao redor do mundo é a crise das democracias representativas (KIERECZ, 2016). Esse regime político se consolidou com a promessa de valorização do interesse social e da participação popular, entretanto, o que se observa é o crescente descontentamento da população com a classe governante e o constante alargamento de crises políticas, que afetam até mesmo as nações consideradas mais estáveis. Essa insatisfação coletiva, catalisada pelo distanciamento aos processos governamentais e pela ascensão de movimentos extremistas, acaba por gerar constantes questionamentos e ataques quanto à legitimidade das instituições públicas.

Partindo da necessidade de corrigir esse distanciamento com a população e possibilitar ações mais democráticas, o Parlamento brasileiro instituiu diversos espaços de participação popular. Para Maria Raquel Mesquita Melo (2008), entre seus objetivos também está o de melhorar a imagem do Poder Legislativo, dar credibilidade aos trabalhos políticos, estimular a participação por meio de canais institucionais e contribuir para a formação política dos cidadãos, contemplando o princípio da educação para democracia.

Entre os programas criados, está o Parlamento Jovem Brasileiro (PJB) da Câmara dos Deputados. Assim como é contemplado no primeiro capítulo da monografia, esse se apresenta como a oportunidade de estudantes de todo o Brasil irem ao Congresso Nacional para simular uma jornada parlamentar. Desde o processo seletivo, novos conhecimentos são adquiridos de forma espontânea por meio das pesquisas do próprio estudante para a elaboração de um projeto de lei. Para essa escrita é necessário o aprofundamento em dados referentes à temática trabalhada e aos mecanismos legislativos. Já em Brasília, quando a simulação realmente começa, os estudantes vivenciam não somente

os trabalhos de um deputado na prática, mas também se abrem para novas experiências de participação cidadã.

Contudo, uma importante questão que surge durante a investigação é quanto à competência de um parlamento em educar. Conforme respondido no capítulo 2, toda essa discussão se articula com o campo da educomunicação, que habilita as Casas Legislativas em seu propósito educativo e informacional. Reunindo o conhecimento de duas grandes áreas das ciências humanas, a educação e a comunicação, este se apresenta como uma possibilidade para novas formas de aprendizagem na sociedade da informação do século XXI, constituindo-se a partir de um novo olhar sobre o processo educativo, o uso dos meios de comunicação e a apropriação de linguagens para a expressão dos alunos como indivíduos autônomos, capazes de exprimirem suas ideias e opiniões.

Quando pensado no contexto do Parlamento federal, todo esse processo busca incluir o povo nas discussões políticas que afetam diretamente seu cotidiano, prezando pelo exercício da cidadania como elemento fundamental para a manutenção da democracia. Partindo do entendimento de que características condizentes à educomunicação podem se manifestar nas iniciativas institucionais da Câmara dos Deputados, a qual se propõe a aplicá-las, indagou-se na pesquisa a caracterização do PJB como um projeto educocomunicativo. Por essa razão, foi adotado como objetivo geral de pesquisa a seguinte pergunta: se e como o Parlamento Jovem Brasileiro se constitui como um projeto de educomunicação?

3 Metodologia

Para responder a questão que permeia o objetivo geral desta pesquisa, foram definidos três objetivos específicos: 1) desenvolver uma base argumentativa como referencial teórico; 2) descrever os espaços

de participação presentes no PJB; e 3) analisar as experiências de participação dos egressos da simulação.

É importante pontuar que, devido ao caráter de atualidade, a monografia se preocupou em apresentar a ótica da edição mais recente realizada, o PJB 2020, que também se destaca por seu caráter de exceção, visto que foi realizada virtualmente devido à pandemia de covid-19. Contudo, jamais é abandonada a condição comparativa em relação às edições anteriores, fundamental para a avaliação do objeto trabalhado.

4 Resultados

Acerca da base argumentativa do trabalho, primeiro objetivo de pesquisa, utilizou-se como referencial teórico um conjunto multifacetado de especialistas de diversas áreas de pesquisa. Foi traçada uma linha de raciocínio acerca da problemática inicial da pesquisa (a crise das democracias representativas), a participação popular, o protagonismo juvenil na contemporaneidade, os programas pedagógicos da Câmara dos Deputados e a educomunicação. Uma das autoras abordadas é a socióloga Maria Victoria Benevides (1994), que entende que a educação política do povo é tida “como elemento indispensável – tornando-se causa e consequência – da democracia e da cidadania”.

A partir desse princípio, observa-se que o PJB também pode ser considerado como espaço de participação, pois, como citado anteriormente, “a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder. Quando se promove a participação deve-se aceitar o fato de que ela transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas” (BORDENAVE, 1994).

Assim como o conceito de educomunicação trabalhado se alinha aos estudos do professor Ismar de Oliveira Soares, um dos principais nomes do país em relação à temática, que conceitua o campo como:

O conjunto de ações voltadas ao planejamento e implementação de práticas destinadas a criar e desenvolver ecossistemas comunicativos abertos e criativos em espaços educativos, garantindo, desta forma, crescentes possibilidades de expressão a todos os membros das comunidades educativas. (SOARES, 2011, p. 22)

Em relação ao segundo objetivo, foram analisados outros espaços em que a educomunicação se faz presente, desde a proposta de formação dos coordenadores estaduais em Brasília até ferramentas disponíveis para a população em geral, como o site do PJB no Portal Câmara, o PJB Participe e as redes sociais do projeto. Todas essas plataformas se propõem a manter um diálogo com o público, compartilhar conceitos sobre o processo legislativo e a educação para a democracia, além de prezar por valores próprios da comunicação pública, como o direito à informação e transparência.

Acerca das entrevistas, terceira e última etapa de análise da monografia, compreendeu-se que a maioria dos participantes, ao entrar na simulação, conhecia muito pouco sobre o processo legislativo ou até mesmo a política. Entretanto, todos os entrevistados avaliaram a experiência como positiva e trouxeram diversos exemplos de como essa oportunidade impactou a vida deles posteriormente, afirmando que aprenderam bastante e modificaram a visão que possuíam acerca dessas temáticas.

O que mais citaram foi o interesse em pesquisar mais sobre o assunto, o que se alinha ao conceito de cidadania ativa (BENEVIDES, 1994), referencial abordado no trabalho, no qual o cidadão migra de uma perspectiva passiva de mero portador de direitos e deveres

para o empoderamento de novas formas de intervenção social. Esse aspecto demonstra a capacidade de formação contínua e autônoma incentivada pelo Parlamento Jovem Brasileiro, no qual seus egressos continuam se aperfeiçoando e acompanhando os acontecimentos da esfera pública com mais proximidade após a experiência no programa. Inclusive, os egressos de edições antigas do projeto afirmam que os ensinamentos iniciais adquiridos no projeto se manifestam a longo prazo e continuam influenciando ações mais cidadãs em seus cotidianos.

Ainda sobre a análise das respostas, um ponto de grande relevância foram os conhecimentos obtidos para além do processo legislativo, proposta principal ofertada pelo programa. A questão que mais apareceu nas respostas foi o contato com a diversidade cultural do projeto. O processo conjunto de aprendizagem aproxima estudantes de realidades tão distintas no Brasil, que permite que os simulantes percebam a relevância e a riqueza que existe de Norte a Sul do país e também possibilita que aprendam a dialogar com grupos tão diversos, assim como proposto pela política. Essa discussão também possui total relação com cidadania, que “se efetiva na medida em que o processo educativo se amplia e se redimensiona, o que também ativa nos alunos comportamentos ou atitudes reflexivas críticas sobre os acontecimentos que os cercam” (MORIGI, 2014).

Também foi observada a comunicação presente dentro do projeto, verificando se havia possibilidade de os alunos se expressarem e proporem sugestões, caso necessário. Destaca-se que não é defendido na monografia uma visão instrumental dos meios de comunicação, pois entende-se que “o que importa não é a ferramenta disponibilizada, mas o tipo de mediação que elas podem favorecer para ampliar os diálogos sociais e educativos” (SOARES, 2011). O resultado foi positivo, os entrevistados afirmaram que a equipe da Câmara se mostrou

disposta a atender as demandas provenientes dos simulantes e alguns também destacaram o papel dos coordenadores estaduais, mesmo sem citar algum mecanismo específico.

Esse espaço de diálogo foi fundamental principalmente na edição 2020, última simulação a ser realizada e que sofreu diversas modificações devido à pandemia de covid-19. Os estudantes que participaram da edição demonstraram desapontamento com o fato de a viagem a Brasília ter sido cancelada, mas concordaram com as justificativas. Além disso, apontaram satisfação com as decisões tomadas pela equipe da Câmara para adaptação do formato virtual e chegaram a reconhecer que era uma situação inesperada para todos, até mesmo para os profissionais envolvidos, então a comunicação foi essencial nesse processo.

Concomitantemente, estabelecendo uma relação entre a pedagogia e o PJB e seguindo as considerações feitas por Soares (2011) sobre a educomunicação nos distintos âmbitos da prática educativa, podemos entender o PJB no:

Âmbito transdisciplinar, propondo que os educandos se apoderem das linguagens midiáticas, ao fazer uso coletivo e solidário dos recursos da comunicação tanto para aprofundar seus conhecimentos quanto para desenhar estratégias de transformação das condições de vida à sua volta, mediante projetos educacionais legitimados por criatividade e coerência epistemológica. (SOARES, 2011, p. 19)

Frente aos argumentos apresentados, seguem as considerações finais do trabalho.

5 Considerações finais

Diante dos resultados obtidos, verificou-se que o Parlamento Jovem Brasileiro é um projeto de educomunicação. Contudo, é necessário um

olhar crítico, e aqui se destaca que o programa não pode ser pensado como um amplo plano de formação, visto que para isto se faz necessário um modelo de implementação universal, no qual, sistematicamente, fosse ofertada a toda população brasileira a oportunidade de participação. Entretanto, o PJB pode ser compreendido como uma proposta sólida de educação política, oferecendo um eficaz modelo de formação crítica e fomento à cidadania, estruturado sob princípios educacionais. Por isso, deixamos como sugestão a necessidade de ampliação dessa modalidade, em alinhamento com o Ministério da Educação para promoção da educação cidadã no país. Assim como sugere Soares (2011), é importante esclarecer que a educomunicação não pode ser entendida somente como uma “experiência alternativa”, e sim deve começar a ser pautada e firmada nacionalmente como uma política pública educacional.

Por fim, conclui-se que a experiência do Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados manifesta seu propósito educacional, o que contribui ativamente para a ampliação dos estudos na área. O destaque do projeto se encontra na sua proposta de formação cidadã e no incentivo à participação popular, valores estes fundamentais para a manutenção e o fortalecimento da democracia.

Referências

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia.

Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 33, p. 5-16, 1994.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, v. 11, n. 2, 2016.

MELO, Maria Raquel Mesquita. Educação política para a cidadania: a contribuição da Câmara dos Deputados. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados, 2008.

MORIGI, Valdir José; CORRÊA, Franciele Zarpelon; GUINDANI, Joel Felipe. Mídias Escolares: a cidadania na prática da Educomunicação. **Comunicação & Educação**. São Paulo. V. 19, n. 2, jul./dez. 2014, p. 51-59, 2014.

SOARES, Ismar de Oliveira. Educomunicação – o conceito, o profissional, a aplicação: Contribuições para a reforma do Ensino Médio. São Paulo: Editora Paulinas, 2011.

Participação social e cidadania: um estudo de caso do programa Vereador Mirim de Balneário Camboriú/SC

Jorge Luiz Valenga Filho²⁷

Palavras-chave: Vereador mirim; Balneário Camboriú; Participação social; Educação legislativa; Educação para democracia.

1 Contexto

A Câmara de Vereadores de Balneário Camboriú/SC, no ano de 2005, criou o programa Vereador Mirim por meio da Resolução nº 379/2005, visando desenvolver a cidadania com os jovens de escolas públicas e privadas no município. Ao longo de seus quase 17 anos, o programa teve várias adequações, adaptando-se à realidade local e às próprias conquistas atingidas.

Atualmente, estando em uma fase mais madura, podem concorrer para o programa alunos dos 7º e 8º anos das escolas públicas e privadas do município de Balneário Camboriú. Os parlamentares mirins são eleitos por suas escolas em eleições que se baseiam nas regras das eleições adultas, utilizando urnas eletrônicas, período de campanha, debates de candidatos e buscas de votos. São eleitos, então,

27 Advogado e administrador público. É diretor administrativo da Câmara de Vereadores de Balneário Camboriú/SC, atua como assessor jurídico na área de controle no município, participando do primeiro Comitê de Compliance e Boas Práticas municipal de Santa Catarina e um dos primeiros do Brasil. Possui experiência profissional nas áreas jurídica, administrativa, política e pública.

19 vereadores mirins, que são diplomados e empossados em sessão solene na Câmara Municipal. O mandato do vereador mirim tem duração de dois anos. O envolvimento do jovem na política e o exercício da cidadania são importantes, pois para Arnstein (2002) a participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão.

Nas eleições mirins do ano de 2019, foram eleitos 19 vereadores mirins em Balneário Camboriú/SC, com mandato que durou de 1º de janeiro de 2020 até 31 de dezembro de 2021, compondo a 15ª Legislatura mirim. Este grupo sofreu consequências da pandemia de covid-19, porém seu trabalho e conquistas geraram um interessante caso de estudo sobre cidadania e participação jovem na política.

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral investigar as características da participação de jovens parlamentares mirins na política municipal, no exercício inicial da cidadania, e os impactos sociais por meio do programa Vereador Mirim, promovido pela Câmara de Vereadores do município de Balneário Camboriú, analisando o exercício da 15ª Legislatura. Os objetivos específicos são: traçar um perfil socioeconômico dos vereadores mirins da 15ª Legislatura; mapear a produção legislativa dos vereadores mirins, levantando o número de proposições apresentadas; e analisar o impacto na sociedade das atividades dos vereadores mirins com maiores repercussões da legislatura analisada.

O trabalho, ao investigar os impactos do programa Vereador Mirim no município de Balneário Camboriú, serve para compreender a importância do papel do Legislativo em promover cidadania e seus efeitos na juventude municipal.

O exercício da cidadania começa no processo eleitoral, ao se divulgar o programa nas escolas. Os interessados em se candidatar passam a discutir com os colegas e familiares as ideias que podem propor

para ir ao pleito. No outro lado, os demais alunos iniciam a reflexão com a análise das propostas dos candidatos, além de o momento da votação oportunizar um primeiro contato com as urnas eletrônicas eleitorais, desmistificando a má-fama proveniente de uma campanha caluniosa que elas sofrem.

Após eleitos, esses jovens passam a representar o Legislativo, promovendo política e cidadania nas escolas simplesmente pelo cargo que ocupam. Assumem um papel de destaque e liderança em seus entornos, atuando literalmente como embaixadores da promoção social e da política. Com a devida instrução e o auxílio do Legislativo, passam a adotar postura fiscalizatória e despertam interesse pessoal nas questões públicas, refletindo no trabalho legislativo dentro de seus mandatos.

2 Fundamentação teórica

Noberto Bobbio (1986) conceitua a democracia como um conjunto de regras para a formação de um governo representativo. Boa Ventura (2002) afirma que a teoria hegemônica da democracia está à frente de um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. O programa Vereador Mirim mescla um pouco dos dois conceitos.

O Brasil é um dos países que adotam o voto obrigatório (WELLE, 2014), de modo que é fundamental os cidadãos conhecerem o básico sobre a organização do Estado, seus direitos e aspectos da democracia representativa no Brasil. A educação como direito está no art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil, que a define como direito de todos e dever do Estado e da família a ser promovida e incentivada na sociedade (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Dayrell *et al.* (2010) afirmam que crianças e adolescentes se informam sobre a

política mais por meio das mídias (televisão e internet) do que em sala de aula, e isso se revela como um grave contraste com o que é garantido pelo texto constitucional.

Arnstein (2002) retrata em sua obra uma escada de participação cidadã, em que os primeiros degraus iniciam como uma “não participação”, até os níveis mais elevados de participação. Relacionando com o objeto do presente trabalho, no parlamento mirim é possível observar uma representação simbólica que pode servir de pauta para outros atores políticos.

A metodologia de pesquisa deste trabalho está pautada em um estudo de um caso prático, analisado por meio de referencial teórico, coleta de dados, revisão bibliográfica e entrevistas. Os dados foram obtidos a partir de coleta de fontes primárias e secundárias. Como fonte de dados primários, houve levantamento de dados por meio de entrevistas com os principais atores envolvidos no caso. Como fonte de dados secundários, a pesquisa inclui consulta a documentos emitidos por instituições envolvidas no caso e mídia divulgada à época.

A pesquisa se caracteriza em um estudo de caso com obtenção de dados de modo qualitativo, e em seu desenvolvimento adota-se o método descritivo. Em relação a este trabalho, executou-se o método de estudo de caso.

3 Objetos de estudo

Por se tratar de um resumo que restringe o conteúdo, buscou-se apresentar dois acontecimentos estudados na 15^a Legislatura mirim de Balneário Camboriú, sendo eles o processo eleitoral para a nova legislatura e a conquista de três emendas parlamentares federais. Não aparecem aqui os estudos sobre as produções legislativas dos parlamentares mirins.

3.1 Eleições mirins de 2021 para a 16ª Legislatura

Ocorre um processo eleitoral dentro de cada legislatura mirim, em que os vereadores mirins auxiliam no processo principalmente no que tange à divulgação dentro das escolas. A 15ª Legislatura foi responsável pelas eleições de 2021, realizadas para compor os novos parlamentares mirins do exercício de 2022 e 2023. Para isso, o programa visitou todas as escolas aptas a participar do programa no município de Balneário Camboriú, recebendo a inscrição de 14 escolas públicas municipais e 3 escolas particulares. Essa adesão abrangeu a totalidade das escolas públicas municipais aptas a participar. Após a homologação das escolas participantes, novamente uma equipe do programa visitou todas as escolas para promover o interesse em candidaturas dos alunos. Assim, foi produzido um vídeo de aproximadamente 3 minutos para promoção do programa, protagonizado por 3 vereadores mirins, que serviu de material de apoio para divulgação. Ao final das visitas, todas as turmas de alunos de 6º a 9º ano das escolas foram visitadas, e em escolas onde havia vereadores mirins eleitos, o parlamentar acompanhou as visitas.

Para execução das eleições, firmou-se um convênio com o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC), que cedeu urnas eletrônicas para o processo. Para que seja possível utilizá-las, é necessária uma ampla organização, visto que o TRE-SC requer uma gama de informações, como a lista de todos os eleitores por escolas, dados e fotos dos candidatos, quantas seções por escolas serão utilizadas (pois neste caso são mais urnas para a mesma escola), etc. Essas informações precisam chegar ao TRE-SC em tempo hábil para que o órgão possa preparar todas as urnas por seção, deixando-as prontas para o dia da eleição.

As eleições ocorrem simultaneamente em todas as escolas, de 8h às 17h, não podendo a urna ser encerrada antes do prazo. Então, no

dia da eleição, há uma grande mobilização por parte do Legislativo municipal, com a participação dos vereadores mirins e adultos visitando as escolas em disputa. No final do dia já são revelados os nomes dos eleitos em mídia oficial. Os números da eleição de 2021 foram os maiores da história do programa em Balneário Camboriú, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 – Quadro de votos da eleição mirim
de Balneário Camboriú/SC (2021)**

Eleitores aptos	Votos válidos	Escolas participantes	Número de candidatos	Candidatos eleitos
5.708	4.301	17	69	19

Fonte: elaboração própria.

Em uma primeira análise, caso os dados sejam categorizados como “famílias” envolvidas, é possível vislumbrar que a quantidade de pessoas atingidas indiretamente por esse processo eleitoral é de extrema relevância, visto que a população municipal de Balneário Camboriú é estimada em aproximadamente 150 mil pessoas (IBGE, 2021). Quanto ao número de eleitores, existiam 90.447 eleitores no município aptos a votar nas eleições de 2020 (TRE-SC); nas eleições dos mirins o número foi de 5.708 jovens.

Assim, o processo eleitoral mirim deve ser compreendido como um fenômeno mais amplo do que apenas a seleção dos novos parlamentares. O evento possui um caráter social, ao introduzir ideias de cidadania e democracia para uma parcela jovem da população municipal, promovendo o interesse por assuntos como a política.

3.2 Emendas parlamentares

No ano de 2021, o programa Vereador Mirim de Balneário Camboriú conseguiu pela primeira vez em sua história realizar uma visita técnica a Brasília. A viagem foi viabilizada depois da expectativa que se criou após a classificação do programa no evento “Câmara Mirim” do Plenarinho da Câmara dos Deputados, e que foi cancelado por conta da pandemia de covid-19 por dois anos consecutivos.

É notório que políticos de todo o Brasil vão a Brasília para buscar recursos para seus municípios e estados. Dessa forma, questionou-se o porquê de parlamentares mirins também não realizarem esse tipo de empreitada, considerando que não existem impeditivos de quem pode solicitar emendas parlamentares (art. 166 da Constituição Federal de 1988).

Na porta do Congresso, os jovens foram divididos em três grupos diferentes de vereadores mirins, pelo critério ideológico, com um responsável por grupo, para visitar parlamentares catarinenses levando-se em conta esse mesmo aspecto. Cada grupo recebeu um projeto em mãos para solicitar recursos para escolas no momento da visita. Foi possível agendar com alguns deputados, mas é importante frisar que nenhum deles sabia que os parlamentares mirins solicitariam recursos durante a visita. Importante ressaltar também que a administração do projeto informou os alunos apenas no momento de entrada ao Congresso Federal sobre a tarefa de buscar recursos.

Ao final do dia, 3 deputados se solidarizaram com os projetos, comprometendo-se com a destinação de R\$ 100.000,00 por projeto, o que totalizou R\$ 300.000,00. Este feito foi a primeira obtenção de emendas parlamentares federais por meio de um parlamentar mirim. O regresso à cidade foi comemorado e tornou-se notícia em diversos veículos de imprensa. O efeito para os jovens parlamentares que conseguiram os recursos e para as escolas beneficiadas é algo intangível.

4 Conclusão

O estudo do presente caso é importante na análise do exercício da democracia e participação cidadã na política municipal. Programas como o Vereador Mirim promovem o desenvolvimento de jovens de diferentes faixas etárias e sociais, sendo um poderoso instrumento de participação social aliado ao projeto pedagógico. Analisar como estes fenômenos se aplicam na sociedade pode contribuir para uma melhor compreensão da formação política de jovens e os efeitos na sociedade.

A formação do jovem durante o processo é revelada na maturidade da matéria legislativa produzida conforme se sucede o mandato. É perceptível o resultado de engrandecimento do jovem participante no processo, no que tange à percepção de mundo e preocupações expostas em seus projetos.

Entender formas com que o Poder Legislativo pode contribuir socialmente fortalece os laços democráticos e engrandece o ambiente político. No presente trabalho é possível ver resultados claros obtidos por meio do programa Vereador Mirim, que podem servir de inspiração para outras câmaras legislativas no Brasil.

Referências

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação—PARTICIPE**, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

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

DAYRELL, Juarez; GOMES, Nilma Lino; LEÃO, G. **Escola e participação juvenil: é possível este diálogo?** Educar em Revista (Impresso), v. 38, p. 237-252, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602010000300016. Acesso em: 9 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População de Balneário Camboriú**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/balneario-camboriu/panorama>. Acesso em: 9 jun. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Resultado por município**. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-municipais-2020/resultado-1o-turno/resultado-por-municipio>. Acesso em: 9 de jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2009, p. 678-678.

WELLE, Deutsche. **O voto deveria ser facultativo no Brasil?** Carta Capital, 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-voto-deveria-ser-facultativo-no-brasil-1293.html>. Acesso em: 9 jun. 2022.

WELLE, Deutsche. Resolução da Mesa Diretora n. 02, de 10 de maio de 2017. Dispõe sobre o Regimento Interno Câmara Mirim. Disponível em: <https://www.balneariocamboriu.sc.leg.br/wp-content/uploads/2017/07/REGIMENTO-INTE-RNO-C%C3%82MARA-MIRIM-.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Projeto Politeia como uma proposta de ensino do processo legislativo

Thawany Gomes da Silva²⁸

Graziela Dias Teixeira²⁹

Palavras-chave: Simulação; Processo legislativo; Câmara dos Deputados; Metodologias ativas de aprendizagem; Educação política.

A simulação realizada nos âmbitos nacional, estadual e municipal do Brasil e em outros países tem proporcionado uma dinâmica de ensino diferenciada, que ultrapassa os espaços convencionais das salas de aula. Baseada na educação que utiliza metodologia ativa de aprendizado, a simulação desenvolve conhecimento por meio da indagação e experimentação, permitindo uma compreensão mais profunda por parte dos participantes (BACICH; MORAN, 2017).

Este estudo busca analisar o Projeto Politeia como uma ferramenta metodológica de ensino sobre o processo legislativo. O Politeia promove a simulação do processo legislativo brasileiro a estudantes do ensino superior. Ele é conduzido pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília em parceria com a Câmara dos Deputados.

Para alcançar o objetivo proposto, são abordados os principais conceitos sobre metodologias de ensino ativas e os benefícios da simulação como metodologia de ensino, bem como são realizadas entrevistas com ex-membros do Projeto Politeia e com servidores da Câmara dos Deputados.

28 Universidade de Brasília.

29 Universidade de Brasília.

1 Percurso metodológico

No estudo foram utilizadas a observação participante e entrevistas, duas técnicas que se baseiam na metodologia qualitativa como formas de abordagem do trabalho de campo. A metodologia qualitativa proporciona profunda compreensão dos fenômenos sociais, já que suas técnicas fornecem a percepção detalhada do evento a ser estudado (OLIVEIRA, 2008). Além disso, também foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental.

A entrevista é uma técnica que favorece a obtenção de informações a respeito das crenças, expectativas, vivências e sentimentos dos entrevistados. Sua estrutura mais livre, em comparação aos outros métodos, oferece maior liberdade e espontaneidade aos participantes (GIL, 1991). Diante disso, no período entre maio e junho de 2021, foram realizadas entrevistas com sete alunos que participaram da organização do Projeto Politeia como coordenadores nas duas últimas simulações presenciais realizadas nos anos de 2018 e 2019; e com dois servidores e um ex-servidor da Câmara dos Deputados que corroboram ao longo dos anos para execução do projeto dentro da Casa Legislativa.³⁰

No caso das entrevistas realizadas com servidores e um ex-servidor da Câmara, foram três no total que participaram da execução da simulação dentro da Câmara dos Deputados. Além de prestarem assessoria em questões legislativas durante a simulação, alguns desses servidores são os responsáveis pelo projeto dentro da Casa Legislativa e o têm acompanhado desde sua implementação na Câmara.

Outra metodologia utilizada foi a observação participante, concebida como pesquisa etnográfica em que os pesquisadores são inseridos em um grupo social por meses ou anos, a fim de acompanhar

30 As entrevistas foram realizadas em 2021 durante a pandemia de covid-19, por meio de videoconferências.

sistematicamente os indivíduos e coletar informações com o objetivo de fazer inferências a respeito dos fenômenos sociais (GILLESPIE; MICHELSON, 2011). Ela facilita a apuração de informações importantes com os atores envolvidos, além de possibilitar a modificação do ambiente em que a pesquisa está sendo conduzida (MINAYO, 2009; VINTEN, 1994 *apud* MÓNICO *et al.*, 2017).

Neste estudo, a observação participante foi realizada com base na experiência de um dos autores deste trabalho no Projeto Politeia durante os anos de 2017 a 2020, como simulante e membro do projeto. A sua experiência e olhar estão permeados ao longo do trabalho, sendo possível observar aspectos que envolvem a consolidação, estrutura e execução do projeto.

2 A simulação sob a ótica das metodologias ativas de aprendizagem

As metodologias ativas de aprendizagem podem ser concebidas como um instrumento que permite a compreensão do estudante por meio da indagação e experimentação. Estas metodologias apresentam o estudante como principal ator da construção do processo de aprendizagem. Nessa estrutura, o professor possui a função de orientar e mediar o conhecimento (BACICH; MORAN, 2017). Bacich e Moran (2017) revelam que a autonomia dos estudantes, explorada durante esse processo, pode aumentar a flexibilidade cognitiva, já que a diversidade de situações experimentadas por eles durante o processo de aprendizado corrobora para que os estudantes interajam com o conteúdo, exercitando habilidades tais como reflexão, observação, comparação, entre outras (BALDEZ; DIESEL; MARTINS, 2017).

A simulação como instrumento de ensino modifica o ambiente de aprendizagem do estudante, possibilitando a recriação da realidade

de forma projetada a fim de explorar elementos cruciais para o objetivo de ensino que se pretende chegar. Esse método permite que os estudantes mergulhem em uma situação concreta, tornando os conceitos mais concretos e compreensíveis (KROGER, 2018).

Posto isso, pode-se considerar que a simulação aplicada como metodologia de ensino contempla três objetivos de aprendizagem: o engajamento do estudante; o aprimoramento da forma em que o conhecimento é transmitido; além de desafiar as atitudes dos alunos e aumentar a conscientização sobre os problemas. Os objetivos citados são atingidos de três formas: engajamento dos estudantes no processo de aprendizado através da motivação; alteração de como o conhecimento é transmitido, utilizando o ambiente como recurso didático; e ganhos na aprendizagem substantiva, ou seja, quando a percepção de eventos novos ou antigos recebem significados, o que corrobora para a construção do conhecimento afetivo (KALLESTRUP, 2018).

Na primeira forma, a motivação, o modelo em que o conhecimento é transmitido exige envolvimento ativo dos estudantes, apresenta objetivos desafiadores, mas alcançáveis, tornando o processo de aprendizagem acessível e interessante (RAYMOND; USHERWOOD, 2013).

A segunda forma, alteração de como o conhecimento é transmitido, utilizando o ambiente como recurso didático, estimula auto-descoberta ponto a ponto, já que a simulação utiliza estímulos tais como visuais, auditivos e de personalidade, o que aborda as inteligências múltiplas (RAYMOND; USHERWOOD, 2013). Além disso, o ambiente fornecido pela simulação estimula os estudantes a atuarem em equipe, negociar, firmar compromissos e formar coalizões. Ainda, os estudantes aprendem a se adaptar rapidamente a situações que não foram previstas, apreciar melhor as diferentes perspectivas e questionar seu próprio comportamento (KROGER, 2018).

Por fim, o terceiro, ganho de conhecimento afetivo, é comprovado pelos autores Jones e Bursens (2015), que deram evidências empíricas de que a participação em simulação gera ganhos afetivos, tais como crença no sistema político, admiração pelos atores políticos e capacidade de autoavaliação.

3 Projeto Politeia

O Politeia é um projeto de extensão do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) que promove o conhecimento prático do processo legislativo brasileiro a jovens universitários de todo o país, por meio da realização de simulação.

A simulação ocorre uma vez ao ano durante o recesso parlamentar dentro das instalações da Câmara dos Deputados, que tem parceria institucionalizada com o projeto desde a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre o Ipol e a Câmara dos Deputados.

A experiência tem duração de aproximadamente uma semana. Durante esse período ocorrem o envio dos projetos e pareceres elaborados pelos participantes, a eleição dos cargos em comissão e cargos na Mesa Diretora e o colégio de líderes e o exercício do mandato dos deputados dentro das comissões e plenário. Concomitantemente com os trabalhos das comissões e plenário, os simulantes que estão como jornalistas e fotógrafos ficam encarregados de fazer a cobertura jornalística da simulação escrevendo matérias jornalísticas, realizando entrevistas e elaborando artigos de opinião.

Ressalta-se que a simulação é organizada e executada por estudantes de diversos cursos da UnB, coordenados por um docente do curso de ciência. Os estudantes da organização do projeto, aproximadamente cinquenta, se preparam ao longo do ano e se dividem em quatro coordenadorias: a coordenadoria, coordenadoria de comunicação, coordenadoria acadêmica e coordenadoria geral.

4 Experiências e relatos

4.1 Experiência da organização discente³¹

A pergunta principal realizada junto aos entrevistados contemplou questão referente à percepção da assimilação do conteúdo do processo legislativo por meio da simulação.

A partir das respostas dos entrevistados pode-se identificar que aplicar os conceitos teóricos por meio da vivência permite que o estudante fixe o conteúdo, visto que é construído um modelo mental interno, facilitando a compreensão sobre o processo legislativo. A percepção sobre os processos políticos angariados através da experiência pode aumentar o interesse dos estudantes em aprender mais a fundo o conteúdo, além de possibilitar o aumento da confiança sobre o conhecimento que adquiriram.

4.2 Relatos da Câmara dos Deputados

A pergunta principal realizada junto aos entrevistados³² contemplou questão referente aos aspectos diferenciais da simulação como metodologia de ensino em relação ao tradicional.

A partir das respostas dos entrevistados, pode-se empreender que as discussões realizadas no âmbito das comissões e plenário corroboram

31 Com base nas entrevistas realizadas com 7 alunos das coordenadorias das gestões do projeto de 2017-2018, responsável pela simulação de 2018, e de 2018-2019, responsável pela simulação de 2019.

32 A primeira entrevistada foi jornalista e responsável pelo Politeia na Coordenação de Participação Popular da Câmara dos Deputados. O segundo entrevistado é consultor legislativo da área de política e planejamento econômico da Câmara dos Deputados. A terceira entrevistada é colaboradora do projeto desde sua implementação na Câmara e ex-consultora legislativa na Câmara da área de direito internacional público e relações internacionais.

para o aprimoramento de habilidades individuais, tais como comunicação, escrita, saber ouvir e respeitar opiniões diferentes. Esses ganhos ocorrem porque a forma em que o conhecimento é perpassado estimula o envolvimento ativo dos estudantes, lança desafios que podem ser alcançados, gerando sentimentos de autonomia, confiança, relevância e relacionamento com os outros. Conhecer e fazer uso dos mecanismos do Legislativo por meio da simulação podem configurar em um amadurecimento da democracia representativa. Dado que compreender a política, seus atores e arranjos institucionais pode oferecer instrumentos para a qualidade e realização de *accountability*.

5 Conclusão

A simulação parlamentar, como uma metodologia ativa de aprendizado, realizada no Brasil, em assembleias legislativas e na Câmara dos Deputados, contribui para a construção do conhecimento, por meio da vivência e experimentação.

A simulação é uma metodologia diferenciada e complementar de ensino, visto que o ambiente fornecido por ela viabiliza o desenvolvimento cognitivo do estudante, já que são construídos modelos mentais internos devido à recriação da realidade e à interação com essa, definindo, assim, o estudante como o principal ator na construção do processo de aprendizagem. Neste ponto é importante ressaltar que, ainda que ocorra uma simulação, o que se espera dos estudantes é que não haja uma mera reprodução da atuação parlamentar, especialmente dos comportamentos viciados e criticados pela sociedade.

No caso em estudo, o Projeto Politeia, a partir das percepções dos entrevistados, pode ser definido como um instrumento metodológico de ensino sobre o processo legislativo brasileiro, pois oferece uma

dinâmica aos estudantes, os quais têm a oportunidade de aprofundar os seus conhecimentos de uma forma vivencial.

A participação, a reflexão crítica e o conhecimento adquirido propiciados pela experiência no Projeto Politeia podem ainda estimular o interesse e a formação profissional dos participantes na esfera da política, seja como políticos, assessores políticos, consultores. A experiência de vivenciar o cotidiano dos parlamentares pode desenvolver o interesse político por parte dos estudantes, em compreender os processos de votação, no acompanhamento das pautas que estão em discussão na Câmara dos Deputados, sobretudo as que possuem maior impacto para a sociedade. Essa vivência possibilita ainda a formação não somente como estudantes, mas como cidadãos com senso crítico e espírito cívico, fortalecendo as instituições e a democracia representativa.

Referências

BACICH, Lilian; MORAN, José. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, 2018.

DIESEL, Aline; BALDEZ, Alda; MARTINS, Silvana (2017). *Os princípios das metodologias ativas de ensino: uma abordagem teórica*. Rio Grande do Sul: Revista Thelma.

GIL, Antonio Carlos.(1991). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.

GILLESPIE, Andra; MICHELSON, Melissa (2011). Political Scientist: Possibilities, Priorities, and Practicalities.

JONES, Rebecca; BURSENS, Peter (2015). “The effects of active learning environments: how simulations trigger affective learning”. *Eur Polit Sci* 14, p. 254-265.

KALLESTRUP, Morten. (2018) Learning effects of negotiation simulations: Evidence from different student cohorts. In: p. Spooren, D. Duchatelet, p. Bursens, D. Gijbels, & v. Donche (eds.), *Simulations of decision-making as active learning tools* (p. 165-183). Switzerland: Springer International Publishing.

KROGER, sandra. Realising the potential of EU simulations – practical guidance for beginners. *European Political Science*, January 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) (2009). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 2009.

MÓNICO, Lisete et al (2017). A Observação Participante enquanto Metodologia de Investigação: *Atas – Investigação Qualitativa em Ciências Sociais* v. 3.

OLIVEIRA, Maria (2008). *Como fazer Pesquisa Qualitativa*. 3 ed. Petrópolis: Vozes.

RAYMOND, Chad; USHERWOOD, Simon (2013). Assessment in Simulations. *Journal of Political Science Education*.

Artificial intelligence in Parliaments: how broad should be its use?

Sergio Fernandes Senna Pires³³

Keywords: Information technology management in the Legislative Power; Artificial intelligence; Cybernetic systems in politics.

This article aims to raise the possible difficulties that the use of artificial intelligence can bring when it is adopted by parliaments. We point out aspects such as privacy, fundamental rights and, mainly, the role of human emotions in the decision-making processes that will coexist with cybernetic systems.

To unveil the psychological aspects of artificial intelligence, let's see how this expression came about. As Dick (2019) explains to us, there is a first record about the expression "artificial intelligence" from a meeting held at Dartmouth College. In 1956, a group of prominent researchers founded a research discipline to mimic aspects of human learning or any other characteristic of intelligence, envisioning that they could be described so precisely that a machine could be built to simulate them.

According to this genetic point of view of artificial intelligence, it was created to simulate intelligent human behavior. This premise seems to us, even today, quite ambitious, but a in-depth questioning is beyond the scope of our article. However, it is important to emphasize that, from a psychological point of view, behavior and thought are the result of the intertwining of different biopsychological functions and processes (VALSINER, 2012, 2014, 2021). By excluding any

33 Doutor em Psicologia e pesquisador convidado na Universidade de Brasília.

of them, it will not be possible to simulate the same result of human decision-making processes and, also, its observable part, which we call public behaviors.

In this context, it is necessary to point out a subject that has been little explored regarding the simulation of human decision-making processes, which is the decisive influence of emotions. We will then see how this influences and how the decisions of a machine may not be adequate, depending on the valence of emotions in a decision making processes and in moral decisions. Here are some questions to be addressed in regard to the proper simulation of the learning process and decision-making by cybernetic systems.

1 What are the main known problems in artificial intelligences?

The main problems pointed out by the scientific literature (BUOLAMWINI, 2017; GLIKSON; WOOLLEY, 2020; VENKATRAMAN, 2020; BRENDDEL et al., 2021; HOOBERMAN, 2021) are: (1) the algorithms are proprietary, that is, whoever created them has the legal rights about it; (2) the codes are not open and not available for auditing their processes; (3) as they are proprietary architecture, they become inaccessible to the analysis of logic and how the decision criteria are organized; (3) machine learning is a process that can occur even in spite of your will of its creators; (4) there is a risk of removing the human element from oversight of automated decision-making. After the automated decision, it would be up to humans to follow a protocol; (5) the concatenation of pre-coded commercial libraries and proprietary code can be performed as an alternative to building the complete system. This phenomenon could lead to an ignorance about what the concatenated modules are actually capable of accomplishing; (6) one

of the main elements of the human decision-making process is not present in automated decisions: the human emotions.

2 What is the main difference between human and cybernetic decisions?

Human decisions occur in the midst of a multiplicity of biopsychological functions and processes (BRANCO, 2018, 2021). Memories, life experience, beliefs, values, future perspectives, technical knowledge and emotions are some of these processes and functions. In the current technological stage, a code can simulate a certain amount of these human psychological processes, but not all of them, such as, for example, life experience and any other that involves emotions as an essential element.

One might argue that the machine has its own experience with some subject. This is certainly not a human experience. When a human being experiences life, there is always an emotional element, which allows the construction of meanings and resignifications (BRANCO, 2021). What are our values if not semiotic elements strongly impregnated by emotions? (BRANCO, 2016, 2021). Also, memories are not like recording a video. They are like writing on a wiki, where memories can be reconstructed and re-signified over time, in the presence of new experiences and emotions (LOFTUS, G.; LOFTUS, E., 2019).

Values are, therefore, the main criteria that human beings use to decide. Together with emotions, they are responsible for the multiplicity of solutions that we see in human decisions (BRANCO, 2021). Emotions are so important to our decision-making process that we have a simulator we call empathy. To be empathetic is to simulate the other's place, the other's situation, the other's emotions (DAMASIO, 2004). It is so important and central to our psyche that we can get

emotional watching a scene from a movie. Fiction or not ends up being unimportant in the face of our emotional processes. It is, therefore, a complex process that involves varied, basic and higher mental functions, including abstractions about one's past experience, memory, new emotions and making decisions about what to do with the result of this empathic process.

3 Can human moral judgment be simulated by a cybernetic system?

This is not an easy question to answer. Human decision-making process has been traditionally studied through moral dilemmas. Morality has been predominantly researched from a cognitive point of view, but practice and modern research (ALIVERNINI, 2021; ALSHARIF; SALLEH; BAHARUN, 2021; WANG, 2021) show that there are important cultural and emotional elements to be considered in this issue.

Some time ago, Shweder and Much (1987) convincingly illustrated how important it is to consider the insertion of the persons in their culture. Their processes of personal meanings construction are paramount to understand their decisions. The authors interviewed an orthodox Indian about Kohlberg's moral dilemmas, and analyzed the subject's discourse seeking to explore the meanings he attributed, in particular, to Heinz's dilemma (to steal or not to steal from the pharmacist, who does not comply to any of his arguments about the drug that could save his wife's life). They consider that the justifications of the Indian, when analyzed in the light of the cultural context, reveal that they cannot be classified according to the criteria pre-established by Kohlberg. This is because they imply a sense of what life is and ethical issues completely different from those observed in Western cultures. The basic idea of this debate is that the

developing individual, when supported by the moral suggestions present in his culture, reconstructs his notions of right and wrong from his daily experiences.

Complementing the above explanation, moral decisions, above all, include the weight of emotions. The example of the Indian who refused to justify the theft of the drug, took into account his religious beliefs and the scenario of an eternal life living with the transgression of being a thief. In their criticism of Kohlberg's fixed stages of moral development, Shweder and Much (1987) and several other more recent researchers (MAZUR et al., 2021; SILVA GUIMARÃES, 2022; XU; WU; LI, 2021) argued that evaluations and analysis criteria would pass through the subjectivity of the analysts. Following this same reasoning, codes also pass through the subjectivity of their creators, including their preconceptions about life.

4 Artificial intelligences and legislative houses

An important aspect of this debate is based on the need to apply what was previously developed to the use of artificial intelligence in the work carried out in parliaments. We can foresee two main fields of use in: (1) administrative routines; (2) support of the political decision making. With regard to the two fields we must point out that there are many questions about the ownership of the code and the impossibility of being audited not only for its decisions, but also with regard to the processes until the decision is made. In addition, it is necessary to point out to the immense problem that consists of the concatenation of predefined and proprietary commercial libraries, which can constitute a risk for the reliability of decision-making processes.

The current inability of cybernetic systems to fully simulate the decision-making process, including the influence of human emotions,

is another limitation that needs to be pointed out. As demonstrated, they participate in an inseparable way both in the formation of the fundamental criteria of any decision-making process, and as a regulator in the interaction of other psychological processes such as memory, perception, thought, language, etc.

The simulation of emotions that occurs in cybernetic systems is based on the presentation of emotional responses such as facial expressions, voice intonation, or narrative about the emotion. However, the scientific literature on emotions is practically unanimous in indicating that emotional responses are not emotions themselves (BARRETT; WESTLIN, 2021).

The real danger and a potential risk will occur when political actors begin to rely too much on cybernetic systems and, then, a tendency not to question the outcome of cybernetic decision-making processes would be established (CHONG et al., 2022).

So, it is advisable that, in the context of the proliferation of supposedly autonomous cybernetic systems that become part of our daily life, a necessary in-depth analysis should be done routinely. It is also necessary to reflect on the cultural, social and legal implications that arise from the interaction between human beings and these systems. In the territory of requirements and regulations, so-called autonomous cybernetic systems must undergo mandatory human oversight.

5 Conclusion

There is no way to simulate a human decision without emotions. They are an underlying and inseparable process of decision-making phenomena. As previously pointed out, beliefs and values without emotions are equal to any other criteria. An emotionless process may have the result that it is more efficient to exterminate a person with

severe disabilities, for example, as they would be a burden to the community and would represent an additional cost to be absorbed by everyone.

However, it is the value these people have to the collective that prevents us from making this kind of decision that would not be so difficult for a machine. Relevantly to be noted is that other programs and data scientists were introduced to its aspects relevant to their codes. Without raise the question of the lack of transparency about the abusive and unethical use of artificial intelligence, what is the most important conclusion is the urgent need for criteria in all uses of an artificial applications in parliament.

References

ALIVERNINI, Fabio et al. Physical distancing behavior: The role of emotions, personality, motivations, and moral decision-making.

Journal of pediatric psychology, v. 46, n. 1, p. 15-26, 2021.

ALSHARIF, Ahmed H.; SALLEH, Nor Z.; BAHARUN, Rohaizat. The neural correlates of emotion in decision-making. **International**

Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, v. 11, n. 7, 2021, p. 64-77.

BARRETT, Lisa F.; WESTLIN, Christiana. Navigating the science of emotion. In: MEISELMAN, Herbert L. (ed.). **Emotion measurement**. Sawston: Woodhead Publishing, 2021, p. 39-84.

BUOLAMWINI, Joy A. Gender shades: intersectional phenotypic and demographic evaluation of face datasets and gender classifiers. Tese de Doutorado. Institute of Technology, Massachusetts, 2017.

BRANCO, Angela Uchoa. Values and their ways of guiding the psyche. In: VALSINER, Jaan et al. (eds.). **Psychology as the Science of Human Being**. Cham: Springer, 2016, p. 225-244.

BRANCO, Angela U. Values, education and human development: the major role of social interactions' quality within classroom cultural contexts. In: BRANCO, Angela U.; LOPES-DE-OLIVEIRA, Maria Cláudia, S. (eds.). **Alterity, Values, and Socialization**. Cham: Springer, p. 31-50, 2018.

BRANCO, Angela U. Hypergeneralized Affective-Semiotic Fields: The Generative Power of a Construct. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.) **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 143-152.

BRENDEL, Alfred B. et al. Ethical management of artificial intelligence. **Sustainability**, v. 13, n. 4, p. 1974, 2021.

CHONG, Leah et al. Human confidence in artificial intelligence and in themselves: The evolution and impact of confidence on adoption of AI advice. **Computers in Human Behavior**, v. 127, p. 1-10, 2022.

DAMÁSIO, António R. Em busca de Espinosa: prazer e dor na ciência dos sentimentos. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

DICK, S. **Artificial intelligence**. Harvard Data Science Review, 2019.

GLIKSON, Ella; WOOLLEY, Anita W. Human trust in artificial intelligence: Review of empirical research. **Academy of Management Annals**, v. 14, n. 2, p. 627-660, 2020.

LOFTUS, Geoffrey R.; LOFTUS, Elizabeth F. **Human memory: The processing of information**. Psychology Press, 2019.

GUIMARÃES, Danilo S. Theoretical-methodological implications for research from the ethical standpoint of Semiotic-Cultural Constructivism in Psychology. **Integrative psychological & behavioral science**, p. 1-15, 2022.

HOOBERMAN, Lucy. The Coded Gaze: algorithmic bias, facial recognition and beyond: How research can change the law and influence people. In: **13th ACM Web Science Conference**. 2021, p. 7-8.

MAZUR, Lucas B. et al. The importance of cultural psychological perspectives in pain research: Towards the palliation of Cartesian anxiety. **Theory & Psychology**, v. 32, p. 183-201, 2021.

SHWEDER, Richard A.; MUCH, Nancy C. Determinations of meaning: Discourse and moral socialization. In: KURTINES, W; GERWITZ, J. (eds.). **Moral development thru social interaction**, New York: Wiley, 1987.

VALSINER, Jaan. **An invitation to cultural psychology**. London: Sage, 2014.

VALSINER, Jaan. **General Human Psychology**. Cham: Springer Nature, 2021.

VENKATRAMAN, Vijaysree. Bias in the machines. **New Scientist**, v. 247, n. 3295, p. 30, 2020.

XU, Shuangshuang; WU, Aruna; LI, Xiaowen. Jaan Valsiner, a Keen Perceiver and Creator of Cultural Ecology. In: WAGONER, Brady; DEMUTH, Carolin; CHRISTENSEN, BO, A. (eds.). **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Cham: Springer, 2021, p. 327-335.

WANG, Yinying. What is the role of emotions in educational leaders' decision making? Proposing an organizing framework. **Educational Administration Quarterly**, v. 57, n. 3, p. 372-402, 2021.

Banco de Ideias da Câmara dos Deputados: uma proposta de melhoramento

Cristian Brayner³⁴

Palavras-chave: Processo legislativo; Banco de ideias; Câmara dos Deputados; Projeto de lei de iniciativa popular.

1 Introdução

A iniciativa popular expressamente prevista pela Carta Magna de 1988 e a apresentação de sugestões legislativas à Comissão de Legislação Participativa (CLP) são as duas únicas modalidades formalmente estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio. Ambas gravitam em torno da ideia de que o exercício da democracia direta – as propostas – pode ser harmonizado com a democracia indireta – os representantes apreciando as mesmas sugestões. Ademais, essas duas modalidades de participação se pautam no desejo de dar voz aos que gritam juntos e de fora dos muros do Parlamento. Em outros termos, o coletivo é condição *sine qua non* de tais práticas.

Ainda que a presença de alguns desses mecanismos de participação popular na Constituição Federal brasileira seja um reflexo inequí-

34 Graduado em direito, filosofia, tradução, biblioteconomia e letras (língua e literatura francesas), mestre em ciência da informação, doutor em literatura e práticas sociais pela Universidade de Brasília. É pós-doutor em história pela Casa de Rui Barbosa. Agraciado com o Prêmio Casa de las Américas, dedica-se ao estudo da gestão de equipamentos culturais, bem como das questões jurídicas envolvendo o patrimônio histórico. É, atualmente, servidor da Câmara dos Deputados e professor do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo.

voco da intitulada democracia contra-hegemônica – em que sujeitos sociais reivindicam participação nas decisões, gerando certo nível de fissura do monopólio do Estado no exercício do poder político institucionalizado –, não se pode ignorar que a abertura à iniciativa de participação popular não foi a mais ampla possível. Isso reflete a natureza tensa, desafiadora e perpetuamente defectiva da intitulada democracia: “Podemos definir uma sociedade democrática por sua suspeita nunca totalmente mitigada de que seu trabalho não está completo” (BAUMAN, 2001, p. 252).

O chamado Banco de Ideias da Câmara dos Deputados se insere neste quadro político inconcluso. Definido como ferramenta em que “o cidadão pode apresentar à Câmara dos Deputados suas ideias, as quais ficam disponíveis para consulta dos Parlamentares e das entidades da Sociedade Civil”, [tem por objetivo] “ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo” (BRASIL, 2021). Contudo, ao contrário das outras duas modalidades de participação do cidadão apontadas pela própria Câmara dos Deputados em seu *site* – Projeto de lei de iniciativa popular e Sugestão legislativa –, o Banco de Ideias não sofreu qualquer espécie de regulamentação.

Objetivando esquadriñar alguns dos elementos considerados nevrálgicos em um futuro processo de formalização do Banco, o presente estudo apresentará, inicialmente, algumas hipóteses de criação da ferramenta, o que se deu por meio da aplicação de questionário aberto junto à CLP, órgão permanente daquela Casa e responsável por este canal participativo desde a sua criação. Com esse mesmo propósito, apresentamos a parca literatura a respeito do objeto. Em seguida, avaliaremos os impactos da falta de previsão normativa do Banco em questão à luz do pensamento de Patrick Charaudeau, em particular de três elementos principiológicos (alteridade, influência e regulação). Finalmente, analisaremos alguns aspectos normativos que podem ser

incorporados ao Banco de Ideias em seu processo de normalização, o que se dará a partir da sua confrontação com uma ferramenta instituída e mantida com este mesmo propósito, a saber, o Banco de Projetos, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, cujas informações foram recuperadas no *site* desta Casa Legislativa e por meio de questionário aberto respondido pela própria instituição.

2. A gênese do Banco de Ideias

Admitindo que os rígidos requisitos do Projeto de lei de iniciativa popular tornaram praticamente inexecutável a participação do povo no processo legislativo e objetivando fomentar a representação política, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em agosto de 2001, o Projeto de Resolução nº 151/2001 – que originou a Resolução nº 21/2001 –, de autoria da Mesa Diretora da Casa, criando a CLP. Aécio Neves, na ocasião presidente da Câmara dos Deputados, ressaltou a expectativa de garantir por meio dessa medida o efetivo ressoar das vozes coletivas nos espaços de decisão do Parlamento:

[...] aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia. [...] O instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados. (BRASIL, 2001, p. 7)

Dentre as atuais 25 Comissões permanentes da Casa, a CLP é a única desprovida de um campo temático exclusivo. Seu escopo de competência gravita em torno de certos atores que passaram a ter espaço formalmente franqueado no processo legislativo. Além de poderem apresentar sugestões de iniciativa legislativa, associações, sindicatos, órgãos de classe e entidades organizadas da sociedade civil

(exceto partidos políticos) podem promover, juntamente como as instituições culturais e científicas, pareceres e propostas (BRASIL, 2020). Vale ressaltar que o espectro participativo da CLP previsto em regimento se restringe a entes grupais, tendo por escopo sugestões legislativas de competência federal. Observamos, assim, que a CLP optou por uma fórmula de participação coletiva, em detrimento de modalidades individuais.

A partir dessa constatação deve-se questionar as condições de surgimento do Banco de Ideias. Embora não represente em si mesmo um arrefecimento na investida democrática e plural, há que se elencar a razão pela qual se instaurou no âmbito da CLP uma ferramenta destinada a receber sugestões de proposições legislativas do cidadão. Seria essa medida um atentado ao espírito coletivo da Comissão, preceituado em norma? Ora, é o vínculo do sujeito a uma comunidade que o caracteriza como cidadão a ponto de beneficiá-lo com um espaço privilegiado de fala. Portanto, a cidadania, ao mesmo tempo que implica sentimento comunitário, “significa, também, inevitavelmente, a exclusão do outro” (GUARINELLO, 2013, p. 46), ou seja, o direito de se colocar como indivíduo dotado de autonomia, ainda que irremediavelmente submetido ao dialógico. Desse modo, o Banco de Ideias pode ser encarado como eco desse espírito intuitivo de outorgar espaço a vozes que, embora registradas no singular, tornam presentes o plural.

Mas, afinal, o que motivou a criação do Banco de Ideias no âmbito da CLP? Como a Câmara dos Deputados tem lidado com tal criação? São palavras de Couto (2007, p. 16):

[...] ao perceber o desejo crescente de muitos cidadãos, *per si*, em também apresentar suas propostas e, assim, participar do processo legislativo, a Comissão criou, em 2005, o denominado Banco de Ideias, que tem como finalidade receber ideias de cidadãos não vinculados a qualquer entidade da sociedade civil organizada.

Curiosamente, esta sensibilidade em se criar um mecanismo potencializador de coleta e reverberação de anseios dos cidadãos na Casa não veio acompanhada da decisão em institucionalizar tal instrumento. De fato, não consta no corpo do texto regimental da Câmara dos Deputados, nem em qualquer outro ato legislativo, qualquer menção ao Banco de Ideias. Este hiato permanente poderia ser justificado, em tese, pela própria esfera de atuação da CLP, restrita aos entes coletivos, segundo o Regimento Interno.

Quanto ao marco inicial do Banco de Ideias, paira o desconhecimento, inclusive no âmbito da CLP, seu órgão gestor (Anexo I). Entretanto, alguns autores asseguram que ele se deu no curso de 2005 (COUTO, 2007; LIMA; EMEDIATO, 2014), ou seja, apenas quatro anos após a instituição da própria CLP. Embora o motivo de sua criação também seja ignorado, a CLP suspeita que o Banco tenha sido resultante de uma ação isolada, protagonizada por servidor lotado na unidade. São palavras da CLP (Anexo I):

Com o passar dos anos e com as mudanças na secretaria da CLP, a despeito do esforço por recuperar o histórico da criação do Banco de Ideias, não foi possível até o momento recuperar os eventos que levaram à implementação do Banco de Ideias. A percepção compartilhada é a de que foi o esforço pessoal de algum servidor ou funcionário, que contou com a anuência da presidência do colegiado, que levou a sua implementação.

Embora concebido institucionalmente como produto nascido de uma decisão individual, é presumível ter ele sido deflagrado em decorrência de um intrincado conjunto de “normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações” (MACHADO-DASILVA; GONÇALVES, 1999, p. 220). Afinal, é de praxe que o comportamento do sujeito seja modelado por padrões forjados na interação e materializados em normas, ainda que não positivadas. Nesse sentido, a superavaliação do com-

portamento dos indivíduos como tomadores de decisões, conforme preceituado pela teoria neoclássica, cede espaço a percepção de um pensar e agir coletivo que caracteriza a própria instituição (BURNS; SCAPENS, 2000), o que pensamos ser o caso da Câmara dos Deputados em relação ao Banco de Ideias.

3 A falta de previsão normativa

O que serviria de sustentáculo a uma ferramenta legislativa com mais de quinze anos de existência senão um sistema modelador e mantenedor da própria instituição Câmara dos Deputados? (FONSECA, 2003). Acreditamos que isso se deu por sua capacidade de reverberar conceitos prevalentes e institucionalizados na sociedade da época que tal ferramenta foi incorporada às práticas da instituição legislativa (MEYER; ROWAN, 1977). Mas, afinal, que valores são esses?

É sabido que o sistema representativo parlamentar brasileiro instaurou “diversas alternativas [...] em formas diretas ou indiretas de participação” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 889), o que somente foi possível em virtude do anseio e das demandas dos mais diversos setores da sociedade organizada, desde meados de 1987/1988, e até então represados pela ditadura militar. A CLP é um dos novos campos de inserção popular, tendo o Banco de Ideias como um dos seus frutos. A cercania entre as origens do Colegiado e da ferramenta – CLP e Banco de Ideias, respectivamente – nos leva a crer que ambas fazem parte de um mesmo movimento destinado a fazer ressoar as vozes do “lado de fora”.

Contudo, iteramos que o Banco de Ideias permanece num estado de limbo institucional. Afinal, ele jamais foi objeto de regulamentação seja por meio do texto regimental da Câmara dos Deputados, seja via

outra espécie normativa, distinguindo-se, portanto, das duas outras modalidades de participação do cidadão via CLP – Projeto de lei de iniciativa popular e Sugestão legislativa. Ainda que sua permanência possa nos levar a presumir ser ele dotado de certas qualidades enquanto tecnologia, é necessário nos interrogarmos se, sob as atuais circunstâncias de informalidade, pode ser efetivamente concebido como canal de discurso político.

Enfatizamos, desde já, que toda prática parlamentar, por sua natureza social, se dá por meio do discurso e da ação. A comunicação parlamentar é, de fato, “um agir sobre o outro” (CHARAUDEAU, 2006, p. 253), o que, além de fazer o interlocutor dizer, impõe a quem ouve o dever de agir. Portanto, além de uma interação entre dois sujeitos (princípio da alteridade) objetivando influenciar os comportamentos do outro (princípio da influência), suas modalidades de discurso devem permitir, a cada um dos parceiros, administrar a troca de maneira a torná-la possível (princípio da regulação).

A falta de normas institucionalizadoras aloca o Banco de Ideias para um território de flagrante inobservância dos já mencionados princípios do processo comunicacional. Quanto ao primeiro deles, o da alteridade, há de se observar que, embora o Banco detenha um potencial dialógico significativo, tem se reduzido em registrar sugestões legislativas do cidadão em sua plataforma. Isso pode gerar duas grandes inquietações: primeira, a do cidadão que, ao enviar sua sugestão, presume ter criado um vínculo suficientemente intenso com os membros do Parlamento a ponto de aspirar ter sua ideia transformada em lei. Ora, trata-se de uma expectativa superestimada, já que no calor do hiato normativo não há segurança da presença do “outro”, condição da própria alteridade, que caracteriza o discurso político.

Quanto ao princípio da influência, ao se limitar a registrar “aspirações” individuais, sem visibilizar de forma inequívoca o “outro”,

a ferramenta se esvazia de significado, não influenciando a tomada de decisões na Casa e, por conseguinte, não representando uma ação efetiva no que Charaudeau (2006, p. 257) intitulou de “fazer político”. Parece-nos que, atualmente, o Banco de Ideias está esvaziado de elementos de persuasão. Isso, talvez, explique o porquê de a CLP jamais ter mapeado alguns aspectos de impacto que nos parecem cruciais em relação ao Banco de Ideias, tais como o montante de sugestões recebidas e incorporadas desde a sua criação.

Finalmente, em relação ao terceiro princípio, o da regulação, reiteramos que sem normas claras estatuidando atores e regras de admissibilidade, bem como, a título suplementar, processos de tramitação e mecanismos de disseminação e empacotamento das sugestões, os conflitos tendem a se intensificar, podendo culminar no questionamento da própria viabilidade da ferramenta. Afinal, ao ser posta no campo da mera possibilidade carente de materialidade discursiva, o Banco de Ideias permanece neste estado purgatorial, afeto aos ventos políticos que sopram na Casa, em particular na CLP.

4. Elementos para a normalização do Banco de Ideias

Reconhecida a relevância da edição de normas reguladoras de instrumentos como o Banco de Ideias – o que poderíamos chamar de processo de institucionalização –, é importante nos debruçarmos sobre os seus possíveis elementos constitutivos. Nesse intuito, confrontaremos o Banco de Ideias da Câmara dos Deputados com o Banco de Projetos, instituído pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), em 2009, por meio da Resolução nº 862, e atualmente regulamentado pelo Ato da Mesa nº 11/2019. Embora esses atos normativos da Alesp primem pela concisão – o primeiro deles é constituído por apenas 8 artigos –, eles contemplam adequadamente os

principais aspectos que vão em direção ao grande desafio de todo discurso político, que é formar um sistema (CHARAUDEAU, 2011). Serão analisados quatro aspectos, a saber: 1) Natureza ontológica; 2) Caráter finalístico; 3) Público-alvo e demais atores; 4) Quesitos formais e materiais, verdadeiros filtros no processo de esquadramento das propostas oriundas de indivíduos e entidades, bem como na previsão de um corpo técnico qualificado encarregado por esta análise.

5 Conclusão

Embora esteja fora do escopo da presente pesquisa avaliar o atual impacto do Banco de Ideias na relação entre cidadão e Parlamento, são inconteste as dificuldades enfrentadas pela ferramenta em se estabelecer como “um canal que a Câmara disponibiliza para incentivar a participação popular no processo legislativo”. Esse sentimento de malogro foi compartilhado pela própria secretaria da CLP ao ser questionada a respeito dos atuais embaraços envolvendo a ferramenta.

Alguns aspectos nevrálgicos do presente estudo devem ser destacados. 1) A percepção de que a ferramenta gera no cidadão uma “ilusão de participação”, testificando o seu status deficitário em relação ao princípio da alteridade. De fato, o “outro” – os deputados – se faz ausente em seu atual modelo – uma mera lista de ideias editorialmente mal-ajambrada –, não havendo, portanto, efetivo vínculo dialógico entre o cidadão e o Parlamento. 2) A incerteza do dialogismo do Banco de Ideias tem por natural desdobramento pouco ou nenhum impacto da ideia do cidadão no processo legislativo, afastando o princípio da influência. Em outros termos, ele não prevê mecanismos que garantam ao cidadão afetar emocionalmente o parlamentar, fazendo-o agir. Além de a ferramenta não contemplar

mecanismos de recuperação, frequentes em bases de dados dessa natureza, ela não gera qualquer produto ou serviço, tal como a disseminação seletiva da informação. 3) O hiato do princípio da influência e, por conseguinte, da contrainfluência – a possibilidade de o deputado repelir a ideia proposta – faz com que não existam estratégias no quadro comunicacional do Banco de Ideias, afastando, assim, a observância ao princípio de regulação.

Não obstante a flagrante tensão entre a ferramenta e a entidade que a gerencia, o Banco de Ideias pode representar, se adequadamente configurado, um instrumento importante em prol da democratização do processo legislativo na Câmara dos Deputados. Sendo assim institucionalmente percebido, é necessário garantir ao Banco *status* formal, contemplando alguns parâmetros mínimos via ato normativo, enumerados a seguir. 1) Ser concebido como programa de natureza permanente e sistêmica, e não, simplesmente, ferramenta tecnológica. 2) Estatuir como objetivo principal a promoção da formulação de proposições legislativas e, por derivação, constituir produtos e serviços. A título de ilustração, a edição, publicação e divulgação periódica de repertório digitais das sugestões podem ser de grande valia, afinal, é de suma importância que este rol de aspirações possa chegar aos parlamentares, permitindo a eles apreciarem e, se assim o desejarem, adotá-las. 3) Estabelecer mecanismos técnicos garantidores da natureza dialógica da ferramenta. Isso implica permitir ao cidadão acompanhar os desdobramentos de sua ideia no âmbito do Parlamento e, aos deputados, conhecerem tais sugestões. 4) Possibilitar a análise preliminar das ideias, o que implica estatuir quesitos mínimos de admissibilidade e, por desdobramento, instituir uma equipe de *experts* investida em tal competência, como ocorre na Alesp.

Acreditamos que, ao contemplar esses quesitos, o ato normativo regulamentador do Banco de Ideias tenda a suprimir qualquer

experiência de estranhamento. Afinal, conquanto o Banco de Ideias da Câmara dos Deputados e o Banco de Projetos da Alesp tenham em uma de suas pontas o desejo do cidadão, este jamais deixa de se investir de marcas e cores do interesse do grupo em que está inserido.

Referências

BAUMAN, Z. **A sociedade individualizada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Participação política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de política**. 5 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, São Paulo, 2004. v. 2, p. 889.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução n. 151, de 2001. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. LVI, n. 64, p. 18532-18533, 5 maio 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 21 ed. Brasília: Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 21, de 2001**. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2021/resolucaodacamaradosdeputados-21-12-maio-2021-791358-publicacaooriginal-162824-cd-presi.html>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Cartilha**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p. 8.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Banco de ideias dos cidadãos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/outros-documentos/banideias.htm>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CHARAUDEAU, P. O discurso político. In: EMEDIATO, W.; MACHADO, I. D.; MENEZES, W. (org.). **Análise do discurso**: gêneros, comunicação e sociedade. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso, Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos, Faculdade de Letras da UFMG, 2006, p. 251-268.

CHARAUDEAU, p. **Discurso político**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

COUTO, A. A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006. 2009. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 47-66.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, p. 340-363, Sept. 1977.

Estudo bibliométrico das publicações sobre aposentadoria da pessoa com deficiência

Kelly Viviane da Silva³⁵

Roberto Campos da Rocha Miranda³⁶

Palavras-chave Aposentadoria da pessoa com deficiência; Reforma da previdência; Aposentadoria especial; Legislação.

1 Introdução

A mudança no ordenamento jurídico advinda da última reforma da previdência ensejou a positivação do servidor público federal, pessoa com deficiência, como sujeito de direito de aposentadoria especial. Notório salientar que a inovação não alcança os servidores públicos dos entes subnacionais, pois a esses caberá deliberar sobre a previdência em seu âmbito de governo.

Diante desse contexto, neste trabalho se pretende avaliar o estado geral das publicações sobre aposentadoria da pessoa com deficiência, considerando a produção científica sobre o tema com inteiro teor, de 2005, ano inaugural da admissão legal desta modalidade de aposentadoria, a 2021. Esta revisão sistemática se valeu da bibliometria, ve-

35 Analista legislativa enfermeira do Senado Federal. Mestranda em Poder Legislativo pelo Cefor. Especialista em gestão estratégica de saúde pela UNA-BH. Especialista em enfermagem em saúde mental pela UFMG.

36 Doutor em ciências da informação pela Universidade de Brasília. Analista legislativo da Câmara dos Deputados. Professor do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados.

rificando as publicações relacionadas à aposentadoria da pessoa com deficiência.

Foram selecionados para leitura e síntese qualitativa do conteúdo 51 documentos que enfocam o tema em 3 eixos de abordagem: 25 trabalhos tratam da identificação de singularidades do sujeito de direito na política para PCD; 15 enfocam a evolução legislativa acerca da aposentadoria da pessoa com deficiência; e 11 versam sobre aspectos sociais e/ou econômicos majoritários da pessoa com deficiência.

2 Método

O processo de busca iniciou-se com uso do Google Trends, no dia 23 de março de 2021, com o objetivo de exemplificação das tendências, utilizando-se aspas e desconsiderando menções individualizadas. Foi pesquisado o termo “aposentadoria da pessoa com deficiência” e comparado às expressões equivalentes em inglês “retirement of disabled person” e espanhol “jubilación de persona discapacitada”, no mundo e no Brasil, desde o início dos registros da plataforma, em 2004.

A base do Google Trends foi utilizada no intuito de exemplificar as tendências de buscas dos internautas e mostra o interesse pelo assunto desde o início dos registros da plataforma. Os resultados encontrados na pesquisa determinaram que nos demais ambiente de busca fossem utilizados termos exclusivamente em português.

O segundo levantamento foi realizado no Google Acadêmico e na base de dados eletrônica Ebsco Information Services, no dia 12 de abril de 2021. Houve, em seguida, a utilização da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e a Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI) para pesquisa de trabalhos com os mesmos termos.

Os termos de busca usados foram: “processo de concessão de aposentadoria”, “aposentadoria da pessoa com deficiência” e “instituições

públicas federais”, sendo realizadas com os termos isolados e em seguida combinados entre si.

A averiguação da pesquisa no Brasil mostra que os dados dos trabalhos estão concentrados em São Paulo. Outra observação importante é a lacuna de buscas no período e o aumento nos últimos anos, que coincide com a tramitação da reforma da previdência concretizada em 2019.

Na primeira combinação, o modo de busca eleito foi “Booleano/frase”, com os separadores AND sem seleção de campo específico a ser pesquisado, usando todos os termos agrupados. A segunda combinação dos termos utilizou a estratégia de busca para o primeiro termo ser buscado em todos os campos, e os seguintes no campo “assunto” utilizando o separador OU SU entre os termos. A mesma estratégia de busca foi utilizada visando padronizar o método nos diferentes motores.

No Google Acadêmico, houve resultados em todas as buscas com termos isolados. No primeiro formato de busca, com todos os termos agrupados, não houve recuperação de documentos e a segunda combinação trouxe 975 documentos com inteiro teor, uma vez que, para equivaler filtro de texto completo dos demais motores, foi adicionado PDF após os termos de pesquisa.

Na Ebsco, somente a primeira estratégia de busca com combinação de termos não recuperou documentos. A partir das buscas com a segunda estratégia de combinação dos termos de busca foram exibidos 47 registros. Os resultados foram encontrados com base nos modos de busca: localizar todos os meus termos de busca, utilizando os expansores; buscar também no texto completo dos artigos; aplicar conceitos relacionados.

A Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados apresentou resultados em todas as opções de busca, já na RVBI só houve exibição de documentos com pesquisa dos termos separadamente.

Em cada estratégia de busca empregada, os documentos recuperados foram inicialmente analisados pelo título visando estabelecer as buscas mais significativas para a pesquisa em cada motor separadamente. Em seguida houve comparação dos documentos recuperados em cada busca para eleger as estratégias mais relevantes e com maior acurácia. Cabe ressaltar que a busca utilizando os termos “instituições públicas federais” não foi eficaz para a busca de produções científicas afetas ao tema e foram descartados em todos os motores.

No Google Acadêmico, foram elencados como mais relevantes e acuradas as pesquisas usando as buscas por “processo de concessão de aposentadoria”, que recuperou 14 documentos, e “aposentadoria da pessoa com deficiência”, com 227 documentos. Entretanto nesse ambiente de busca, os documentos recuperados úteis também estavam contidos nas buscas dos demais buscadores. Sendo assim, o Google Acadêmico foi desconsiderado na etapa seguinte da bibliometria.

Na Ebsco foram mais relevantes os documentos recuperados com as buscas por “aposentadoria da pessoa com deficiência” OR SU “processo de concessão de aposentadoria” OR SU “instituições públicas federais” com os 47 documentos recuperados.

As duas estratégias de buscas com termos combinados foram igualmente relevantes na Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Cumpre esclarecer que nesse motor de busca, inicialmente, foram comparados os resultados das buscas eleitas para análise e constatou-se que os 17 itens recuperados usando AND nos termos estavam contidos nos 39 documentos da última combinação; portanto, neste motor o universo de documentos para análise foi o da última busca.

Na RVBI, “aposentadoria da pessoa com deficiência” foi a busca mais robusta, com 34 documentos, e por isso foi e contemplou o único documento recuperado com o termo “aposentadoria da pessoa com deficiência”.

A próxima etapa foi relacionar os documentos nessas buscas por tipo de material e a análise foi feita nos ambientes de busca Ebsco, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e RVBI do Senado Federal, que trazem essa informação nas buscas.

Dos documentos analisados, foram selecionados 51 para leitura e síntese qualitativa do conteúdo.

3 Resultados

Os estudos trazem resultados de discussão em três eixos de abordagem, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição dos resultados de busca selecionados para análise por eixo temático

Eixo temático	Identificação de singularidades do sujeito de direito na política para PCD	Evolução legislativa acerca da aposentadoria da PCD	Aspectos sociais e/ou econômicos majoritários da PCD
Quantitativo de trabalhos	25	15	11
Principais resultados	O conceito de deficiência transita entre três modelos centrais que coexistem e são conflitantes; tensão conceitual entre as perspectivas sobre a deficiência dificultam a mudança, de fato, na realidade dessas pessoas; dificuldades de transição do modelo biomédico para o social.	Existem diretrizes e legislação que garantem proteção à pessoa com deficiência, porém haver jurisdição a favor nem sempre se converte em direitos. As Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 promoveram reformas da Previdência Social que alteraram direitos, sendo que as duas últimas alteraram apenas o regime próprio de previdência. A Emenda Constitucional nº 103/2019 expandiu o direito de aposentadoria para servidor público federal com deficiência.	Os resultados que mais prevalecem são de vulnerabilidade desses cidadãos, dificuldade de acesso à escola e ao mercado de trabalho e contratação seletiva que prioriza o deficiente físico sem limitações em detrimento dos demais (BECKER, 2019).

Fonte: elaboração própria.

Gaudenzi e Ortega (2016) sugerem que considerar a deficiência sob a perspectiva da normatividade ao invés da normalidade é uma forma de escapar da “ontologia negativa” inerente ao modelo biomédico da deficiência que a identifica como infortúnio privado, como também de escapar do radicalismo do modelo social que tende a eclipsar a dimensão biológica da deficiência.

Os desdobramentos que aparecem nos estudos são: a dificuldade de operacionalização da avaliação biopsicossocial do ponto de vista dos avaliadores na utilização do IFBr-A; a tensão dos conceitos de deficiência que se traduzem em taxas de deferimento/indeferimento de concessão de aposentadoria muito discrepante com a utilização do mesmo instrumento; a percepção muito diferente da experiência da deficiência para os postulantes.

Na contramão do modelo social, que sustenta a legislação vigente para a pessoa com deficiência, está o Protocolo Brasileiro de Avaliação da Deficiência (Probad), que avalia a deficiência pela Classificação Internacional de Doenças (CID), centrado na atuação dos médicos e na incapacidade do requerente, alimentando a exclusão das pessoas com deficiência e o preconceito.

Santos (2016) aponta que há diretrizes frágeis na estrutura da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), principalmente no domínio relacionado ao mundo do trabalho, que dificultam a dissolução da hegemonia biomédica no campo de deficiência.

Costa Dallefi e Almeida (2018) mostram que o Poder Executivo estabelece conceitos muito reduzidos de graus de deficiência e alicerçados nos aspectos puramente econômicos, não auferindo a proteção adequada, além de revelar que há falhas nos critérios de aposentadoria especial do deficiente que deixam o trabalhador na total dependência dos avaliadores do INSS, causando insegurança jurídica.

Ao analisar a relação da deficiência e velhice, Marin *et al.* (2013) mostraram que pessoas acima de 50 anos, com deficiência, apresentam condições de dependência de longa duração e demandam ações diferenciadas de saúde em comparação a outros idosos dependentes.

No que diz respeito à evolução legislativa, tem-se que as Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005 promoveram reformas da Previdência Social. Para Portela e Silva (2016), inclusão da aposentadoria para pessoa com deficiência na Emenda Constitucional nº 47/2005 é reflexo da luta pela efetividade da cidadania social, empreendida pelos trabalhadores com deficiência que transpõem barreiras não só físicas, como também sociais, situação fática que exigia um tratamento isonômico com os demais trabalhadores.

A Lei Complementar nº 142/2013, como foi proposta, em tese, poderia disciplinar um tratamento digno ao deficiente, pois prevê que seria empregado um resultado desigual, como maneira de impulsionar. Ela tem apenas 11 artigos, mas muitas particularidades explícitas e outras implícitas. Ter todo aparato jurídico a favor não necessariamente se concretiza em direitos.

4 Considerações finais

Existem diretrizes e legislação que garantem proteção à pessoa com deficiência, mas há muito que fazer para que produzam efeitos reais. O maior impasse está em instrumentalizar, de maneira eficaz e eficiente, as políticas públicas para discriminar com exatidão a pessoa com deficiência, sob pena de permanecer apenas no aspecto formal, como revelado na literatura pesquisada.

Os estudos mostraram que as fragilidades e inúmeras opressões sofridas pelas pessoas com deficiência fazem com que grande parte desses cidadãos esteja posicionada em extratos sociais mais baixos, com inúmeras vulnerabilidades e poucos recursos econômicos

e sociais, com grande dificuldade dessas pessoas se inserirem no mercado de trabalho. Há também, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, dificuldades na identificação das pessoas com deficiência com direito à aposentadoria, o que resulta em problemas para determinar de modo eficaz os destinatários dessa política pública.

Os estudos apontam que os critérios de definição de grau de deficiência estão alicerçados em aspectos puramente econômicos; há dependência elevada do poder discricionário dos avaliadores e o instrumento de avaliação tem grau de subjetividade alto. Levando-se em conta esses achados, há que se verificar se a norma constitucional viabilizará o aposento para o servidor público com deficiência, que faz parte de um extrato socioeconômico superior ao verificado na literatura para essa população.

Diante desse cenário, estudos são necessários para se verificar se a solução legal trazida pela EC nº 103/2019 para servidores com deficiência se concretizará na via administrativa, no âmbito federal.

Referências

BECKER, Kalinca Léia. Como a deficiência afeta a educação e o trabalho de jovens no Brasil. **Nova Economia**, v. 29, p. 1009-1039, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/4077>. Acesso em: 28 abr. 2021.

DA COSTA DALLEFI, Nayara Maria Silvério; ALMEIDA, Francielle Cristina Paes. Da nova lei sobre aposentadoria especial: pontuações sobre a segurança jurídica acerca do conceito da deficiência.

Revista Jurídica Luso-Brasileira, Lisboa, Portugal, v. 4, n. 1, p. 1151-1182, 2018. Disponível em: <http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/1/2018_01_1151_1182.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

GAUDENZI, Paula e ORTEGA, Francisco Problematizando o conceito de deficiência a partir das noções de autonomia e normalidade.

Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2016, v. 21, n. [Acessado 6 Junho 2022], pp. 3061-3070. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152110.16642016>. Acesso em: 8 abr. 2021.

MARIN, Maria José Sanches; LORENZETTI, Débora; CHACON, Miguel Claudio Moriel; POLO, Mariana Colbachini; MARTINS, Vinicius Spazzapan; MOREIRA, Simone Alves Cotrin. As condições de vida e saúde de pessoas acima de 50 anos com deficiência e seus cuidadores em um município paulista. **Rev. bras. geriatr. gerontol.**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 16, n. 2, p. 365-374, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-98232013000200016&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 8 abr. 2021.

PORTELLA, André; SILVA, Antonio Pedro Ferreira da. Aposentadoria especial para pessoa com deficiência: apontamentos e reflexões iniciais. **Revista Quaestio Iuris**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 1-14, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/16644/15805>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SANTOS, Wederson. Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 3007-3015, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fWKH6cB9KCYHTKxJfGdgF7m/?lang=pt&format=html#>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Proposta metodológica para adesão ao Programa de Resultados da Câmara dos Deputados

Fabiano Peruzzo Schwartz³⁷

Mauro Moura Severino³⁸

Palavras-chave: Recursos humanos; Gestão de resultados; Câmara dos Deputados; Medição de desempenho.

A pandemia de Covid-19 trouxe nova realidade à dinâmica do trabalho. Sem aviso prévio, as instituições precisaram adaptar-se rapidamente às restrições sanitárias impostas, e o trabalho remoto tornou-se o novo normal para milhares de brasileiros. Na Câmara dos Deputados não foi diferente, e o regime de teletrabalho (ou trabalho remoto), com vistas à prevenção à infecção e à propagação da Covid-19, foi instituído por ato específico da Mesa Diretora (BRASIL, 2020a).

Embora intempestivo, o cenário que se desenhou, inicialmente por necessidade de mudança forçada, sem planejamento e até mesmo

37 Servidor efetivo da Câmara dos Deputados e atualmente ocupa o cargo de diretor da pós-graduação na mesma instituição. Graduado em tecnologia da computação pela Universidade Católica de Brasília (1993) e em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília (1995), sua trajetória de pós-graduação inclui um mestrado em ciência da computação (1997, Universidade de Brasília) e um doutorado em engenharia de sistemas eletrônicos e de automação (2010, Universidade de Brasília). Concluiu estágio pós-doutoral em pesquisa sobre a aplicação da aprendizagem de máquina na análise do discurso parlamentar (2018, Universidade de Brasília). Site pessoal disponível em: <https://fabiano.cf/>.

38 Possui graduação em engenharia elétrica pela Universidade Federal de Uberlândia (1987), graduação em administração pela Universidade Federal de Uberlândia (1990), mestrado em engenharia elétrica pela Universidade Federal de Uberlândia (1991), doutorado em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília (2008) e MBA em governança legislativa pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados (2015). Foi docente da Universidade de Brasília de 1990 a 2018. Desde setembro de 2021, integra a equipe do Cefor responsável pelo desenvolvimento dos processos e projetos da Coordenação do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados.

sem a estrutura adequada, veio a se revelar como um grande laboratório para uma forma de trabalho que já ensaiava os primeiros passos. No serviço público brasileiro, as primeiras iniciativas de trabalho remoto datam de 2009, quando o Tribunal de Contas da União instituiu, em caráter experimental e pela Portaria nº 139/2009, a realização de trabalho fora das suas dependências (BRASIL, 2014, p. 15).

Recentemente, o governo federal definiu novas regras para o teletrabalho por meio da Instrução Normativa (IN) nº 65/2020, que estabelece orientações e incentiva a adoção desse regime nos órgãos e entidades do Poder Executivo integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, com vistas a modernizar a gestão de pessoas e a aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos (BRASIL, 2020b).

A experiência dos tempos de isolamento revelou prós e contras dessa modalidade. Como vantagens, de maneira geral, destacam-se a flexibilidade de horários e a autonomia dos profissionais, o que possibilita o ajuste das tarefas ao tempo disponível e ao ciclo de produtividade, proporcionando equilíbrio entre as exigências do trabalho e os compromissos da vida pessoal, podendo resultar em aumento de produtividade e bem-estar (BOELL; CECEZ-KECMANOVIC; CAMPBELL, 2016). Também se destaca a redução de gastos com aluguel, infraestrutura e energia (MENDES; OLIVEIRA; VEIGA, 2020).

Por outro lado, a diminuição do contato presencial e a dificuldade de os indivíduos desligarem-se do trabalho em função da disponibilidade a qualquer tempo (cultura *always-on*), por meio de tecnologias móveis, podem impactar no *stress* psicológico, especialmente devido à indefinição dos limites entre casa e local de trabalho (CHARALAMPOUS *et al.*, 2019).

Logo, o principal desafio para as instituições que buscam o teletrabalho como opção consiste em reunir, de forma balanceada, as

seguintes dimensões: gestão, cargas horárias presencial e remota, entregas, produtividade e bem-estar físico e emocional.

No caso do setor público, há ainda que se transpor aspecto controverso, pois não estão consolidados os casos específicos em que é possível a conversão da jornada tradicional de trabalho para o regime remoto (LUCAS; SANTOS, 2021). De acordo com a IN nº 65/2020, a implantação do teletrabalho está condicionada a atividades que sejam mensuráveis e à obrigatoriedade de avaliação da produtividade e dos resultados das unidades (BRASIL, 2020b).

Na esteira do Poder Executivo e visando à implantação de modelo de gestão que combine as modalidades de trabalho presencial e remota, a Câmara dos Deputados criou, por meio do Ato da Mesa nº 207/2021, o Programa de Resultados, como instrumento de gestão do desempenho das unidades administrativas e do trabalho e da produtividade dos servidores (BRASIL, 2021).

Diante dos inúmeros desafios inerentes à implantação de programa dessa natureza, o presente estudo dedica-se a apresentar proposta de modelo para a composição de indicadores de desempenho, com potencial para facilitar a adesão de unidades administrativas da Câmara dos Deputados ao Programa de Resultados.

1 Gestão por indicadores

Indicadores são ferramentas úteis para a gestão, tanto para revelar a situação atual dos processos e projetos quanto para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução. No âmbito institucional, um sistema de medição de desempenho (SMD) baseado em indicadores auxilia a monitorar o alcance dos objetivos e pode confirmar se as estratégias estão adequadas ou necessitam de ajustes, seja do ponto de vista estratégico ou gerencial.

Além de atributos como o da utilidade (que comunica a intenção do objetivo e auxilia a tomada de decisão) e o da economicidade (em que os benefícios decorrentes do uso do indicador devem ser maiores que o custo de obtenção), um SMD deve equilibrar o conjunto de indicadores entre os que mensuram o esforço realizado para alcançar o resultado (indicadores de esforço) e os que mensuram o quanto o resultado alcançou a expectativa (indicadores de resultado) (UCHOA, 2013).

Da perspectiva da cadeia de valor³⁹ da instituição, indicadores de esforço medem a quantidade de recursos necessários (insumos), a quantidade produzida (entrega) e a relação entre os dois últimos (qtd. entrega / qtd. insumo = eficiência). Indicadores de resultado têm aspectos qualitativos, orientados a metas, e medem a relação entre o quanto foi entregue e o que era esperado entregar (eficácia) e o impacto das entregas para a instituição (efetividade).

No contexto da Portaria nº 53/2022 (BRASIL, 2022), o foco da aferição do desempenho dá-se sobre o indivíduo, inicialmente para estabelecer compatibilidade entre a jornada do servidor e a complexidade do trabalho por ele desenvolvido, para então se produzirem elementos de aperfeiçoamento da gestão da produtividade e da alocação de recursos. Logo, há, nessa abordagem, um desafio inerente ao desmembramento do que é coletivo em individual, sem, contudo, eliminar o atributo da economicidade do SMD.

2 Proposta de modelo de indicadores

Para esclarecer o modelo aqui proposto, considerou-se a situação hipotética representada pelo Quadro 1: uma equipe com 6 membros

39 A cadeia de valor representa uma organização como um conjunto de subsistemas (atividades), com entradas (insumos), processos de transformação (execução) e saídas (produtos).

atua coletivamente para executar 5 atividades (coluna “Atividades”), sendo que as entregas correspondem à execução satisfatória dessas atividades (coluna “Avaliação” – medição da eficácia) no período de tempo considerado (setembro/2022).

A avaliação de desempenho, então, inicia-se pela mensuração do “Percentual de execução satisfatória da atividade” (indicador de resultado), o que é feito de forma coletiva, em reunião específica do gestor da unidade administrativa com os membros participantes dessas atividades, e avalia o desempenho da equipe em todas as atividades. Nesta proposta, a coluna “Atividades” pode ser utilizada para atividades, processos ou projetos.

Quadro 1- Composição e aferição de indicadores
Mês de referência: setembro/2022

Atividades	Avaliação	Percentuais de tempo de cada membro dedicados a cada atividade					
Identificação	Percentual de execução satisfatória da atividade	Membro 1	Membro 2	Membro 3	Membro 4	Membro 5	Membro 6
		100%	100%	100%	100%	100%	100%
AT1	75%	10%	5%	30%	50%	0%	100%
AT2	85%	20%	30%	10%	10%	0%	0%
AT3	90%	20%	15%	30%	5%	50%	0%
AT4	95%	10%	20%	0%	15%	40%	0%
AT5	90%	40%	30%	30%	20%	10%	0%
Metas de desempenho	85%	80%	80%	80%	80%	90%	80%
Desempenhos obtidos	87,00%	88,00%	88,75%	85,00%	82,75%	92,00%	75,00%

Fonte: elaborada pelos autores, com base em Severino e Schwartz (2022).

A partir dessa avaliação coletiva, segue-se para a avaliação do desempenho individual, que consiste em determinar, para cada membro e em termos percentuais – que sempre deve totalizar 100% –, o quanto do tempo referente ao período de avaliação foi dedicado a cada atividade (coluna “Percentuais de tempo de cada membro dedicados a cada atividade”). Essa etapa é efetuada pelo indivíduo e ratificada

junto ao gestor e à equipe. As respectivas fatias de tempo podem ser compreendidas como frações da capacidade de esforço total do indivíduo no dado período de tempo (indicador de esforço).

Por fim, o desempenho de um dado membro (linha “Desempenhos obtidos”) é calculado como a média ponderada pelos respectivos percentuais de tempo do desempenho alcançado nas atividades em que participou. Tomando como exemplo o Membro 5, encontra-se o seguinte resultado: $75\% \cdot 0\% + 85\% \cdot 0\% + 90\% \cdot 50\% + 95\% \cdot 40\% + 90\% \cdot 10\% = 92\%$. Esse número pode ser interpretado como um indicador de resultado ponderado por um indicador de esforço, e revela quanto do que era esperado do servidor foi realizado por ele. Contudo, ressalta-se que o desempenho individual é derivado do desempenho coletivo aferido sobre as atividades.

3 Discussão

A exigência estabelecida no Programa de Resultados de se avaliarem os desempenhos individuais, além das resistências e dificuldades comuns a qualquer sistema de avaliação, esbarra em um aspecto muito relevante: o alto custo operacional de planejamento, medição e análise dos resultados. Logo, o sucesso da implantação de um SMD na Câmara dos Deputados depende da busca exaustiva pelo cumprimento dos atributos da utilidade e da economicidade.

A complexidade de medição de uma entrega está relacionada à natureza dessa entrega. Além disso, em um dado processo de trabalho ou projeto, o produto final resulta da soma das diversas entregas dos indivíduos que compõem a equipe, cujos perfis são diferentes, assim como são diferentes as exigências a cada um. Por exemplo, a pessoa responsável pela concepção de um evento necessita de habilidades cognitivas mais apuradas do que a pessoa encarregada de enviar os

e-mails de divulgação do evento. Contudo, se a divulgação não acontece, é provável que ninguém compareça ao evento, de nada tendo adiantado o trabalho da concepção.

Nesse sentido, o modelo apresentado, ao encapsular a dimensão do esforço em frações do tempo de dedicação do servidor a cada atividade, sinaliza confiança na capacidade que o gestor da unidade administrativa tem de encontrar, junto com a equipe, os meios mais apropriados para o alcance dos resultados. Em adição, ao focar no resultado do trabalho coletivo, estimula o espírito de colaboração entre os membros da equipe, que somarão esforços para o alcance dos objetivos.

Distorções decorrentes da diferença entre os esforços individuais exigidos podem ser compensadas nas metas de desempenho estabelecidas. Por exemplo, ao estabelecer meta de 90% para o Membro 5 (Quadro 1) e 80% para os demais, o gestor compensa um grau de dificuldade menor na execução de determinada atividade pela maior exigência no resultado alcançado. Destaca-se, ainda, a responsabilidade do gestor na identificação de situações em que um dado resultado não tenha sido alcançado por fatores externos à esfera de atuação da equipe. Nesses casos, o gestor efetua a compensação justificada do indicador, orientando-se pela percepção do esforço despendido pela equipe ou pelo indivíduo.

Haja vista a simplicidade do método proposto, os autores estimam que o tempo total investido pela equipe no processo de planejamento, medição e análise de resultados será pequeno o suficiente para o atendimento ao atributo da economicidade.

Por fim, o modelo prevê a avaliação da efetividade das entregas e do trabalho por meio de pesquisa de satisfação com o cliente, que utiliza instrumento específico.

4 Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o modelo proposto tem robustez para caracterizar a compatibilidade entre a jornada do servidor e a complexidade do trabalho por ele desenvolvido, bem como para promover a cultura orientada a resultados, com foco na melhoria da gestão, sendo, portanto, aderente aos requisitos do Programa de Resultados da Câmara dos Deputados e aos atributos da utilidade e da economicidade.

Ressalta-se a importância do papel do gestor na condução do processo de avaliação, cujos desafios de liderança consistem em guiar o grupo na busca dos objetivos comuns e em incentivar a participação das pessoas nos processos de tomada de decisão, uma vez que o resultado tem impacto sobre todos. Assim, entende-se que o modelo imprime caráter transformacional na busca pela produtividade, dando ênfase no sentido e no significado do trabalho, na relação de confiança entre os membros da equipe e no alinhamento com os valores institucionais. Do ponto de vista técnico, é possível alterar o modelo proposto definindo pesos diferentes entre as atividades, dependendo da avaliação do gestor, e, ainda, sofisticá-lo por meio da consideração de incertezas.

Referências

BOELL, S. K.; CECEZ-KECMANOVIC, D.; CAMPBELL, J. Telework paradoxes and practices: the importance of the nature of work. **New Technology, Work and Employment**, v. 31, n. 2, p. 114-131, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 118, de 11 de março de 2020**. Dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do COVID-19 no âmbito da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-118-11-marco-2020-789835-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n. 207, de 21 de outubro de 2021**. Estabelece o plano de retorno às atividades presenciais na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3QsCBWB>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria n. 53, de 16 de março de 2022**. Regulamenta o Programa de Resultados, previsto pelo Ato da Mesa n. 24, de 2015, no âmbito da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3Hzqnaw>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Teletrabalho no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Seminário realizado pela Comissão de Legislação Participativa, em 2013, para debater o tema teletrabalho no Brasil. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/17279/teletrabalho_brasil_clp.pdf. Acesso em: 31 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa n. 65, de 30 de julho de 2020. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC relativos à implementação de Programa de Gestão. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CHARALAMPOUS, M.; GRANT, C. A.; TRAMONTANO, C.; MICHAILIDIS, E. Systematically reviewing remote e-workers' well-being at work: a multidimensional approach. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 28, n. 1, p. 51-73, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1359432X.2018.1541886>.

LUCAS, A. DO C.; SANTOS, R. L. O trabalho remoto na administração pública brasileira: desafios e perspectivas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 7, n. 4, p. 260-270, 2021.

MENDES, R. A. DE O.; OLIVEIRA, L. C. D.; VEIGA, A. G. B. A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 3, p. 12.745-12.759, 2020.

SEVERINO, M. M.; SCHWARTZ, F. P. **Sistema de avaliação de desempenho individual**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Planilha eletrônica. Disponível em: <https://bit.ly/3zz1KZu>. Acesso em: 30 jun. 2022.

UCHOA, C. E. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília, DF: ENAP/DDG, 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2403>. Acesso em: 7 jun. 2022.

Publicações oficiais da atividade legislativa: a oferta de anais e diários do Senado Federal na internet

*Fábio Liberal Ferreira de Santana*⁴⁰

Palavras-chave: Publicação oficial; *Diário do Senado Federal*; *Anais do Senado Federal*; Atividade legislativa.

O presente trabalho examina as publicações oficiais relacionadas à atividade legislativa, especificamente aquelas representadas pelos anais e *Diário do Senado Federal*. Objetiva-se discutir a evolução histórica da produção e oferta desse acervo, cuja compilação passou por iniciativas que visaram sua perpetuação e disseminação. Serão analisadas a reunião das edições em anais, ocorrida na segunda metade do século XIX, e a digitalização e oferta das publicações na internet, iniciada na última década do século XX.

O estudo foi motivado pela discussão proposta por García-Marco (2010) sobre as possibilidades que publicações oficiais têm de se beneficiar das transformações tecnológicas para aprimorar sua aderência aos princípios de publicidade da administração pública. Embora tenha havido significativo avanço tecnológico desde sua publicação, considera-se que os fundamentos do trabalho referido seguem válidos, especialmente em se tratando, como é o caso, de um acervo digital com características remontadas do final do século XX.

⁴⁰ Mestrando em mestrado profissional em Poder Legislativo no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Técnico legislativo com atuação na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal desde 1992.

1 Contexto

Um dos aspectos que caracterizam o Poder Legislativo é a natureza formal de suas atividades, ocorridas em situação de assembleia, com fins de debates e deliberações. Ademais, a publicidade é o contexto fundamental no qual as funções do Parlamento são cumpridas (POLSBY, 1975; BOBBIO, 1986). A elaboração e a possibilidade de reprodução massiva de atas das sessões plenárias permitem o conhecimento dos debates e deliberações para além do momento e local onde ocorreram.

Conforme declara García-Marco (2010, p. 250), algumas publicações oficiais “nacen de un imperativo legal, porque tienen efectos legales. Estas publicaciones conforman una clase específica de publicaciones oficiales por ellas mismas. Las más conocidas son los diarios oficiales”. O *Diário do Senado Federal* é o veículo utilizado por essa instituição para a publicação oficial das atas de suas sessões plenárias. Os conteúdos dos documentos componentes do processo legislativo (projetos, pareceres, emendas etc.) e dos discursos, debates e deliberações são transcritos nessas atas.

O Senado Federal brasileiro oferece em sua página na internet o acervo de sua publicação oficial sob dois formatos historicamente complementares. Os diários do Senado Federal são publicados na internet desde 1997 e há disponível um acervo digitalizado que remonta a 1954. Há ainda livros de anais que abrangem o período de 1823 a 2012.

Presentemente, encontram-se em curso iniciativas de atualização tecnológica da produção e registro dos documentos legislativos, com vistas à utilização exclusiva de meios digitais e à integração dos conteúdos nos sistemas informatizados (BRASIL, 2020).

2 Antecedentes

Ao relatar a história da imprensa no Brasil, Sodré (1999) afirma que:

Coincidência interessante fez do aparecimento do Brasil na História e do da imprensa acontecimentos da mesma época. [...] Se o impulso que deu aos portugueses o mérito de ocupar o Brasil estava ligado à expansão do capital comercial, foi ele responsável também pelo surto da arte gráfica na metrópole. (SODRÉ, 1999, p. 9)

O autor destaca que, entre os imigrantes chegados ao Brasil no período da Independência, eram numerosos aqueles que tinham o ofício de “livreiros, tipógrafos, jornalistas” (SODRÉ, 1999, p. 100). Nesse período, a Imprensa Régia, trazida por D. João VI em 1808, já havia se convertido em Tipografia Imperial e Nacional (GODOI, 2016).

Os tipógrafos eram também editores, redatores e distribuidores de periódicos criados para defesa de causas específicas. Não era incomum que, por interesses comerciais, uma mesma tipografia publicasse mais de um título de jornal, eventualmente com inclinações políticas conflitantes (GODOI, 2016). Segundo Sodré (1999, p. 111), era um período em que “a vida política quase se resumia na imprensa”.

É nesse contexto que se estabelece o marco inicial do Poder Legislativo nacional, com a instalação da Assembleia Constituinte, em 1823, e do Senado do Império, cuja sessão inaugural ocorreu em 1826. Uma vez que havia condições técnicas e materiais, é de se esperar que os registros oficiais dos trabalhos parlamentares brasileiros tenham sido realizados desde sua instauração, como realmente foram.

Para que se compreenda, por paralelismo, como se davam as publicações oficiais naquele período, é ilustrativo conhecer a circunstância da criação do *Diário Oficial*, veículo de divulgação dos atos do Poder Executivo. Segundo Lima (1978), o *Diário Oficial* foi criado em

1862 e passou a ser “composto e impresso nas oficinas da Tipografia Nacional, subordinada ao Ministério da Fazenda”. De 1808 até aquele ano, a publicação dos atos fora realizada em diversos jornais comerciais, “mediante contratos”. O autor sugere ter havido disputa entre os tipógrafos-editores por esses contratos, que lhes seriam economicamente proveitosos (LIMA, 1978; GODOI, 2016). É razoável supor que interesses como esse podem ter se voltado também à divulgação oficial do Parlamento em suas primeiras décadas de existência.

O fato é que foi em época próxima à criação do *Diário Oficial* que a Câmara dos Deputados e o Senado do Império decidiram reunir regularmente suas publicações em “anais parlamentares”, o que passou a ocorrer a partir de 1858 (BRASIL, 1873, p. 6).

3 Os Anais do Senado do Império

Os anais parlamentares correspondem a uma compilação anual das atas que iam sendo impressas e distribuídas de forma esparsa. Seu formato era razoavelmente padronizado e, em geral, acrescentava índices onomásticos e temáticos ao conteúdo original. Esses volumes, editados anualmente desde fins da década de 1850, inauguraram o acervo de *Anais do Senado do Império*, que, com pequenas lacunas, cobre o período que vai de 1823 a 1888.

Os anais relativos à Assembleia Constituinte (1823) foram elaborados pela Câmara dos Deputados e publicados em seis tomos, entre os anos de 1873 e 1884. Sua fonte foi o *Diário da Constituinte*, criado pela assembleia para registro de suas atividades (BRASIL, 1873, p. 6).

Os volumes de anais que correspondem aos anos de 1823 a 1857 foram resultado de uma compilação retrospectiva iniciada em 1873. Tratava-se de uma empreitada de monta, pois, assim como os atos do Poder Executivo, “as discussões anteriores ao ano de 1857

[encontravam-se] esparsas em jornais de difícil aquisição e incômodo exame” (BRASIL, 1873, p. 6). Embora a afirmação se refira à Câmara dos Deputados, é plausível estendê-la ao Senado.

A reunião das atas das sessões do Senado de 1826, por exemplo, foi publicada entre 1877 e 1879 pela Tipografia Nacional, que publicou boa parte das edições posteriores. O primeiro tomo da coletânea de 1826 esclarece que “para publicação [...] serviu de guia o *Diário do Senado* publicado naquele ano” (BRASIL, 1877, n.p). Não consta, para os anos seguintes, referência à fonte em que se basearam as demais compilações.

A retrospectiva foi interrompida por falta de verba (BRASIL, 1910, n.p) e retomada em 1910. A partir dessa data, a ideia era ir-se atualizando os volumes de anais, até atingir o ano de 1858, a partir de quando já estavam sendo publicados em seus anos respectivos. O último livro da época, no entanto, corresponde ao ano de 1839, publicado em 1913. Possivelmente, aquele planejamento não foi executado até o final, pois a oferta relativa a alguns anos do período corresponde a outra reedição, realizada já no século XX.

Essa nova edição foi produzida pelo Senado no final da década de 1970. Segundo nota constante dos volumes publicados, a fonte utilizada foi o *Jornal do Commercio* (BRASIL, 1978, n.p). De acordo com Cervo (1981, p. 175), “trata-se do maior programa que uma instituição pública já promoveu no Brasil, em curto tempo”. Essa iniciativa complementou, portanto, uma empreitada que durou mais de 100 anos.

A mesma iniciativa da década de 1970 que publicou os volumes inéditos também elaborou a coleção Índice Onomástico dos Anais do Império, com a compilação e ampliação dos índices das publicações originais. Em 2018, o índice foi convertido para versão digital e publicado em dados abertos (BRASIL, 2018). Em 2022, foi lançado o Arquivo Digital, que oferece versões digitalizadas dos documentos originais

utilizados nas sessões que geraram essas atas (BRASIL, 2022). Trata-se de ações em que o uso de tecnologia permite aproximar esses conteúdos, proporcionando, por exemplo, o cotejo dos originais com suas respectivas publicações oficiais, avaliando suas identidades e eventuais diferenças.

4 Diários e o período republicano

Atualmente, o *Diário do Senado Federal (DSF)* é a publicação oficial na qual são reproduzidas as atas das sessões plenárias e outros documentos oficiais. O *DSF* é regulamentado pela Instrução Normativa nº 7/2016-SGM, que o define como veículo oficial de publicação e de divulgação dos trabalhos legislativos da Casa (BRASIL, 2016). Intitulado *Diário do Congresso Nacional* desde 1946, a denominação “Diário do Senado Federal” foi estipulada em 1995 por ato dos presidentes das duas Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1995).

O *DSF* começou a ser oferecido na página do Senado na internet em 1997 (RAIMUNDO..., 1997), quando se estabeleceu sua editoração em formato eletrônico. Desde então, foi digitalizado retroativamente até o ano de 1954. A consolidação da oferta na internet ensejou nova transformação e zeragem da tiragem impressa a partir de 2014 (BRASIL, 2014).

A versão atualizada em 2016 reformula a estrutura interna do *DSF* e assegura sua certificação, dando validade oficial à edição digital. O processo de atualização tecnológica referido na seção 1 pretende promover a integração de seu conteúdo com os sistemas digitais de informação legislativa, favorecendo a automação de sua produção e o relacionamento entre os documentos componentes do processo legislativo contemporâneo com as atas das sessões em que foram formalizados (BRASIL, 2020; PEIXOTO, 2019).

Os volumes de *Anais do Senado* do período republicano, bem como os do Império, foram digitalizados em 1999 (SENADO..., 1999) e publicados na internet em 2002 (SESSÕES..., 2002). A partir de 2012, com o processo de integração mencionado, deixou-se de produzir os anais, mantendo-se o conteúdo das atas das sessões exclusivamente nos diários.

5 Considerações finais

O presente trabalho pretendeu demonstrar a historicidade da intenção de perenizar a disponibilidade das publicações oficiais do Senado Federal e alguns de seus percalços e sucessos. Verificou-se que o registro das atividades, representados pelas atas das sessões, é realizado e publicado sistematicamente desde sua fundação. Destacaram-se as ações que demonstraram interesse em sua publicização, com a publicação no diário, e perpetuação, como as compilações de anais. Com o surgimento de tecnologias para digitalização e publicação na internet, esse acervo foi oferecido por corresponder ao registro oficial daquilo que se produziu e ocorreu nas sessões plenárias. Convém ressaltar, no entanto, que sua análise deve considerar as limitações históricas do processo de compilação.

As atas das sessões são um conjunto de informações cujos componentes (pronunciamentos, proposições, deliberações etc.) podem ser vistos como peças autônomas que, por sua vez, se conectam a outras no processo legislativo, adquirindo complexidade com que os atuais recursos tecnológicos têm o desafio de lidar. Uma eventual organização do conteúdo das atas, de forma a permitir relacioná-lo com os documentos originais, para que possam ser cotejadas essas diversas manifestações do mesmo conteúdo, é um desses desafios. Constatou-se que essa é a intenção das iniciativas em andamento com relação

ao processo legislativo contemporâneo e que pode se estender, tanto quanto possível, à documentação histórica, corroborando, com as devidas atualizações, a visão de García-Marco (2010) quanto ao potencial das publicações oficiais para o uso de recursos tecnológicos.

Referências

ANAIS do Senado do Império do Brasil. Página inicial. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP__AnaisImperio__digitalizados.asp. Acesso em: 26 maio 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: [s.n.], 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Annaes da Assembléa Constituinte do Imperio do Brazil**. [Rio de Janeiro]: [s.n.], 1873.

BRASIL. Senado Federal. **Annaes do Senado do Imperio do Brazil**. Anno de 1826. Tomo Primeiro. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1877.

BRASIL. Senado Federal. **Annaes do Senado do Imperio do Brazil**. Anno de 1827. Tomo Primeiro. Rio de Janeiro: [s.n.], 1910.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado do Império do Brasil**. Sessões de maio a outubro de 1835. Brasília: Subsecretaria de Anais, 1978.

BRASIL. Senado Federal. **Arquivo Digital**: Nossa história preservada na memória, 2022. Página inicial. Disponível em: <https://atom.senado.leg.br/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato Conjunto n. 1, de 2014, dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados**. Boletim Administrativo do Senado Federal, n. 5422. Brasília, DF: Senado Federal, 14 fev. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Ato dos Presidentes das Mesas das duas Casas do Congresso Nacional**. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 3 out. 1995, p. 17157.

BRASIL. Senado Federal. **Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa n. 7, de 2016**. Boletim Administrativo do Senado Federal, n. 6064. Brasília, DF: Senado Federal, 3 ago. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Prodasen – Secretaria de Tecnologia da Informação. **Termo de Abertura do Projeto Diários: Fase 2**. Brasília: Senado Federal, 9 nov. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. **Relatório de Gestão 2013-2018**. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/sinfleg/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 15 maio 2022.

CERVO, Amado Luiz. Fontes parlamentares brasileiras e os estudos históricos. **Latin American Research Review**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 172-181, 1981. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2503131>. Acesso em: 30 maio 2022.

GARCÍA-MARCO, Francisco-Javier. El reto de la transparencia y la Web 3.0: un nuevo contexto para las publicaciones oficiales. In: ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando (ed.). **O governo eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza, 2010, p. 241-264.

GODOI, Rodrigo Camargo de. **Um editor no Império**: Francisco de Paula Brito (1809-1861). São Paulo: EDUSP, Fapesp, 2016.

LIMA, Raul. **A criação do Diário Oficial**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1978.

PEIXOTO, Maria de Lourdes Miranda de. **Modelagem da publicação de conteúdos legislativos em Diários Oficiais**. 2019. Monografia (Especialização em Tecnologia da Informação Aplicada ao Poder Legislativo) – Instituto do Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2019.

POLSBY, Nelson W. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (ed.). **Handbook of political science**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, p. 257-319.

RAIMUNDO Carreiro destaca aprimoramento do Legislativo. **Jornal do Senado**. Brasília, DF: Senado Federal, 18 jul. 1997.

SENADO conta sua história em CD-ROM e na Internet. **Jornal do Senado**. Brasília, DF: Senado Federal, 6 out. 1999.

SESSÕES do Senado até 1998 estão na Internet. **Jornal do Senado**. Brasília, DF: Senado Federal, 12 jul. 2002.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

A pergunta é “quando?”: modelagem de jogo sequencial sobre momento preferível para incentivo do Poder Executivo ao Poder Legislativo

Fabio Almeida Lopes⁴¹

Palavras-chave: Teoria dos jogos; Relação Executivo-Legislativo; Incentivos; Veto.

O presente trabalho utiliza-se da estrutura de incentivos típica do presidencialismo de coalizão para identificar se há um momento mais adequado para *input* do governo no processo decisório com a intenção de estimular decisão favorável a seus interesses. Como referenciais teóricos da Ciência Política com pertinência ao trabalho, tem-se os conceitos de presidencialismo de coalizão, de conexão eleitoral e o debate acerca dos poderes legislativos do mandatário do Poder Executivo.

O presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) é uma construção teórica que busca oferecer explicação a diversos fenômenos decorrentes das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. No tangente ao presente trabalho, o foco está nos incentivos daquele para a tomada de decisão deste, formado essencialmente pelo tripé alinhamento ideológico, indicação para cargos públicos estratégicos e execução prioritária de emendas orçamentárias. Para efeitos deste trabalho, consideramos como incentivo prioritário estas últimas, por serem adequadas a uma ocasião pontual.

41 Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Conle).

Também compõe o pano de fundo do cenário o aforismo de que o político está sempre em busca da continuidade de sua carreira política no próximo pleito, conhecido como conexão eleitoral (MAYHEW, 2004). Essa condição de contorno se aplica ao trabalho na medida em que o fator de impopularidade das decisões a serem tomadas é relevante para a percepção de utilidade de cada jogador.

A literatura dedica atenção ao fato de que, no Brasil, o presidente da República dispõe de diversos poderes legiferantes (SANTOS, 1998). Entre aqueles mais relevantes para a questão em tela estão os poderes de agenda, entendidos aqui como a capacidade de iniciar e fomentar a atividade legislativa, e de veto, que, embora não definitivo, eleva o peso e mesmo o quórum da tomada de decisão do Poder Legislativo.

Diante desse breve marco teórico, a hipótese que se pretende estudar é se existe um momento preferível para a oferta de incentivos por parte do governo à sua base parlamentar e se a teoria dos jogos pode auxiliar a identificá-lo. Para tanto, as próximas partes do trabalho se dedicarão, sucessivamente, a: i) propor e descrever brevemente um contexto lógico, calcado em uma situação possível na relação entre Executivo e Legislativo no Brasil; ii) estabelecer uma proposta de jogo capaz de estruturar essa relação; iii) descrever as estratégias de cada jogador em cada rodada; iv) fazer a representação do jogo na forma extensiva; v) solucionar cada subjogo na busca dos respectivos equilíbrios de Nash; e vi) apresentar as conclusões observadas.

1 Contexto do cenário

O contexto político escolhido para o modelo é uma representação da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil contemporâneo a este trabalho. Esta proposta visa simplificar as condições de contorno, proporcionando tanto ao autor quanto ao leitor

familiaridade com os principais aspectos de subjetividade e complexidade que compõem o pano de fundo da hipótese tratada. Apenas itens necessários ao contexto específico serão abordados em maior detalhe nessa versão; composição partidária, bicameralidade e regras regimentais serão abstraídas para focar nos pontos objeto do estudo.

Para o jogo a ser construído, estabelece-se que o governo possui uma base parlamentar ampla no Legislativo, composta por 65% dos congressistas. Esse fator permite afastar aspectos como a necessidade de extrema eficiência por parte da liderança do governo e o incentivo à infidelidade em função de peso elevado da decisão individual.

Além do exposto, o contexto imediato é de um ano em que o mandatário do Executivo busca a reeleição ao tempo em que a situação socioeconômica do país demanda a adoção de um intenso ajuste fiscal com efeitos deletérios sobre a popularidade. Essas condicionantes, por sua vez, visam impor um senso de urgência (eleição próxima), de *trade-off* (popularidade x saúde fiscal) e de complexidade (balanço entre conexão eleitoral e governança).

2 Estrutura do jogo

O jogo em si será construído a partir das alternativas de solução para o problema apresentado partindo do ponto de vista do governo. Diante da escolha estratégica desse, a base parlamentar reagirá com uma dentre suas alternativas. Percebe-se de imediato que se trata de um jogo sequencial de informação perfeita (todos os conjuntos de informação são unitários), do qual participarão apenas os dois jogadores citados.

A exclusão da Minoria do modelo deve-se, conforme estabelecido acima, a um cenário de amplo apoio ao governo: independente das escolhas da Oposição, seus números não alterarão o resultado

eventualmente adotado pelo Legislativo. Pode-se considerar que o jogo, incluindo a Oposição, teria todas as estratégias desta estritamente dominadas pelas estratégias de governo e base parlamentar, portanto, sua descrição apenas tornaria o modelo mais longo, sem acrescentar significativo interesse à análise.

O outro aspecto relevante para a descrição do jogo reside na existência de duas rodadas de escolhas de estratégias por cada ator. O Poder Executivo tem à disposição o poder de agenda legislativa, impulsionando o Legislativo a uma resposta que, por sua vez, poderá (a depender da escolha) devolver ao Executivo a possibilidade de utilizar outra prerrogativa, o poder de veto, motivando mais uma vez o Legislativo a tomar uma ação, que encerrará o jogo.

3 Estratégias

Conforme elucidado no ponto anterior, o início do jogo é determinado pela escolha, por parte do jogador governo, de uma estratégia composta por seu poder de agenda e, simultaneamente, pelos mecanismos de incentivo à coalizão à sua disposição. Assim, o governo poderá optar entre: i) não apresentar proposição legislativa ou apresentar uma que veicule solução possível às questões fiscais enfrentadas e, caso opte por apresentar, também deverá escolher se ii) incentivará ou iii) não incentivará sua aprovação, por meio da execução favorecida de emendas orçamentárias, por exemplo.

As estratégias do governo na primeira rodada do jogo podem ser representadas, portanto, por {Apresentar e Incentivar; Apresentar e Não Incentivar; Não Apresentar}. Note-se que não faz sentido prático a combinação “não apresentar E incentivar”, uma vez que não haveria hipótese de retorno, para o governo, do incentivo empregado.

Em resposta à primeira ação do governo para o caso de optar por uma das duas estratégias que incluem o fator “apresentar”, o jogador base parlamentar poderá optar entre: i) aprovar a proposição na forma original enviada pelo Poder Executivo, ii) aprová-la incluindo aperfeiçoamento legislativo na forma de emenda que, para efeitos do jogo, será uma emenda de caráter populista, que mitigará o impacto de controle fiscal proposto, ou ainda iii) rejeitá-la em sua íntegra.

As estratégias da base parlamentar na primeira rodada do jogo podem ser representadas, portanto, por {Aprovar Original; Aprovar com Emenda Populista; Rejeitar}. As opções {Aprovar Original} e {Rejeitar} naturalmente encerram o jogo na primeira rodada: a primeira porque o objetivo proposto (formulação de uma política pública para ajustar a situação fiscal) foi alcançado plenamente, enquanto a segunda impossibilita que seja alcançado.

Em resposta à primeira ação da base parlamentar para o caso de optar por {Aprovar com Emenda Populista}, o jogador governo poderá na segunda rodada optar entre: i) não vetar a proposição ou vetá-la (parcialmente, por exemplo) no sentido de não promulgar a alteração proposta pelo Poder Legislativo, e, caso opte pelo veto, também deverá escolher se ii) incentivará ou iii) não incentivará sua manutenção, novamente por meio da execução favorecida de emendas orçamentárias, por exemplo.

As estratégias do governo na segunda rodada do jogo podem ser representadas, portanto, por {Vetar e Incentivar; Vetar e Não Incentivar; Não Vetar}. Note-se que não faz sentido prático a combinação “não vetar E incentivar”, pela mesma razão apresentada quando discutidas as estratégias do governo na primeira rodada.

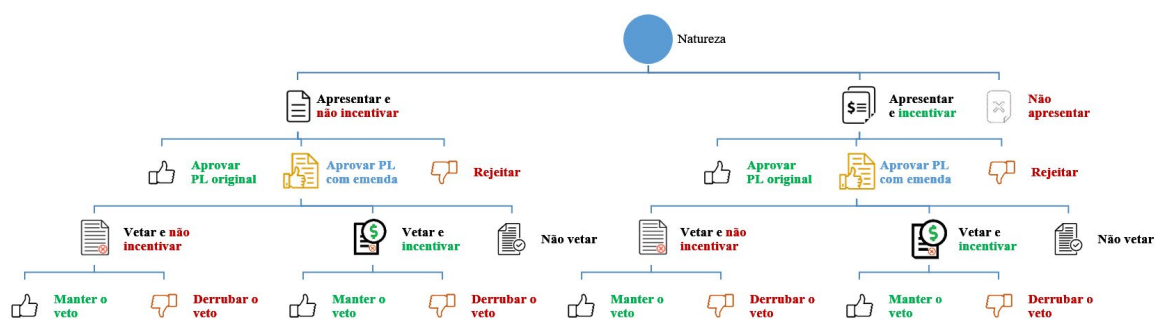
Em resposta à segunda ação do governo para o caso de optar por uma das duas estratégias que incluem o fator “vetar”, o jogador base parlamentar poderá optar entre: i) manter o veto, honrando seu suporte ao governo e reforçando seus laços, ou ii) derrubar o veto, assegurando a inclusão de sua emenda na construção da política pública.

As estratégias da base parlamentar na segunda rodada do jogo podem ser representadas, portanto, por {Manter o veto; Derrubar o veto} e encerram o jogo.

4 Representação do jogo

A seguir, é apresentada a representação extensiva do jogo conforme sua modelagem e conjuntos de estratégias dos jogadores (Figura 1). As representações em forma de tabela de cada subjogo, exceto o total (a saber: primeira rodada; segunda rodada em caso de incentivo na primeira rodada; segunda rodada em caso de não incentivo na primeira rodada), foram omitidas em função da extensão do resumo.

Figura 1 – Representação extensiva do jogo



Fonte: elaborado pelo autor.

5 Solução de cada subjogo

Cada subjogo, exceto o total, foi solucionado em forma de tabelas (omitidas em função da extensão do resumo), apontando-se o respectivo equilíbrio de Nash.

O subjogo 1 (primeira rodada) tem como solução de equilíbrio o conjunto {Apresentar e não incentivar; Rejeitar}.

O subjogo 2 (segunda rodada em caso de incentivo na primeira rodada) tem como solução de equilíbrio o conjunto {Não vetar; Derubar o veto} (embora a ação {Não vetar} torne a ação da base parlamentar indiferente).

O subjogo 3 (segunda rodada em caso de não incentivo na primeira rodada) tem como solução de equilíbrio o conjunto {Vetar e incentivar; Manter o veto}.

6 Conclusão

O trabalho elaborou, desenvolveu e solucionou um jogo sequencial em duas rodadas com vistas a compreender a hipótese se existe um momento preferível para a oferta de incentivos por parte do Governo à sua Base Parlamentar a partir da teoria dos jogos.

A análise dos subjogos no item anterior leva às seguintes conclusões:

1. O equilíbrio indicado no subjogo 1 aponta que, caso o jogador governo apresente a proposição visando o ajuste fiscal e não incentive os parlamentares aliados por meio dos instrumentos do presidencialismo de coalizão, a proposta será rejeitada pelo jogador base parlamentar. Essa situação é coerente, uma vez que a proximidade da eleição eleva a já alta utilidade conferida pelo jogador base parlamentar quanto à sua concorrência iminente pela reeleição, e o risco

apresentado pela impopularidade da escolha na matéria não foi compensado pela contínua fidelidade ao governo (cuja própria reeleição tem o risco aumentado pela escolha).

2. Caso o jogador governo apresente a proposição e incentive os parlamentares, a proposta será aprovada com emenda populista pelo jogador base parlamentar. Essa situação leva à segunda rodada, e o equilíbrio indicado no subjogo 2 aponta que o jogador governo optará por não vetar a alteração, encerrando o jogo sem uma segunda ação do jogador base parlamentar. Esse resultado faz sentido, pois o veto neste caso é politicamente inviável, onerando integralmente a reputação do governo por, além de ter tido a iniciativa de propor uma ideia impopular, em que pese meritória, também ativamente negar uma alteração com apelo aos votantes. Nesse caso, a racionalidade será seguir momentaneamente de forma irresponsável, mas com maiores chances de obter um segundo mandato, recompor a coalizão e construir uma solução posterior.

3. Caso o jogador governo apresente a proposição e não incentive os parlamentares, já foi visto que o resultado provável seria a rejeição. Porém, caso a proposta fosse aprovada com emenda populista pelo jogador base parlamentar, seria ocasionada a segunda rodada, e o equilíbrio indicado no subjogo 3 aponta que o jogador governo optaria por vetar a alteração e incentivar a manutenção do veto, e a resposta da base parlamentar seria manter o veto. Esse resultado pode ser explicado tendo em vista o compartilhamento do custo reputacional da medida impopular entre governo e base parlamentar, ambos copartícipes da decisão. Cabe ressaltar que o impacto do incentivo recebido pelos aliados do Poder Executivo no Congresso oferecerá recursos para combater a impopularidade decorrente da escolha na questão.

Diante do exposto, percebe-se que a alternativa que oferece um resultado mais racional para ambos os jogadores, e mesmo para a sociedade, é a apresentação da proposição e sua conversão em legislação

sem emenda de caráter populista. Nesse sentido, é mais bem-sucedida a oferta de incentivos na segunda rodada, relativa à aposição e deliberação do veto, do que na primeira, concernente à apresentação da proposição.

Para alcançar esse resultado, todavia, há necessidade de opções estratégicas que o modelo não comporta, de forma a transacionar para adiar o incentivo para a rodada do veto, e não para a de apresentação. Tais opções vão, necessariamente, incluir incentivo por parte do governo para que a base parlamentar embarque na ação diante de um pleito muito próximo. A questão é “quando?” (e, talvez, “quanto?” ...).

Referências

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XiEKtBtGvSZoOmtuPboQyt-vqWXGzH_j/>. Acesso em: 25 maio 2022.

MAYHEW, D. R. Congress: The Electoral Connection, New Haven, 2004.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro v. 40, n. 3, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/YqfTXZBPQ3XPcXQ7yRV48WF/>>. Acesso em: 25 maio 2022.

Avaliação de impacto legislativo no Brasil: metodologia e estratégias de aplicação em matéria criminal

Iara Maria Machado Lopes⁴²

Palavras-chave: Política legislativa penal; Avaliação de impacto legislativo; Ciência da legislação; Políticas públicas.

1 Introdução

Os estudos acerca do Legislativo, ainda que avançados em outras áreas como a ciência política e a ciência da administração pública, são quase ilustres desconhecidos da comunidade jurídica brasileira, acostumada muito mais a ver a lei como um dado posto do que um dado a ser construído ou disputado – a escassez da disciplina nos currículos das faculdades de Direito é apenas uma de suas evidências. Tentar romper com este distanciamento epistemológico é uma das justificações deste trabalho. Seja pela abdicação dos(as) juristas em empenhar-se no desenvolvimento da elaboração normativa (mesmo que sejam centrais à sua aplicação), seja por diversas outras razões, o Brasil parece apresentar um cenário legislativo muitas vezes conturbado e paradoxal, especialmente na área criminal.

42 Mestranda e bacharela em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Residente jurídica na Defensoria Pública de Santa Catarina. Coordenadora adjunta do Departamento de Estudos e Projetos Legislativos do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) e coordenadora adjunta do IBCCrim em Santa Catarina. Pós-graduada *lato sensu* em direito e processo penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Autora do livro *O sistema penal brasileiro em tempos de lavajatismo*. Ex-colunista pelo portal da Emais Editora.

A proliferação desenfreada de projetos, a carência de protagonismo de políticas baseadas em evidências, a incidência do populismo penal, a falta de transparência e a incipiência dos mecanismos de participação popular no processo legislativo são apenas algumas das adversidades que preocupam a quem olha com atenção a atividade normativa. Dentro desse quadro, se acredita que pesquisas acadêmicas com o escopo da que aqui se defende são fundamentais não apenas para diagnosticar o desempenho dessa engrenagem como também para aprimorá-la.

É nesse cenário que o problema do trabalho foi pensado, qual seja examinar se é viável e necessário construir modelos, prospectivo e retrospectivo, de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) em matéria criminal. A hipótese básica para tal questionamento é a de que, considerando o atual cenário legislativo brasileiro e as especificidades atinentes ao desenvolvimento e à efetivação de políticas criminais, é possível, urgente e necessário se construir no país um modelo *ex ante* e outro *ex post* de AIL direcionado às proposições em matéria penal.

2 Objeto e objetivos

A partir da divisão de Moraes (2007) da ciência da legislação em teoria da lei, teoria da decisão política e legística, é dentro do campo da legística material que se encontram os estudos a respeito da Avaliação de Impacto Legislativo (AIL). Para Meneguín (2010), a AIL busca verificar se a norma é ou será: efetiva, se ela provoca determinados comportamentos esperados nos(as) destinatários(as); eficiente, se os seus benefícios se sobrepõem aos seus custos (os menores possíveis); e eficaz, averiguando se tal como feita ela consegue alcançar os seus propósitos.⁴³

43 As definições do guia “Diretrizes para avaliação de impacto legislativo na Câmara de Deputados” e dos guias práticos da Casa Civil da Presidência da República também são úteis.

A AIL *ex ante* ou prospectiva, nos dizeres de Natasha Salinas (2008) em diálogo com Caupers, consiste num estudo para antever as consequências da norma a partir do manuseio de informações necessárias à solução de um determinado problema público. Já a AIL *ex post* ou retrospectiva controla a qualidade da lei após já estar vigendo, identificando se ela produziu os efeitos esperados (total ou parcialmente), se outros não previstos foram visualizados e quais foram as suas causas determinantes (SALINAS, 2008).

Em continuidade, a presente pesquisa possui como objetivo geral examinar mecanismos de otimização da racionalidade legislativa penal, averiguando, em específico, a viabilidade, a necessidade e as condições indispensáveis para a elaboração de um modelo prospectivo e outro retrospectivo de AIL em matéria criminal.

Por sua vez, dentre os objetivos específicos, intenta-se: a) apreender o conceito e os principais fundamentos da ciência da legislação e a influência dos seus aportes, em particular da legística, na reflexão sobre racionalidade legislativa; b) explorar a intersecção entre racionalidade legislativa e políticas criminais a partir de um diagnóstico que contemple as idiossincrasias da realidade social e da prática legiferante brasileira; c) investigar a definição e as características da AIL, comparando, inclusive, com outros países; d) elaborar modelos *ex ante* e *ex post* de AIL criminal dirigidos à competência do Executivo e do Legislativo federal; e e) validar a praticabilidade dos modelos e de suas metodologias a partir de estudo de caso.

3 Justificativa

Não é impróprio destacar que a pesquisa apresenta relevância sob duas ordens de análise: uma teórica e outra prática. Para cumprir a

primeira delas, pretende-se assentar as bases conceituais para a aceção de uma referência de AIL particular à matéria criminal, respeitando, pois, os seus movimentos e as suas especificidades.

Não apenas nesse ponto mora a relevância teórica da pesquisa como também encontra guarida na constatação de que o país carece de produções científicas que contemplem exatamente o cruzamento entre a produção legiferante e o campo criminal, ou, em outras palavras, que se concentrem em política legislativa penal. A crise fica ainda mais aguda quando se busca por trabalhos que elejam um instrumento em específico para análise, como é claramente o caso da AIL,⁴⁴ que encontra mais tradição no campo das políticas públicas, da administração pública, da economia, da ciência política ou até mesmo em outros ramos da ciência jurídica não criminal.

A dimensão prática da pesquisa, por sua vez, é inerente ao seu recorte temático. Aqui, pensar academicamente o processo legislativo e instrumentos capazes de racionalizá-lo ou refiná-lo é buscar promover como pressuposto a potencialidade de que dele efeitos sejam produzidos na realidade. Por um trabalho que concilie a literatura científica com a prática legiferante, se espera que aumentem as chances de geração de impacto, estimulando-se, ainda, que a atividade acadêmica retorne conhecimento ao restante da sociedade.

O potencial prático da pesquisa é empenhado, igualmente, pela intenção de se produzir propostas de modelos de AIL criminal que sejam virtualmente replicáveis pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo em âmbito federal. Caso contrário assim se entendesse,

44. Não se desconhecem as excepcionais contribuições, por exemplo, de Carolina Ferreira (2021, 2017), Carolina Haber (2011), Isabel Figueiredo (2005), Chiavelli Falavigno (2021) e Raquel Scalcon (2017) para o intercâmbio entre estudo de impacto e o campo criminal. O que se destaca, apenas, é o portfólio ainda reduzido de trabalhos comparado ao de outros países. Sobre o trabalho da professora Carolina Ferreira (2021), incontestemente referência no assunto, cumpre mencionar que, em que pese ele dialogar muito com a presente pesquisa, com ele está não se iguala, por razões que serão melhor esmiuçadas do decorrer do trabalho.

um levantamento bibliográfico sobre o tema seria suficiente ao trabalho. O que se percebe é que carecem no país regulamentações ou orientações institucionais que considerem esta especificidade – o que fortalece a conveniência epistêmica da pesquisa.

A atualidade e a conveniência da investigação se legitimam pelo contraste com o panorama legislativo brasileiro. Mobilizar a ciência a responder ao fluxo da atividade normativa – dela absorvendo referência, mas nela também influenciando – é tarefa que guarda urgência por si só, na medida em que diariamente proposições são debatidas e leis são aplicadas, repercutindo todas elas na vida, na rotina e nos corpos de milhares de pessoas. Como bem declarou Victor Nunes Leal (1945, p. 430): “Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis”.

Salutar é ainda defender que a busca de aprimoramento da produção normativa por meio da AIL é também conceber uma potente oportunidade de frear, racionalizar ou, ao menos, desacelerar a agenda punitivista e eficientista no Brasil – agenda essa que, ao passo que patrocina com afinco o recrudescimento legislativo penal, dispensa com descaso a qualificação de suas proposições normativas. É preciso romper com essa dinâmica.

Finalmente, com modéstia, esta pesquisa visa acrescentar qualidade ao debate público e científico brasileiro, detectando disfunções, avaliando boas práticas e viabilizando resoluções. Influir na construção de políticas públicas e na agenda criminal é dever também dos(as) juristas, que não apenas cidadãos e cidadãs são agentes centrais para o sucesso ou o fracasso das políticas criminais.

4 Metodologia

A metodologia será motivada pelo método de abordagem dedutivo e pelo método de procedimento monográfico. A técnica da pesquisa, por sua vez, contemplará análise legislativa e documental, estudo de caso e revisão bibliográfica. As fontes constituem-se por trabalhos acadêmicos, livros pertinentes à matéria, documentos oficiais, históricos de tramitação legislativa e diplomas normativos – incluindo análise de direito comparado.

Para a construção dos modelos de AIL, intenta-se avaliar normativas estrangeiras,⁴⁵ proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional e o arcabouço jurídico brasileiro em vigência conveniente à proposta. A partir desse levantamento, se pretende construir modelos que reflitam as melhores práticas no assunto, ao passo que ainda reconheçam as limitações da prática legislativa e as especificidades do universo criminal.⁴⁶

45 Foram escolhidas as experiências da Comissão Europeia, de Portugal, do Reino Unido, da Suíça e da Espanha. A seleção segue as razões de que: a) são Estados e organizações frequentemente referenciados na literatura sobre o assunto; b) aparentam manifestar uma consistente experiência com AIL, ao menos em termos de normatização do instrumento, o que viabiliza um exame que reconheça o seu uso desde o momento que é concebido no ordenamento até a sua aplicação, com a identificação do binômio *expectativa-práxis*; e c) ainda apresentam singularidades entre si que permitem que a pesquisa reconheça quais parecem ser as melhores práticas no tema.

46 Optou-se por refletir a construção de modelos de AIL apenas às proposições criminais que intentem tipificar nova conduta ou agravar a penalização de um delito já existente. Os(As) especialistas que compõem o arcabouço teórico do trabalho costumam com frequência reconhecer a dificuldade prática de impor a implementação de AIL para todo e qualquer projeto. Destacam, por isso, a necessidade de delimitação dessa obrigatoriedade a determinadas hipóteses. Assim, tomando consciência dessa importante advertência, até para fins estratégicos de repercussão, se escolheram as duas situações acima referenciadas por representarem iniciativas de recrudescimento penal, hipóteses que deveriam vir acompanhadas de decisões legislativas mais cautelosas ou, ao menos, mais bem fundamentadas.

5 Conclusão

Ainda que existam no Brasil determinadas normativas que assemem a viabilidade da AIL,⁴⁷ inexistente de fato uma legislação que garanta a sua efetividade, estruturação e viabilidade nos poderes Legislativo e Executivo em âmbito federal e, principalmente, no que toca à presente pesquisa, que seja direcionada aos atos normativos em matéria criminal.⁴⁸

Não se desconhecem os desafios e acautelamentos existentes para a concretização desta pesquisa, com a validação ou não de suas hipóteses. A exemplo, sabe-se que, para a AIL criminal ser incorporada à rotina parlamentar, dentre outras ponderações plausíveis, é fundamental que se estabeleçam condições institucionais e administrativas para que servidores(as) possam executá-la, mormente a alta quantidade de projetos em tramitação ou aprovados. É preciso também romper ou, ao menos, desestabilizar uma cultura política desvinculada da produção de dados e evidências – tarefa árdua e complexa. E tudo isso levando em consideração, por óbvio, o fato de que a avaliação não deverá imobilizar o processo legislativo. Por fim, não há de ser projetada sobre a AIL expectativas superlativizadas sobre seus efeitos, mas sim como um mecanismo conveniente à redução de disfunções e incertezas.

Percebe-se por tudo exposto que são diversas variáveis e condições que merecem sóbria reflexão no assunto da presente pesquisa. Questionamentos como quais os órgãos competentes para realizar a análise, qual a metodologia adotada, quais são suas etapas, quais são

47 Como por exemplo: Lei Complementar nº 95/1998 (com alteração pelo Decreto nº 9.191/2017), Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, Resolução nº 44/2013 do Senado Federal, Lei nº 13.874/2019, EC nº 95/2016. Existem ainda uma série de proposições em tramitação.

48 Importa mencionar aqui a existência do Projeto de Lei nº 4.373/2016, conhecido popularmente como Lei de Responsabilidade Político-criminal. Dentre seus dispositivos, prevê exatamente a análise prévia de políticas penais de impacto social e orçamentário. Acontece que inexistente atualmente disposição para sua aprovação, tanto é que a sua última movimentação consta em 21/12/2018, portanto, necessita ser desarquivado para tramitar nesta legislatura.

os critérios para utilização, obrigatoriedade ou eletividade, quais são as diferenças centrais entre a análise prospectiva e a retrospectiva, qual o momento devido para a apresentação, se é viável a participação de setores externos da sociedade civil, entre tantos outros, permanecem à procura de solidez científica e institucional para tornar a AIL criminal de fato uma realidade brasileira. Este será, portanto, o escopo da pesquisa que se pretende desenvolver.

Referências

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. 1 ed. Madrid: Civitas S.A., 1997.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais: teoria e prática**. Trad. Luis Régis Prado. São Paulo: 2 ed. Revista dos Tribunais, 2016.

FALAVIGNO, Chiavelli. En busca de la racionalidad: la necesidad de un nuevo camino para la política legislativa penal de Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 175, p. 19–39, jan. 2021.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. v. 129, ano 25, p. 137–180. São Paulo: Ed. RT, 2017.

FIGUEIREDO, Isabel (coord). **A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal**. São Paulo: ILANUD, 2005.

HABER, Carolina Dzimidas. **A Relação entre o Direito e a Política no Processo Legislativo Penal**, 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LEAL, Vítor Nunes. Problema de técnica legislativa. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 429-477, jul. 1945. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8211>. Acesso em: 10 out. 2021.

MENEGUIN, Fernando. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado (Textos para discussão, 70). Brasília: Senado Federal, 2010.

MENEGUIN, Fernando B.; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de Impacto Regulatório: como melhorar a qualidade das normas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2016. (Texto para Discussão no 193). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>. Acesso em: 20 set. 2021.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de Legística: Critérios Científicos Técnicos para Legislar Melhor**. Lisboa: Verbo, 2007.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 157-193, abr. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/24474>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil:** um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. 256 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 229-250, dez. 2013. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2219>. Acesso em: 20 maio 2022.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: A prática européia e suas lições para o Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 54, n. 214, abr./jun. 2017, p. 113-130. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113. Acesso em: 20 maio 2022.

Controle horizontal: uma análise da atuação do Poder Legislativo federal e seu efeito na corrupção do Poder Executivo

*Pedro Severino do Nascimento Silva*⁴⁹

*Pedro Henrique Ribeiro da Silva*⁵⁰

*Lara Lanny de Oliveira Silva*⁵¹

*Fábio Ribeiro Machado*⁵²

*Ana Tereza Duarte Lima de Barros*⁵³

Palavras-chave: *Accountability* horizontal; Corrupção; Poder Executivo; Poder Legislativo.

A teoria política contemporânea argumenta sobre a necessidade da existência da independência dos poderes e do controle entre eles (FILGUEIRAS, 2015; MORLINO, 2015; BATISTA, 2015). O'Donnell (2012) é um dos defensores dessa premissa e destaca que a fiscalização mútua entre os poderes é essencial para o fortalecimento dos regimes democráticos. Ainda segundo o autor, é importante a existência e atuação das agências estatais (como o Legislativo) que tenham a capacidade não só de fiscalizar, mas também de impor sanções e de propor *impeachments* quando necessário (O'DONNELL, 1998). A essa finalidade serviria o sistema de separação dos poderes; assim, criam-se poderes

49 Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

50 Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

51 Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

52 Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

53 Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

fortes e autônomos, porém, excepcionalmente, que interferem uns nos outros.

Cotta (1992) destaca a importância do Poder Legislativo como instituição de controle horizontal. Nesse sentido, o Poder Legislativo possui as prerrogativas de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo por meio de ações de quaisquer de suas Casas; de aprovar os instrumentos de planejamento (planos plurianuais e demais planos e programas previstos na Constituição) e orçamento do setor público (leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais e créditos adicionais); de ampliar as competências das Comissões permanentes e as responsabilidades que são atribuídas ao Parlamento na apreciação das contas do governo federal (COTTA, 1992).

Para Mello (2010), a ausência desses mecanismos de controle possibilita o surgimento e o cometimento de ações consideradas corruptas por parte das instituições, comprometendo a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas. Dessa forma, atentando para esses argumentos, o presente trabalho se baseia na seguinte questão de pesquisa: qual o efeito da atuação do Poder Legislativo federal no nível de corrupção do Poder Executivo?

A pesquisa ainda conta com um objetivo geral, que consiste em analisar o efeito da atuação fiscalizadora do Poder Legislativo no nível de corrupção do Poder Executivo. Como objetivos específicos, destacam-se: 1) identificar o efeito da capacidade do Legislativo em questionar o Executivo no nível de corrupção no Poder Executivo; 2) analisar o efeito da orientação do voto do legislador no nível de corrupção no Poder Executivo; e 3) identificar o efeito da fiscalização dos partidos da oposição no nível de corrupção no Poder Executivo. As hipóteses da pesquisa consideram que: 1) a atuação do Poder Legislativo tem efeito negativo na corrupção no Poder Executivo; 2) a atuação fiscalizadora dos partidos de oposição tem efeito negativo

na corrupção no Poder Executivo; e 3) a concentração de poderes no Executivo tem efeito positivo no nível de corrupção.

1 Metodologia

99 países foram analisados. A variável dependente “corrupção no Poder Executivo” foi coletada no site do Varieties of Democracy (V-Dem) e procura medir com que frequência os membros do Executivo e seus agentes concedem favores em troca de subornos, propinas ou outros incentivos materiais e com que frequência eles roubam ou desviam fundos públicos ou outros recursos estatais para uso pessoal ou familiar. A escala para essa variável vai de 0-1, em que, quanto mais perto de 1, mais corrupto é o Poder Executivo.

As variáveis independentes “Capacidade do legislativo em questionar e investigar o Executivo”, “Legislador vota seguindo orientação de bancada”, “Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo” e “Partido da oposição supervisiona e investiga o governo” também foram coletadas do Varieties of Democracy (V-Dem). Essas variáveis são classificadas em uma escala de 0-1 e foram multiplicadas por 10.

Com relação à variável independente “Poder do Executivo”, esta foi coletada do Comparative Constitutions Project e diz respeito aos poderes que o Poder Executivo detém no nível nacional. Dessa forma, essa variável em específico é um composto de sete outras variáveis, a saber: 1) o poder de iniciar a legislação; 2) o poder de emitir decretos; 3) o poder de iniciar emendas constitucionais; 4) o poder de declarar estados de emergência; 5) poder de veto; 6) o poder de contestar a constitucionalidade da legislação; e 7) o poder de dissolver a legislatura. Os países são pontuados com notas de 0-7, em que, quanto mais perto de 7, maiores os poderes do Executivo. Os dados foram coletados utilizando os softwares Excel e Statistical Package for the Social

Science (SPSS), possibilitando análises descritivas e inferenciais, com objetivo de testar empiricamente as hipóteses da pesquisa.

2 Resultados

Essa seção é destinada a analisar os resultados da pesquisa. Como já mencionado anteriormente, nosso objetivo foi o de analisar o efeito da fiscalização do Poder Legislativo no nível de corrupção no Poder Executivo federal. Para tanto, lançamos mão de variáveis que julgamos importantes para a realização do trabalho empírico. A Tabela 1 apresenta a descrição das variáveis.

Tabela 1 – Descrição das variáveis

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Corrupção no Executivo	99	0	94	43,40	30,758
Poder do Executivo	99	0	7	4,67	1,818
Capacidade do Legislativo em questionar e investigar o Executivo	99	0,03	0,99	0,6173	0,30388
Legislador vota seguindo orientação de bancada	99	-1,87	2,81	0,8754	1,05771
Partido da oposição supervisiona e investiga o governo	99	-2,53	3,11	0,7043	1,52471
Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo	99	-2,06	2,42	0,7541	1,21770
N	99				

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Varieties of Democracy (V-Dem), do Comparative Constitutions Project e do Transparência Internacional.

De acordo com a Tabela 1, é possível perceber que a pesquisa conta com um total de 99 países. Na variável “Corrupção no Executivo”, pode-se constatar países com nota mínima igual a 0 e nota máxima igual a 94, com média de 43,40, indicando que os países pesquisados ainda possuem altos índices de corrupção no Poder Executivo. A variável “Poder do Executivo” existe em países com nota mínima igual a 0 e máxima igual a 7, com média de 4,67, indicando que, na maioria dos países, o Executivo detém grandes poderes.

A variável “Capacidade do legislativo em questionar e investigar o Executivo” apresentou nota mínima de 0,03 e máxima de 0,99, com média de 0,6173. Na variável “Legislador vota seguindo orientação de bancada”, a nota mínima foi de -1,87 e a máxima de 2,81, com média de 0,8754. Na variável “Partido da oposição supervisiona e investiga o governo”, a nota mínima foi de -2,53 e máxima de 3,11, com média de 0,7043. Por último, a variável “Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo” apresentou nota mínima de -2,06 e máxima de 2,42, com média de 0,7541.

A Tabela 2 apresenta a correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes.

Tabela 2 – Correlação de Pearson

	C.P. Exec.	P. Exec.	C. P. L. S. I. P. E.	L. V. S. O. B.	P. O. S. I. G.	L. Q. F. P. E.
C. P. Exec. ⁵⁴	1	0,329**	-0,637**	-0,351**	-0,560**	-0,469**
		99	99	99	99	99
P. Exec. ⁵⁵		1	-0,257*	-0,181	-0,168	-0,209*
			99	99	99	99

54 Corrupção no Executivo.

55 Poder do Executivo.

	C.P. Exec.	P. Exec.	C. P. L. S. I. P. E.	L. V. S. O. B.	P. O. S. I. G.	L. Q. F. P. E.
C. P. L. S. I. P. E. ⁵⁶			1	0,097	0,925**	0,846**
				99	99	99
L. V. S. O. B. ⁵⁷				1	0,126	-0,008
					99	99
P. O. S. I. G. ⁵⁸					1	0,741**
						99
L. Q. F. P. E. ⁵⁹						1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Varieties of Democracy (V-Dem), do Comparative Constitutions Project e do Transparência Internacional.

De acordo com a Tabela 2, a variável “Poder do Executivo” apresentou baixa correlação positiva com a variável dependente, indicando que, quanto mais poder detém o Executivo, maior a probabilidade de ele ser corrupto. A variável “Capacidade do legislativo em questionar e investigar o Executivo” apresentou correlação negativa e moderada com a variável dependente, indicando que a atuação fiscalizadora do Poder Legislativo tem a probabilidade de reduzir a corrupção no Poder Executivo.

A variável “Legislador vota seguindo orientação de bancada” apresentou baixa correlação negativa com a variável dependente, indicando que, quando o legislador vota seguindo orientação da bancada, há uma probabilidade de reduzir a corrupção no Poder Executivo. Já a variável “Partido da oposição supervisiona e investiga o governo” apresentou correlação moderada e negativa com a variável dependente, indicando que a fiscalização de partidos da oposição corrobora

56 Capacidade do legislativo de supervisionar e investigar o Executivo.

57 Legislador vota seguindo orientação de bancada.

58 Partido da oposição supervisiona e investiga o governo.

59 Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo.

para reduzir a corrupção no poder executivo. Por último, a variável “Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo” apresentou correlação moderada e negativa com a variável dependente, possibilitando-nos afirmar que, quanto maior a atuação do Poder Legislativo em questionar funcionários do Poder Executivo, maior a probabilidade de reduzir a corrupção no Executivo federal.

Para testar empiricamente as hipóteses da pesquisa, foram realizados dois testes de regressão linear, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Regressão linear

Modelo 1			Modelo 2		
Variáveis	Beta	Erro padrão	Variáveis	Beta	Erro padrão
P. Exec.	0,013***	0,013	P. O. S. I. G.	-0,524***	0,016
C. P. L. S. I. P. E.	-0,792***	0,146	L. V. S. O. B.	-0,285***	0,023
L. Q. F. P. E.	0,237*	0,036			
Constante	0,746	10,412	Constante	0,581***	0,33
R ²	0,451	23,157	R ²	0,393	24,211
Nº de observações	99		Nº de observações	99	

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Varieties of Democracy (V-Dem) e no Comparative Constitutions Project. Variável dependente: corrupção no Poder Executivo.

** p < 0,05.

*** p < 0,01.

Para testar as hipóteses da pesquisa, foram criados dois modelos separadamente. No primeiro modelo, foram incluídas as variáveis “Poder do Executivo”, “Capacidade do legislativo em supervisionar e investigar o Executivo” e “Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo”. Já o segundo modelo é composto pelas variáveis

“Partido da oposição supervisiona e investiga o governo” e “Legislador vota seguindo orientação de bancada”.

O primeiro modelo possui um poder explicativo de 45%, representado pelo R^2 do modelo. De acordo com os resultados, a variável “Poder do Executivo” apresentou significância estatística ao nível de 1% e indica que o aumento dos poderes do Executivo corrobora para o aumento da corrupção. A variável “Capacidade do legislativo em supervisionar e investigar o Executivo” apresentou significância estatística ao nível de 1% e uma relação negativa com a variável dependente, indicando que, quanto maior a atuação do Legislativo em investigar e fiscalizar o Poder Executivo, menores as chances de proliferação da corrupção.

Ainda no primeiro modelo, a variável “Legislativo questiona funcionários do Poder Executivo” apresentou significância estatística ao nível de 10% e uma relação positiva com a variável dependente. Isso indica que o fato de o Poder Legislativo questionar e exigir explicação dos funcionários do Poder Executivo, na verdade, tende a aumentar a corrupção no Executivo federal. Esperava-se que, ao exigir explicações de funcionários do Poder Executivo em relação a determinadas ações, isso resultasse na redução da corrupção no Executivo, o que não se confirmou na prática.

O segundo modelo, por sua vez, apresentou poder explicativo de 39%, representado pelo R^2 do modelo. De acordo com esse modelo, a variável “Partido da oposição supervisiona e investiga o governo” apresentou significância estatística ao nível de 1%. A referida variável apresentou uma relação negativa com a variável dependente, indicando que, quanto maior a atuação dos partidos da oposição, menor a probabilidade de corrupção no Poder Executivo. Já a variável “Legislador vota seguindo orientação de bancada” apresentou significância estatística ao nível de 1%, e uma relação negativa com

a variável dependente. Essa relação mostra que o fato de os membros do Poder Legislativo votarem seguindo a orientação da bancada tem a probabilidade de reduzir a corrupção no Poder Executivo em até 28,5%.

3 Conclusão

Como resultado da pesquisa, vale destacar alguns pontos. O primeiro deles é que, quanto mais poderes forem delegados ao Executivo, maior a probabilidade de acontecerem atos considerados ilícitos. Dessa forma, surge a necessidade do controle entre as instituições. Em certa medida, o problema não está no fato de o Executivo possuir mais ou menos poderes, mas da necessidade de esses poderes serem controlados.

Outro ponto que merece destaque é o nível do impacto da fiscalização do Legislativo em relação ao Executivo, ou seja, quanto maior a fiscalização, menor a probabilidade de cometimento de atos ilícitos. Vale destacar que, de todas as cinco variáveis explicativas, a capacidade do Legislativo em investigar e fiscalizar o Executivo foi a que mais mostrou poder explicativo.

Referências

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

COPPEDGE, et al. V-DEM Codebook v. 11.1. *Varieties of Democracy (V-DEM) Project*. 2021. Disponível em: <https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/codebookv111.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

COTTA, Murizio. “Parlamento”. BOBBIO, Norberto et alli. Dicionário de política. Brasília: Editora da UnB, v. 2, 1992, pp. 877 e seg.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da privacidade. Lua Nova, n. 84, p. 353-364, 2011.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Corrupção e Políticas Públicas:** Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros. 1 mar. 2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife-PE, 2010.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. Soc. e Cult., v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, n. 44, 1998.

Influência do efeito *coattail* na fragmentação partidária brasileira

Thiago Alexandre Melo Matheus⁶⁰

Palavras-chave: Efeito *coattail*; Fragmentação partidária; Sistemas partidários; Sistemas eleitorais.

1 Introdução

O campo de pesquisa que estuda a manifestação do efeito *coattail* no sistema político brasileiro foi inaugurado pelo paradigmático trabalho de Barry Ames (1994). Essa obra foi fundamental para pesquisas futuras sobre o tema na Ciência Política nacional, pois analisou os dados das primeiras eleições presidenciais democráticas desde 1960. Nele, Ames (1994) se debruça sobre a influência eleitoral que os prefeitos desempenharam no pleito presidencial de 1989, o que nomeou como efeito *coattail* reverso. Desde então, diversos estudos foram elaborados sobre esse fenômeno no contexto brasileiro, com destaques para Samuels (2000a; 2000b); Carneiro e Almeida (2008); Borges (2015; 2019); Borges e Turgeon (2019); Avelino, Biderman e Barone (2012; 2017), Conceição (2014); Alves (2019); Vasquez, Curi e Silva (2021).

Quando se estuda o efeito *coattail* no Brasil, deve-se atentar para quatro grandes diferenças nas configurações eleitorais e políticas em relação àquelas encontradas no modelo americano: o federalismo em

60 Servidor da Câmara dos Deputados desde 2013. Tem experiências como analista de dados na Consultoria Legislativa e como assessor parlamentar de comissões e plenário em lideranças partidárias. Tem bacharelado em física, estatística e direito e atualmente está cursando o mestrado profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados (Cefor).

três níveis (com destaque para a eleição de prefeitos), a hiperfragmentação do sistema partidário, a simultaneidade de eleições para governadores e presidente (com adoção de votação em dois turnos) e a adoção de lista aberta no sistema proporcional para eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores. Essas particularidades fazem com que as estratégias eleitorais adotadas pelos candidatos no Brasil sejam dependentes de articulações intra e interpartidárias bem diferentes daquelas que acontecem nos EUA, afetando assim a manifestação do fenômeno (AMES, 1994, p. 107).

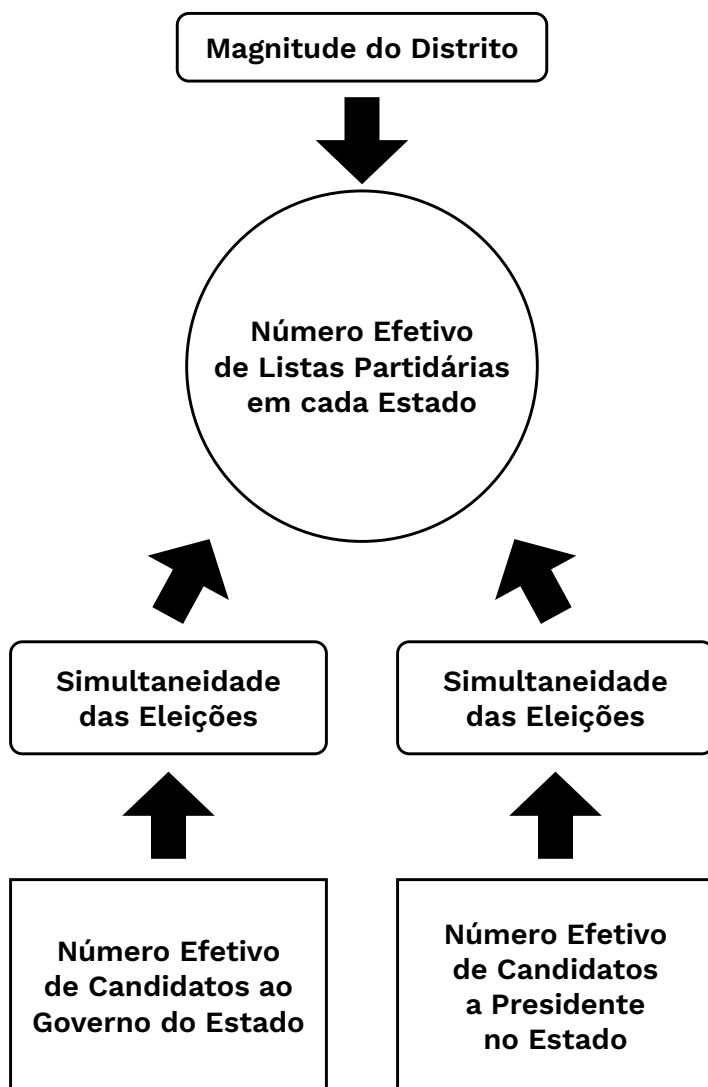
Através de uma extensa revisão bibliográfica, o presente trabalho pretende mostrar como os estudos brasileiros sobre efeito *coattail* consideram essas peculiaridades ao analisar a sua relação com a hiperfragmentação partidária no Brasil (SAMUELS, 2000a; GOLDER, 2006; BORGES, 2019). Essa pesquisa faz parte de uma investigação mais extensa que busca aplicar o efeito *coattail* para investigar a existência de associação entre os resultados das eleições para prefeito e para o Legislativo. Nela busca-se verificar se o aumento da fragmentação do sistema partidário, tanto local quanto nacional, sofre influência das disputas para o Executivo municipal.

2 A Influência do efeito *coattail* na fragmentação partidária

No início dos anos 2000, David Samuels publicou dois trabalhos que praticamente reinauguraram o campo que pesquisava efeito *coattail* no contexto da política brasileira (SAMUELS, 2000a; 2000b). Diferentemente de Ames (1994), a pesquisa de Samuels (2000a; 2000b) analisa o poder do efeito *coattail* presidencial e governatorial em moldar as disputas para o Legislativo e a consequente fragmentação partidária brasileira. Para isso ele construiu um modelo que explica o número efetivo de listas partidárias em cada estado competindo por

vagas no Legislativo em função do número efetivo de concorrentes ao Executivo estadual e federal. O autor propôs o seguinte modelo:

Figura 1 – Número de listas partidárias em cada estado para a Câmara dos Deputados



Fonte: Samuels (2000a).

Apesar de o modelo explicativo de Samuels (2000a) lembrar bastante o desenvolvido por Amorim e Cox (1997) em trabalho anterior, ele se diferencia por ter uma natureza institucionalista mais forte e não incluir a influência das clivagens sociais no processo de fragmentação partidária. Além disso, o autor deu grande destaque ao papel das dinâmicas eleitorais estaduais para explicação do fenômeno, o que se mostrou o ponto principal de sua hipótese.

Segundo Samuels (2000a), as lideranças partidárias regionais são fundamentais para a indicação dos candidatos a deputado federal, assim, a formação de alianças locais se torna fundamental para ter uma posição de destaque na lista partidária. Isso acaba por criar em cada estado uma grande vinculação entre o pleito para a Câmara dos Deputados e a eleição estadual, favorecendo o *coattail* dos governadores. Outro aspecto levantado pelo autor se relaciona às aspirações de carreira dos candidatos, que muitas vezes preferem manter um vínculo com a estrutura partidária local, em particular os governadores, do que se comprometer com questões da política nacional. Isso os leva muitas vezes a destacar mais aspectos da política estadual em suas plataformas políticas, enfraquecendo mais ainda um possível *coattail* dos candidatos a presidente.

Cabe destacar que, no momento da pesquisa de Samuels (2000a), a fragmentação partidária para a Câmara dos Deputados era de 6,3 partidos, sendo proporcionalmente bem maior que a média ponderada de 3,3 partidos efetivos calculada para as unidades da federação. Essa realidade se alterou nos últimos anos, como mostra Rebello (2012), e hoje os níveis de fragmentação partidária nos diferentes níveis federativos são similares. No entanto, essa mudança não invalida o argumento de Samuels (2000a) sobre a influência do cenário político estadual para a fragmentação nacional – muito pelo contrário. Nesse período, as disputas para os governos estaduais também

passaram a contar com maior número de competidores. Isso pode ser um importante fator explicativo para o aumento na fragmentação das disputas para o Legislativo, estando intimamente relacionado ao *coattail* governatorial analisado pelo autor.

Resultados como esses se conectam ao estudo desenvolvido por Borges (2019). Nele o autor busca verificar o que leva países como o Brasil não apresentarem o efeito redutor do *coattail* presidencial na fragmentação partidária, como apontado nos estudos de Golder (2006) e Hicken e Stoll (2011). Segundo ele, mesmo com a ocorrência de eleições presidenciais e congressuais simultâneas combinada à existência de um pequeno número de candidatos à presidência eleitoralmente relevantes, a dinâmica partidária brasileira adquire complexidade em virtude da interação entre as instituições federativas e eleitorais. Como apontado previamente por Samuels (2000a; 2000b), Borges (2019) alega que “a simultaneidade entre as eleições de governador e deputado federal, em combinação com a centralidade da arena estadual para as estratégias de lançamento de candidaturas e a formação de alianças nas disputas ao Legislativo nacional, produz um efeito rabo de casaca governatorial relativamente independente da estrutura da competição pela presidência”.

Além disso, para o autor, em decorrência de acordos com legendas aliadas, o partido com candidato à presidência frequentemente abre mão de lançar candidatos em diversos estados para apoiar membros de sua coligação nacional, tornando ainda mais difuso seu efeito *coattail*. Dessa forma, Borges (2019) conclui que os efeitos *coattail* presidencial e governatorial favorecem a fragmentação brasileira, seja por facilitar a obtenção de cadeiras por partidos pequenos e pouco nacionalizados graças à sua participação em coligações ou nos governos, seja pelos candidatos a presidente apoiarem concorrentes de outros partidos da coligação nas eleições proporcionais, causando um efeito difuso.

Outras discussões que comparam as consequências do efeito *coattail* governatorial e presidencial para a fragmentação partidária brasileira foram desenvolvidas por Carneiro e Almeida (2008); Maciel (2012); Soares (2013); Borges e Lloyd (2016); Alves (2019). Porém, entre eles, apenas Carneiro e Almeida (2008) incluíram em seu modelo a influência das eleições municipais nas proporções de voto obtidas pelos partidos nos diferentes subsistemas da federação. A intenção desses autores era verificar como, em que medida e em que condições o sistema partidário que resulta das eleições municipais se articula com aquele produzido pelas disputas estaduais e nacional (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008, p. 405). Apesar de o trabalho de Carneiro e Almeida (2008) estar mais relacionado à coordenação eleitoral entre sistemas partidários nas três esferas federativas, cabe destacar aqui um dos achados apresentados: “A dinâmica político-eleitoral nos municípios não pode ser entendida como expressão apenas das forças que se movem em seu território. Nos marcos da Federação, uma trama complexa de relações entrelaça os municípios às esferas estadual e nacional”. Ou seja, segundo esses autores, para analisar características de nosso sistema político, como a fragmentação partidária, além de efeitos decorrentes de eleições federais e estaduais é fundamental considerar também a influência das eleições municipais.

Por fim, com um foco diferente dos estudos citados anteriormente, André Borges e Mathieu Turgeon têm publicado em parceria trabalhos focados em explicar as consequências do efeito *coattail* presidencial para o sistema político nacional. Seu primeiro objeto de estudo foi a possível ausência do efeito *coattail* do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2006. Borges e Turgeon (2010) verificaram na análise dessa eleição que o efeito *coattail* não favoreceu diretamente os candidatos a deputado federal do PT; no entanto, os demais partidos membros da coalizão que fez parte do governo entre 2003 e 2006

foram beneficiados pelo fenômeno. Posteriormente, Borges e Turgeon (2017) expandiram sua compreensão sobre o tema em uma pesquisa mais abrangente em que foram utilizados dados de eleições ocorridas no Brasil e no Chile entre 1993 e 2013. Além de evidências que confirmaram seu achado anterior sobre o efeito difuso do *coattail* das eleições presidenciais, os autores também encontraram indícios da existência de benefícios eleitorais para o partido do cabeça de chapa e dos partidos de sua coligação. Porém, Borges e Turgeon (2017) verificaram que os ganhos eleitorais não são iguais para todos os membros da coligação. Aqueles partidos que têm maior identificação ideológica com o candidato a presidente e integraram seu governo são mais favorecidos eleitoralmente.

3 Conclusão

Com base nos estudos aqui apresentados, verifica-se que, no contexto brasileiro, o efeito *coattail* pode atuar na fragmentação partidária através de diferentes fontes, como as eleições nacionais, estaduais e até municipais. Conclui-se ainda que o fenômeno pode ter um efeito difuso implicando em resultados distintos dependendo do perfil da competição nos distritos e do papel dos partidos na disputa eleitoral. Esses achados servem para subsidiar futuras pesquisas que busquem realizar análises aplicando o efeito *coattail* no entendimento de possíveis associações entre os resultados de eleições para Executivo e Legislativo e sua relação com o aumento da fragmentação do sistema partidário brasileiro.

Referências

AMES, Barry. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 1, p. 95, 1994.

AMORIM NETO, Otávio; COX, Gary. Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 1, p. 149-174, 1997.

CARNEIRO, Leandro; ALMEIDA, Maria Hermínia. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.

ALVES, Vinícius. Comportamento Eleitoral, Coordenação Partidária e Efeito *Coattails* no Brasil: como as eleições para o executivo influenciam o voto para deputado federal? Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. The reverse coattail effect revisited: intra-party linkages and electoral performance in Brazil, 1996-2010. **RP / CEPESP**, v. 4, 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25947>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, p. 239-275, 2015.

BORGES, André. Reasons for Fragmentation: Party Coalitions and Strategies Regarding Simultaneous Majoritarian and Proportional Elections. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, 2019.

BORGES, André; LLOYD, Ryan. Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. **Electoral Studies**, n. 43, p. 104-114, 2016.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu. Do petismo ao “lulismo”? Explicando a ausência de coattails nas eleições presidenciais de 2006. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 34, Caxambu, MG. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, p. 1-23, 2010.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu. Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism. **Party Politics**, p. 1-32, 2017.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu. Presidential coattails in coalitional presidentialism. **Party Politics**, v. 25, n. 2, p. 192-202, 2019.

CONCEIÇÃO, Bruno. **Competição Eleitoral no Brasil: Análise da influência da fórmula eleitoral nas disputas majoritárias municipais (2008-2012)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

COX, Gary. Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

GOLDER, Matt. Presidential Coattails and Legislative Fragmentation. **American Journal of Political Science**, v. 50, p. 34-48, 2006.

HICKEN, A.; STOLL, H. Presidents and Parties : How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 7, p. 854-883, 2011.

MACIEL, Natália. Análise do Efeito *Coattail* do PT utilizando modelos econométricos espaciais. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 29-42, 2012.

SAMUELS, David. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 1, p. 240-253, 2000a.

SAMUELS, David. Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, p. 1-20, 2000b.

SOARES, Márcia. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1994-2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 413-437, 2013.

VASQUEZ, Vítor; CURI, Henrique; SILVA, Bruno. Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, 2021.

Motivação, expectativas e realidade dos senadores que avaliam políticas públicas

João Thiago Almeida Stilben⁶¹

Palavras-chave: Poder Legislativo; Avaliação de políticas públicas; Senado Federal; Motivação parlamentar; *Alarm-setting*.

1 Introdução

Após a conclusão de trabalho de pós-graduação em avaliação de políticas públicas, apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro (Senado) em 2018, em que se estudaram as avaliações de políticas públicas executadas pelo Senado Federal, dos anos de 2014 a 2017, foi percebido que o papel dos parlamentares nessa atividade parece ser “meramente protocolar”, visto que aparentemente não redundam em ganhos institucionais, pessoais ou eleitorais para essas lideranças (STILBEN, 2018).

Soma-se a essa conclusão que as audiências, as discussões, os embates, as participações populares e os relatórios fogem também à lógica da reeleição de Mayhew (1974), já que esses últimos produtos parecem permanecer nas gavetas dos próprios parlamentares, não tendo publicização suficiente nos portais e não gerando embates (RUA, 2014) condizentes com a arena política, tampouco *accountability*.

61 Assessor multidisciplinar brasileiro, trabalha como assessor de imprensa no Senado Federal e sócio no Instituto Brasileiro de Assessoria Institucional (Ibrassi). Mestre em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados (Cefor); Bacharel em comunicação social – jornalismo (UnB) e pós-graduado em avaliação de políticas públicas (Senado) e comunicação eleitoral e *marketing* político (Estácio).

Portanto, após tal pesquisa, sentiu-se necessidade de ampliar a investigação do produto (relatório em si) para o agente (senador), sob o viés das teorias que tratam da motivação parlamentar, seguindo o mesmo escopo de pesquisa realizado anteriormente (STILBEN, 2018).

Isso porque entender como se comportam os parlamentares no decorrer das carreiras legislativas (qual a sua longevidade, ambições, interesses ou atuação) pode indicar não só o estágio de institucionalização de um Parlamento, mas também para onde caminham os trabalhos que são realizados, quais ganhos geram ou deveriam gerar para a própria instituição política, para o parlamentar e para a sociedade (MAYHEW, 1974; EISENSTADT, 1964; HIBBING, 1999; PEREIRA; RENNO, 2007).

Para que esses objetivos sejam cumpridos, a metodologia trata da identificação, por meio de levantamento documental nas comissões temáticas do Senado, dos parlamentares que relataram políticas públicas nos anos de 2014 a 2017. Outrossim, por meio de entrevista semiestruturada, aferem-se as motivações e expectativas específicas dos agentes políticos ao relatarem as políticas públicas; e investiga-se, com base em depoimentos dos próprios senadores, a autopercepção das consequências da relatoria de políticas públicas na melhoria da avaliação do parlamentar ou ampliação do poder em seu mandato.

2 Motivação e ambição parlamentar

A Teoria da Ambição (SCHLESINGER, 1966; ROHDE, 2012) sintetiza o comportamento político como sendo fruto do interesse, e saber quais as ambições dos agentes políticos é o primeiro passo para descobrir o porquê das escolhas. Desprezar o papel da ambição na política ou tratá-la como uma falha humana a ser reprimida é perder a função central da ambição nos sistemas. Um nicho político incapaz

de despertar ambições para um cargo público corre tanto o risco de quebrar quanto outro incapaz de restringir ambições.

E o “tamanho” dessa ambição diz respeito à relevância do cargo em que o político se encontra e ao qual se pretende. E mais do que isso: há uma alimentação externa para essa movimentação política, já que o político também recebe a expectativa dos outros, “tanto quanto suas próprias” (SCHLESINGER, 1966, p. 8).

Percebeu-se, nos relatórios, que a conexão eleitoral e institucional – como na atividade de pronunciar-se em tribuna, em prol de um público específico de eleitores ou correligionários – não parece redundar em uma “ação consciente e calculada”. Dados os diferentes espectros de interesses do eleitorado e/ou dos correligionários de determinado parlamentar, infere-se que o teor dos relatórios deveria se distinguir sobremaneira, ao menos em sua essência, de “base *versus* oposição”.

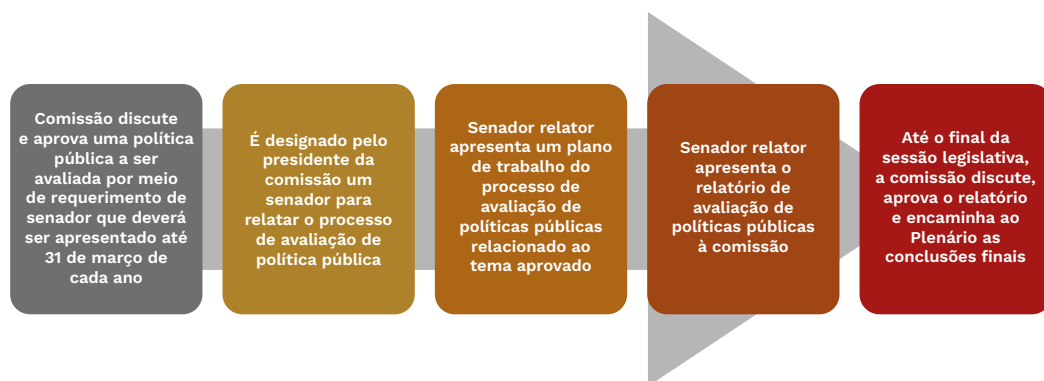
E, como citado anteriormente, as características dos relatórios seguem uma lógica formal, não gerando a conexão eleitoral ou institucional supracitada. Tampouco redundam em liderança parlamentar. Isso se conceituaria como ação não utilitária dos relatores, porque tomar para si a relatoria e executá-la parece não ser produto do interesse pessoal calculado, e sim resposta a uma obrigação ou um dever, somente (STILBEN, 2018).

3 O papel do Senado

Freitas *et al.* descrevem que o Senado possui instrumentos assegurados pela Constituição para, além de legislar sobre qualquer matéria de competência da União, se envolver “na formulação e acompanhamento das ações governamentais na esfera Federal” (2013, p. 7). O manual desenvolvido por esses autores para embasar o processo avaliativo do Senado dispõe sobre (2013, p. 25): 1) seleção de tema,

respeitadas as competências regimentais de cada colegiado; 2) designação de relator e/ou sub-relatores; 3) estruturação do calendário de avaliação, com atividades de coleta de informação, oitiva de órgãos, organização de atores relevantes e elaboração de diagnóstico; 4) execução do calendário; e 5) elaboração e votação do relatório de avaliação, que conterà: a) o diagnóstico do desempenho das políticas públicas selecionadas; b) as recomendações do Legislativo ao Executivo; c) as recomendações feitas ao próprio Parlamento, na forma de proposições legislativas a serem apreciadas, entre outras possibilidades.

Figura 1 – Fluxo simplificado do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal



Fonte: Gomes (2018, p. 17).

4 O controle na ótica de McCubins e Schwartz

Matthew McCubins e Thomas Schwartz (1984) agruparam o trabalho de supervisão parlamentar do Congresso norte-americano – feito essencialmente nas comissões – em duas categorias: aquele em que o parlamentar busca monitorar o processo decisório (em especial o de elaborar e implementar políticas públicas) e aquele em que o parlamentar desenvolve mecanismos para que a sociedade civil e grupos

organizados acionem o Congresso a esta interferência. Schwartz e McCubins (1984) desenvolvem, portanto, dois modelos de controle: o *police patrol oversight*, que, acredita-se, está presente na avaliação do Senado brasileiro, e o *fire-alarm oversight*.

Police-patrol oversight: o Congresso examina uma amostra de atividades de agências do Executivo com objetivo de detectar e remediar quaisquer violações das metas legislativas e, por essa vigilância, desencoraja tais violações.

Fire-alarm oversight: análogo ao uso de reais alarmes de incêndio, ao invés de examinar uma amostra de decisões administrativas, buscando por violações de metas legislativas, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem aos indivíduos e aos grupos organizados examinarem as decisões administrativas para cobrar o Executivo por violações das metas congressionais (MCCUBINS, 1984, p. 166, tradução nossa).

5 A pesquisa

A pesquisa utilizou o levantamento quantitativo e qualitativo dos relatórios de Avaliação de Políticas Públicas (APP) do Senado, de 2014 a 2017, feito por Stilben (2018). Desse, apreendeu-se qual comissão teve que tipo de política avaliada, qual o relator, seu partido e qual a característica partidária à época (se base ou oposição). Desses 42 relatórios: 26 foram feitos por senadores de partidos que compunham a base; 11, por senadores de oposição; e 5, independentes.

Nestes 4 anos analisados, foram feitas 608 recomendações ao total, média de aproximadamente 50,6 sugestões por relatório (STILBEN, 2018, p. 11). Esses dados iniciais interessam pela qualificação dos interlocutores. No entanto, esses dados por si só caracterizam cada senador, mas não dão à pesquisa a autopercepção do parlamentar sobre

o processo ao qual despendeu esforço técnico e político. Ou seja, é imprescindível à pesquisa saber se, para os senadores relatores das APP do Senado, o próprio trabalho redundou em alguma forma de projeção positiva entre seu nicho eleitoral e em “audiência” (positiva ou negativa) na imprensa.

Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 5 dos 27 senadores (4 de base e 1 de oposição), que relataram avaliações no período supracitado, número que foi o possível, visto o término do mandato de uns, a indisposição em falar de outros e/ou o pedido posterior de exclusão de entrevistas já feitas.

As entrevistas seguiram um roteiro de três fases: 1) identificação da profundidade da percepção e do conhecimento do parlamentar ao processo de avaliações como um todo; 2) aferição daqueles sentimentos do parlamentar que o motivaram a executar a avaliação; 3) percepção do parlamentar sobre o *feedback* institucional e social do processo avaliativo. As perguntas que guiaram essa última fase foram as seguintes: tinha conhecimento do processo e estava inteirado dos pormenores? Sabe qual o papel do relator da Avaliação de Políticas Públicas e o que é feito com os relatórios? O que o motivou a escolher a relatoria e o que acha que motiva os colegas? As expectativas foram cumpridas? Houve dificuldades no processo? Há diferenças entre conduzir uma avaliação e relatar um projeto de lei? Houve ganho institucional ou eleitoral? Houve ganho político ou social?

A anotação do teor das respostas teve em conta três tipos de análise: temática (postura objetiva sobre o assunto em questão), quantitativa (por menções a palavras-chave) e transversal (recortes de resposta e correlação a conceitos não discriminados em tópicos) (BARDIN, 2011, p. 66).

6 Achados e conclusão

Cabe ressaltar que não houve dificuldade de aprovação ou tramitação de quaisquer relatórios, o que exclui, de fato, a possibilidade de utilização dessa ferramenta congressional como arena de embate político e, assim, de crescimento pessoal por meio do conflito. No entanto, os parlamentares acreditam não ter havido ganhos eleitorais, o que vai contra a visão de Mayhew, de que a atuação parlamentar visa, em essência, a reeleição.

As escolhas dos temas pelos senadores são, em geral, feitas por identificação pessoal – vontade própria – e, basicamente, não há caráter impositivo nessas designações. Os senadores estão muito pouco ou não inteirados dos pormenores dos relatórios, sendo estes aprendidos na prática, durante o processo. Todos os senadores sabem o papel do parlamentar enquanto avaliador de políticas públicas, o que demonstra que, nesse sentido, há um grau satisfatório de institucionalização das APP no Parlamento.

Demonstra-se também a responsabilização que eles se dão ao avaliarem as políticas do Executivo – todos acreditam que há necessidade de uma avaliação em *continuum* para a boa manutenção das PP. Nem todos os relatores sabem o que, de fato, é feito com os relatórios. Assim, demonstra-se faltar conhecimento prévio de todo o processo.

As expectativas dos senadores ao avaliarem políticas públicas, de forma unânime, não são cumpridas, ou são cumpridas em parte, porque não se veem resultados práticos do que é feito. Muitas vezes os relatórios são “engavetados”, o que, reitera-se, demonstra haver necessidade de uma reformulação da destinação final desses textos.

Como a identificação com o tema não gera um embate político, com fins eleitorais, pode ser que, no cerne do processo, deva ser transformado o caráter de *police patrolling* para o de *alarm-setting*. Deste

modo, os grupos de interesse nas bases eleitorais ditariam quais avaliações devem ser feitas e, com isso, os senadores ficariam bem-vistos nos seus nichos de domínio. Isso cumpriria a lógica de reeleição de Mayhew e motivaria parlamentares a melhorarem o processo.

Em suma, os senadores precisam saber melhor dos processos e serem motivados a participar mais. A maioria deles acha que não houve efetivo ganho social, por conta da falta de caráter impositivo desses relatórios e da falta de divulgação. Daí a importância também de o veículo oficial do Senado cobrir melhor essas práticas. O público, na visão dos parlamentares, não sabe do que se trata todo esse trabalho, e aí o *accountability* fica quase inexistente.

Assim sendo, conclui-se que, sob pena de não haver razões para que a prática se mantenha, o Senado precisa reestruturar-se, dando mais valor à própria prática (educação e divulgação aos parlamentares) e melhor definição, destinação e acompanhamento desses relatórios. E, conforme exposto anteriormente, estudar a troca de um modelo de policiamento para um de *alarm-setting*.

Referências

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

EISENSTADT, S. N. Institutionalization and Change. *American Sociological Review*, v. 29, n. 2, p. 235-247, 1964.

FREITAS, I. V. B.; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem. Núcleo de Estudos e pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2013.

GOMES, A. M. T. L. Análise das Avaliações de Políticas Públicas do Senado Federal: O Cenário no Período de 2014–2017. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação Lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, Brasília, 2018. 46.

HIBBING, J. R. Legislative carrers: why and how we should study them. *Legislative Studies Quartely*, v. 24, n. 2, maio, p. 149–171, 1999.

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

MCCUBINS, M; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, University of Texas, Austin, v. 28, n. 1, p. 165–179, 1984.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, dezembro. 2007.

ROHDE, D. W. Propensão ao risco e ambição progressiva: O caso dos deputados federais nos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 8, p. 209–236, 2012.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. A abordagem das arenas políticas. In: RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas, v. 1, Conceito e Teorias. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2014.

SCHLESINGER, J. A. Ambition and Politics: Political Careers in the United States. Chicago: Rand McNally, 1966.

STILBEN, J. T. A. Avaliação de políticas públicas no Senado: dos resultados à proposta inicial. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2018.

O efeito *coattail* e a coordenação eleitoral entre diferentes níveis federativos

Thiago Alexandre Melo Matheus⁶²

Palavras-chave: Efeito *coattail*; Coordenação eleitoral; Sistemas partidários; Sistemas eleitorais.

1 Introdução

Gary Cox, ao publicar sua importante obra *Making votes count*, relacionou ideias sobre o funcionamento das instituições políticas com conceitos provenientes da Teoria da Escolha Racional para construir um modelo que explica os efeitos redutivo e redistributivo da coordenação estratégica eleitoral. Nesse contexto, ele aplicou o efeito *coattail* presidencial para explicar como o voto estratégico afeta a coordenação eleitoral dos partidos e a consolidação dos sistemas partidários (COX, 1997, p. 194). Desde então, esse livro se tornou literatura obrigatória para qualquer um que se interesse pelo tema.

Dessa forma, por meio de uma extensa revisão de bibliografia, o presente trabalho⁶³ pretende analisar como esse campo de pesquisa

62 Servidor da Câmara dos Deputados desde 2013. Tem experiências como analista de dados na Consultoria Legislativa e como assessor parlamentar de comissões e plenário em lideranças partidárias. Tem bacharelado em física, estatística e direito e atualmente está cursando o mestrado profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados (Cefor).

63 Essa pesquisa faz parte de uma investigação mais extensa que busca aplicar o efeito *coattail* para analisar a existência de associação entre os resultados das eleições para prefeito e para o Legislativo. Nela busca-se verificar se os pleitos para o Executivo municipal podem influenciar nas articulações e desempenho eleitoral dos partidos nas eleições proporcionais.

desenvolvido por Cox (1997) é explorado no contexto do sistema político brasileiro. Foram considerados trabalhos publicados desde o paradigmático artigo de Barry Ames (1994) que abordam a influência do efeito *coattail* na organização de diferentes estratégias eleitorais na federação brasileira (AMES, 1994; SAMUELS, 2000b; CARNEIRO; ALMEIDA, 2008; AVELINO; BIDERMAN; BARONE, 2012; 2017; SOARES, 2013; BORGES, 2016). Foi dado destaque, em particular, para aquelas obras que se basearam na análise dos efeitos redutivo e redistributivo da coordenação estratégica eleitoral.

2 O efeito *coattail* e a coordenação eleitoral em diferentes níveis federativos

A partir de elementos da Teoria da Escolha Racional, Cox (1997) desenvolveu ideias sobre como a lógica de diferentes sistemas eleitorais podem influenciar no comportamento de eleitores e candidatos. Relativizando algumas ideias duvergerianas sobre a consolidação do sistema partidário, ele demonstra o importante papel da coordenação eleitoral entre as disputas para o Legislativo e Executivo nesse fenômeno. O autor não invalida as proposições genéricas elaboradas por Duverger (1954) sobre as repercussões para a organização partidária da adoção de determinadas fórmulas eleitorais em distritos isolados, porém salienta sua incompletude ao não considerar, por exemplo, a influência das eleições para o Executivo nacional nesse processo. Como contraponto, ele ressalta por sua vez que a fragmentação partidária em nível nacional é decorrente do resultado de articulações eleitorais que acontecem no nível distrital.

Assim, ao interpretar as eleições como jogos múltiplos coordenados, o autor estabelece que as regras específicas de cada contexto são fundamentais para o resultado alcançado (COX, 1997, p. 142). Em particular, sobre as repercussões do efeito *coattail* presidencial na

consolidação do sistema partidário, Cox (1997) aponta que essa dinâmica sofre influência de quatro fatores: os poderes que o presidente tem quando eleito; os incentivos que a fórmula eleitoral para disputa do Executivo apresenta para formação de coalisões; as conexões de tempo e espaço entre as eleições para Executivo e Legislativo; e padrões de disputa nos distritos em decorrência da fórmula eleitoral para o Legislativo.

Recentemente no Brasil, tornou-se mais frequente que análises sobre o efeito *coattail* dediquem esforços para entender seu impacto sobre a coordenação partidária nas eleições para diferentes cargos políticos. Nesses trabalhos verifica-se uma expansão da ideia original de Bean (1948)⁶⁴ sobre como o apoio recebido por candidatos ao Legislativo é maior quando o candidato ao Executivo de seu partido obtém uma grande margem de vitória. Nessas pesquisas sobre o efeito *coattail* na política brasileira, costumam ser analisadas relações que vão além do vínculo do sucesso eleitoral dos candidatos a presidente e deputado federal.

A pesquisa precursora sobre esse fenômeno no contexto da política brasileira é o artigo de 1994 escrito por Barry Ames, já citado anteriormente. Ames (1994) analisou o possível efeito das organizações políticas locais na eleição presidencial de 1989. Considerando a ausência de eleições democráticas em nível nacional durante o período de quase trinta anos, a suposição do autor é que determinantes eleitorais de reconhecida importância pela literatura como clivagens étnicas, sociais e religiosas não teriam um papel tão forte nos resultados. Dessa forma, Ames (1994) estudou a influência das organizações

64 Louis Bean foi um dos primeiros estudiosos a buscar entender como o sucesso eleitoral de candidatos a presidente poderia refletir apoio adicional para os concorrentes de seus partidos na disputa de vagas para o Congresso americano. Foi ao observar esse fenômeno que Bean (1948), fazendo referência a uma metáfora utilizada por Lincoln, propôs o questionamento: “how many congressman can ride into office on the president’s coattail?”

políticas locais através do possível efeito *coattail* reverso decorrente dos prefeitos eleitos em cada município. Nesse contexto, portanto, ele associa a coordenação eleitoral dos prefeitos em prol da eleição de candidatos a presidente apoiados por seus partidos como uma contrapartida de futuros benefícios políticos como convênios ou *pork-barrel*.

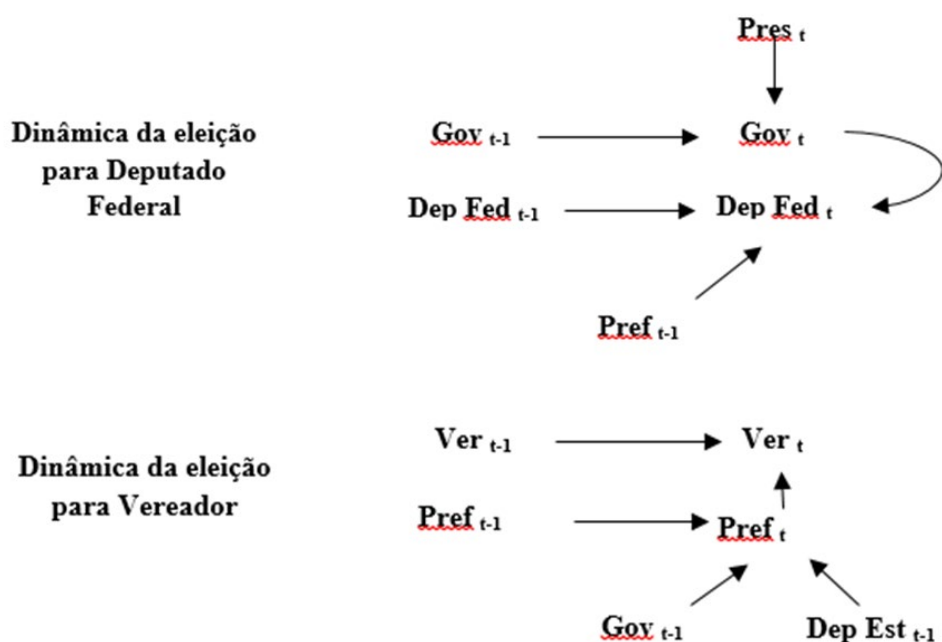
Ames (1994) analisou as repercussões do efeito *coattail* reverso dos prefeitos para os principais candidatos a presidente na eleição de 1989. Ele verificou que o fenômeno se manifestou para todos, porém com diferente intensidade a depender do perfil do município e das características pessoais do candidato, como carisma, por exemplo. Para a presente dissertação o ponto mais importante desse estudo de Barry Ames é a demonstração que a coordenação eleitoral em decorrência do efeito *coattail* pode acontecer entre diferentes níveis federativos e também no sentido inverso do usual, o que ele chamou de reverso. Além disso, ele mostrou que utilizar os municípios como unidade de análise fundamental pode trazer vantagens para o entendimento da coordenação eleitoral dos partidos.

Nessa mesma temática, os estudos de Samuels (2000a; 2000b) abordam de forma subsidiária a importância das alianças eleitorais nos estados para o efeito *coattail* governatorial, em particular as vantagens políticas pré e pós-eleição decorrentes de se associar com o futuro governador. Porém, foi o artigo de Carneiro e Almeida (2008) que, considerando o prisma do sistema partidário, se preocupou em focar especificamente na conexão entre a arena eleitoral local com as estaduais e nacional e os *coattails* recíprocos decorrentes dessas disputas. Segundo esses autores, a experiência democrática brasileira não pode ser adequadamente estudada sem se analisar a coordenação política marcada pelas características de seu sistema federativo (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008, p. 403).

Dessa forma, a partir do arcabouço teórico desenvolvido por Cox (1997), Carneiro e Almeida (2008) estão interessados no fenômeno da

coordenação eleitoral decorrente do arcabouço institucional brasileiro e focam no estudo das regras que presidem a formação e a organização da esfera municipal, o tipo de competição eleitoral e características da representação política e a organização dos partidos. Com base nisso, os autores propõem o seguinte modelo, que mede o desempenho nos municípios de um partido em determinada eleição a partir do efeito decorrente da votação desse mesmo partido na eleição anterior e em outras eleições que ocorreram para outros cargos.

Figura 1 – Efeito das eleições municipais, estaduais e federais na disputa para deputado federal e vereador



Fonte: Carneiro e Almeida (2008).

Focando especificamente no modelo para o desempenho do partido nas eleições para deputado federal no âmbito dos municípios, verifica-se que as disputas majoritárias foram consideradas variáveis

independentes para estimar a proporção de votos recebidos pelos partidos. A partir da análise estatística, Carneiro e Almeida (2008) encontraram indícios da existência de articulação entre os diferentes níveis do sistema partidário em decorrência de efeitos significativos das votações para prefeito, governador e presidente.

Considerando que os resultados eleitorais dos pleitos foram organizados por município na pesquisa, os autores afirmam que existem indícios que “a política local não pode ser adequadamente descrita como pertencente a uma arena fechada à influência das disputas travadas em outros âmbitos do sistema partidário brasileiro” (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008, p. 426). Pode-se, por exemplo, verificar isso no efeito *coattail* significativo da eleição de prefeito para os resultados alcançados por partidos na disputa para a Câmara dos Deputados. Assim, Carneiro e Almeida (2008) concluem que, “a despeito dos incentivos institucionais e na contramão da sabedoria convencional, o sistema partidário brasileiro apresenta indícios de vertebração na medida em que articula a competição por votos nas três esferas da Federação”.

Avelino, Biderman e Barone, em seu trabalho de 2012, deram continuidade ao estudo do fenômeno das articulações partidárias e do desempenho eleitoral no Brasil a partir do efeito *coattail* reverso. Os autores se aprofundaram especificamente na análise do efeito causal que as eleições para prefeito em um município podem ter sobre o desempenho de seu partido nas eleições proporcionais estaduais e federais seguintes. Avelino, Biderman e Barone (2012) acreditavam que a eleição de um prefeito poderia proporcionar uma vantagem competitiva naquele município se nas eleições seguintes houvesse articulação entre a organização partidária municipal e a estadual. Dessa forma, a comprovação da existência do efeito *coattail* reverso das eleições para prefeito poderia ser interpretada como evidência de que a articulação intrapartidária tem importância nas eleições brasileiras.

A partir de uma análise das eleições de 2008 e 2010, os autores selecionaram uma amostra restrita a municípios em que a margem de vitória do prefeito eleito foi pequena. Eles encontraram que as estimativas do efeito partidário eram estatisticamente significantes até para margens de vitória abaixo de 1%. Essas descobertas mostram evidências de um forte efeito *coattail* reverso, chamando a atenção de Avelino, Biderman e Barone (2012) para a importância das organizações partidárias municipais para entender os resultados nas eleições proporcionais subsequentes. Segundo eles, esse resultado auxilia também na compreensão da estrutura partidária do Legislativo brasileiro, um assunto central para entender a criação, a manutenção e o rompimento das coalizões governamentais em um sistema extremamente fragmentado (AVELINO; BIDERMAN; BARONE, 2012, p. 1.005).

Em trabalho mais recente, Avelino, Biderman e Barone (2017) expandiram a amplitude de seu estudo incluindo na análise todas as eleições ocorridas entre 1996 e 2010. Seus resultados comprovaram os resultados alcançados anteriormente, mostrando que o efeito positivo de eleger um prefeito sobre o desempenho do partido em eleições proporcionais subsequentes valia para todo o período analisado. Outra constatação dos autores é que o efeito *coattail* reverso dos partidos apresentou diferente intensidade, ou seja, que as ligações intrapartidárias podem variar entre os partidos, se mostrando mais forte entre aqueles mais organizados a nível local, classificados pelos autores como poliárquicos (AVELINO; BIDERMAN; BARONE, 2017, p. 16).

Esse campo de pesquisa é fértil e continua se expandindo na ciência política brasileira com trabalhos como os de Soares (2013), Conceição (2014), Alves (2019) e Vasquez, Curi e Silva (2021). Esses diversos estudos servem para ampliar o entendimento de como o efeito *coattail* contribui para a coordenação eleitoral entre diferentes níveis federativos.

3 Conclusão

A análise aqui realizada mostra que os principais trabalhos que investigam o efeito *coattail* e a coordenação eleitoral nos diferentes níveis federativos brasileiros apontam que, como Cox (1997) teoriza, as eleições no Brasil realmente parecem funcionar como jogos múltiplos relacionados. Verifica-se ainda que o fenômeno pode ter um efeito difuso implicando em resultados distintos dependendo do perfil da competição nos distritos e do papel dos partidos na disputa eleitoral. Esses achados importantíssimos servem para subsidiar futuras pesquisas que busquem realizar análises aplicando o efeito *coattail* no entendimento de possíveis associações entre os resultados de eleições para Executivo e Legislativo e sua contribuição para a coordenação eleitoral entre diferentes níveis federativos.

Referências

- ALMEIDA, Maria Hermínia; CARNEIRO, Leandro. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.
- ALVES, Vinícius. Comportamento Eleitoral, Coordenação Partidária e Efeito *Coattails* no Brasil: como as eleições para o executivo influenciam o voto para deputado federal? Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- AMES, Barry. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 1, p. 95, 1994.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. The reverse coattail effect revisited: intra-party linkages and electoral performance in Brazil, 1996-2010. **RP / CEPESP**, v. 4, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25947>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BEAN, Louis. **How to Predict Elections**. Knopf, New York, 1948.

CONCEIÇÃO, Bruno. **Competição Eleitoral no Brasil: Análise da influência da fórmula eleitoral nas disputas majoritárias municipais (2008-2012)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

COX, Gary. Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, Brasília, Universidade de Brasília, 1980.

SAMUELS, David. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 1, p. 240-253, 2000a.

SAMUELS, David. Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. **Comparative Politics**, v. 33, p. 1-20, 2000b.

SOARES, Márcia. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1994–2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 413–437, 2013.

VASQUEZ, Vítor; CURI, Henrique; SILVA, Bruno. Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, 2021.

Comunicação pública e infotenimento na Câmara dos Deputados

Ana Marusia Pinheiro Lima⁶⁵

Palavras-chave: Infotenimento; Comunicação pública; Engajamento político; Câmara dos Deputados.

Este trabalho faz a revisão de literatura do termo “infotenimento”, uma junção entre informação e entretenimento, como gênero dentro da comunicação, que sustenta e é sustentado por uma cultura que perpassa toda a sociedade. A parte empírica traz alguns resultados positivos de duas ações de infotenimento na Câmara dos Deputados, mostrando como elas se inserem no sistema de comunicação da Casa e seu papel na educação e na interação com os públicos.

1 Infotenimento: conceitos, preconceitos e preceitos

Pela teoria democrática, “a existência de uma cidadania participante e racional que dê acesso a um mercado livre de ideias, alimentada por informação relevante sobre temas da agenda política, constitui um requisito prévio ao bom funcionamento da democracia”,

65 Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Integrante do grupo de pesquisa Repensando as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) na UnB. Integrante do grupo de pesquisa “O Poder Legislativo em busca de sintonia com a sociedade: as iniciativas de *accountability* informativa, e-participação e educação política”, no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Mestre em comunicação pela UnB. Arquiteta e urbanista pela UnB. Bacharela em comunicação social – publicidade e propaganda pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCeub). Analista legislativa na Câmara dos Deputados. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1445180552833601>.

especialmente da democracia representativa, em que são necessários conectores entre os cidadãos e os representantes eleitos (BRANTS, 2005, p. 41). A comunicação é essencial para a formação de opiniões coletivas, vontades coletivas e consenso nas decisões (BAYA, 2007, p. 114).

A comunicação pública elegeu a linguagem jornalística como preferencial para veicular informações (BAYM, 2008, p. 2). O jornalismo, no entanto, começou a dividir espaço com outros formatos menos “racionais”, como o infotenimento. O termo (em inglês, *infotainment*) combina as palavras “informação” e “entretenimento”, distinguindo-o dentro de um gênero maior de comunicação política de massa. Boukes (2019, p. 1) observa um processo duplo: as notícias passam a entreter, e o entretenimento passa a tratar de assuntos políticos, com fronteiras fluidas. Baya (2007, p. 115) destaca a prevalência da forma sobre o conteúdo – a apresentação é mais importante do que a notícia real. E, segundo Marinov (2019, p. 2), o infotenimento agrega formas híbridas de sinergia entre jornalismo, política, entretenimento, mídia, informação e tecnologias de comunicação.

O infotenimento se amplia no final da década de 1980, na confluência de mudanças tecnológicas, econômicas e culturais que aumentam a circulação de conteúdos e segmentam as audiências nas mídias. Com isso, os tradicionais conglomerados de mídia, como estratégia de sobrevivência num ambiente mais competitivo e fragmentado, passam a disputar a atenção das pessoas. Inverte-se a lógica de produção da comunicação, antes de serviço público, para a maximização econômica (BAYM, 2008, p. 2). A necessidade de mercado transfere o foco, antes na mídia, para o público, considerado como um grupo de consumidores que querem ser entretidos, e não cidadãos que devem ser informados (BOUKES, 2019, p. 1). Os pesquisadores posicionam o infotenimento como mais que um produto ou veículo, e

sim uma cultura que perpassa toda a sociedade, potencializada pela internet (BLUMLER, 2018, p. 6 e 3). Por isso, seu estudo precisa ir além da análise da mídia e de produções isoladas, para investigar seus efeitos sociais, econômicos e políticos (MARINOV, 2019, p. 14).

Baym (2008, p. 1) aponta que o enquadramento inicial de uma produção como infotainment, pela literatura, é de cunho pejorativo, resultante do declínio do jornalismo e da discussão de assuntos públicos em prol de shows que imitam o estilo de notícias. A estética do entretenimento carrega de dramaticidade as narrativas dos eventos e das questões, com elementos de conflito, emoção, efeitos visuais e interações interpessoais.

Para alguns críticos, o infotainment seria incompatível com as necessidades da democracia, pelo empobrecimento da qualidade da informação política e a transformação do argumento racional em espetacularização emocional (BAYM, 2008, p. 4), no que entendem como crise da comunicação para a cidadania (BLUMLER, 2018, p. 2). O engajamento seria prejudicado pela falta de contextualização da informação e da cobertura profunda da política, somada à mercantilização da vida pública (ver MARINOV, 2019, p. 13). Políticos aproveitam o infotainment para suas estratégias de comunicação e de campanha eleitoral. Há superexposição de populistas e radicais, a exemplo de Donald Trump, eleito presidente nos Estados Unidos (MARINOV, 2019).

Para Langman (2015, p. 1), o infotainment compete com o jornalismo pela audiência do público. A sociedade valoriza a diversão, o hedonismo individual, a gratificação, ao passo que as *hard news* tratam de destruição, miséria e morte, desencorajando o cidadão a mudar essa realidade. Por isso, ele vai preferir a distração e o escapismo. Thussu (2015, p. 2 e 6) não concorda. Para ele, o infotainment não é só prazer, mas choque, provocação, escândalo e fofoca, tudo

para causar impacto na audiência, desviando sua atenção dos assuntos políticos e cívicos.

Thussu (2015, p. 7) prossegue a crítica, mostrando que as questões públicas são deixadas de lado em nome do lucro comercial, além da celebração do efêmero e do insignificante, que acaba por trivializar o discurso público e marginalizar o que de fato é importante. E Blumler (2018, p. 4) alerta para os desdobramentos recentes da descontextualização e da superabundância da informação, na era da pós-verdade, como a disseminação deliberada de *fake news*.

Já Boukes (2019, p. 1-4) vê preconceito contra o infotenimento e marginalização das formas populares, numa hierarquização das fontes da informação política. A linguagem complexa não é acessível, alijando o grande público. Baym (2008, p. 2) chama atenção para o paternalismo da comunicação pública, na avaliação não somente do que o público precisa saber, mas de como ele deve saber. Essa comunicação fica mais porosa, na medida em que o infotenimento passa a atrair a atenção das pessoas antes desinteressadas pela informação política, com potencial de ampliação do engajamento político e aumento da diversidade nas discussões, da pluralidade de vozes, da interação entre pessoas com diferentes perspectivas (BAYA, 2007, p. 120).

Para Baym (2008), o infotenimento não é apenas bom para a democracia, mas necessário a ela, ao legitimar as narrativas e formas alternativas de argumentação, reconhecendo a interconexão entre a política e a cultura popular. Assim, a comunicação pública se aproxima do cotidiano dos cidadãos e oferece mais condições para sua participação nas esferas de decisão. E Baya (2007, p. 121) acredita que os novos formatos de mídia e as novas tecnologias possam ser as únicas soluções viáveis para a crise de legitimidade e a passividade política que as democracias ocidentais enfrentam.

Marinov (2019, p. 19) sugere que os efeitos do infotenimento na democracia sejam analisados para além dos benefícios da informação para o eleitor. Afinal, o que constitui e como se comporta esse eleitor bem informado? E Brants (2005, p. 52-54) salienta que a mídia não é a única forma pela qual o cidadão tem contato com a política e com a vida pública, nem a única a influenciar suas percepções, manipulando-o para fazer escolhas erradas ou se abster do voto.

Na visão de Stockwell (2004), o jornalismo elitista falha na comunicação e, assim, em seu maior propósito: fazer *accountability*, outro fator crucial para a democracia. A imprensa, chamada de “quarto Estado”, tem se justificado por seu papel de fiscalização da política (*watchdog*). Isso fica prejudicado a partir do momento que vai perdendo relevância. Ao mesmo tempo, produções que valorizam a experiência e a utilidade na vida das pessoas, bem como fornecem suportes simbólicos e culturais para a informação, atraem o público. Estudos de Parkin (2010, *apud* MARINOV, 2019, p. 9) mostram que os cidadãos retêm e relembram mais o conteúdo político apresentado nas chamadas *soft news* que no jornalismo convencional. Baya (2007, p. 116) e Baym (2008, p. 4) falam da “política prazerosa”.

Baym (2005, *apud* MARINOV, 2019, p. 8) considera o infotenimento uma forma alternativa de jornalismo, que permite o senso crítico e o questionamento necessário para a democracia a partir do deslocamento de sentidos, a exemplo das sátiras e paródias. Assim, também cumpre a função de *watchdog*, de “quarto Estado”, propiciando o desenvolvimento de novas formas democráticas, baseadas na expansão da reflexividade e da interação social (STOCKWELL, 2004, p. 17).

Stockwell (2004, p. 17) recomenda que se aproveite o poder do infotenimento, mas com a mesma reponsabilidade que se espera do jornalismo tradicional: acurácia, equilíbrio e consciência ética. Baya (2007, p. 121) valoriza a função da narrativa no infotenimento, que

comparece como uma outra versão da mesma história contada pelos discursos “sérios”, mas sem que se torne a única fonte de informação política. Nesse ponto, há a concordância de Blumler (2018, p. 6), de que o infotenimento seja suplementar ao gênero de comunicação cívica, sem suplantando o antigo sistema profissionalizado.

2 Comunicação pública e infotenimento na Câmara dos Deputados

Discussão semelhante, sobre a degradação das informações políticas, se fez presente na Câmara dos Deputados. Em 1998, foi criada a Secretaria de Comunicação Social, com veículos próprios – TV, Rádio e Agência Câmara. Em 2004, foi publicado o Manual de Redação, que preconizou o princípio da “comunicação pública”: pública porque é pertencente, destinada ou relativa ao povo, à coletividade.

O manual distingue interesse público e interesse do público, relacionado “a assuntos passageiros que, por alguma razão, despertam as atenções e, não raro, paixões”. Demandas populares explicam programas de “baixo nível moral e estético” e o gosto pelo escândalo. “O interesse público é absolutamente afrontado pelo interesse do público, já que o gosto pela exibição de aberrações conduz à deterioração dos valores morais e culturais que são a argamassa de coesão de qualquer grupo social”. Nessa medida, os veículos da Câmara “avaliam o interesse do público à luz do interesse público – vale dizer, dos interesses maiores do país, aqueles que têm o caráter da permanência” (MALVAZI, 2004, p. 28). O interesse público, portanto, é um conceito idealizado.

Enquanto o jornalismo da Câmara se ateu ao formato tradicional, as áreas de Relações Públicas e Publicidade se ressentiam da aversão que os cidadãos nutriam pela organização, em grande parte causada pelos ataques da mídia externa. Voltaram-se, assim, para

ações de aproximação com os diversos públicos, de caráter educativo. Exemplos são o Programa Plenarinho (<https://plenarinho.leg.br/>), de 2004, destinado ao público infantojuvenil, e, mais recentemente, a conta oficial na rede social TikTok (<https://www.tiktok.com/@camaradosdeputados>), lançada em janeiro de 2021.

Essas ações utilizam o componente lúdico para facilitar o entendimento da informação. Ainda que escolham linguagem acessível, humor, paródia, apelos emocionais e tendências populares (não populistas, cabe dizer), não apelam para o personalismo, o sensacionalismo, o escândalo e a fofoca, que são alvo de quem discorda do infotenenimento. As produções podem até aproveitar enquadramentos efêmeros ou “da moda”, mas a informação, responsável, se mantém.

Para aferir os resultados, os indicadores utilizados foram duas vantagens do infotenenimento apontadas pela literatura: atratividade (BAYA, 2007; BAYM, 2008) e interação (STOCKWELL, 2004; BOUKES, 2019); e sentimento positivo, objetivo da Câmara ao promover essas ações.

Em atratividade, o Portal Plenarinho, em 2021, ficou em 17º lugar (em 66 *websites* da Câmara, nas categorias Informação, Atividades, Transparência, Notícias, Participação, Institucional e Educação) em número de visualizações: 1.104.083. O somatório de visualizações das categorias está na Tabela 1. O Plenarinho registrou cerca de metade na categoria Educação.

Tabela 1 – Visualizações no Portal da Câmara, em categorias

Categoria	Visualizações
Atividades	52.407.636
Notícias	40.913.736
Participação	17.746.357

Categoria	Visualizações
Transparência	9.662.049
Informação	4.581.881
Institucional	4.188.658
Educação	2.082.141

Fonte: classificação e elaboração própria, com dados do Google Analytics do Portal da Câmara em 2021.

Já o TikTok chegou a 11,5 mil seguidores em 2021 e 23 mil em junho de 2022, dobrando em 6 meses, ainda que com média mensal de postagens muito menor do que a das demais redes (ver Tabela 2), cujo conteúdo destaca notícias e transmissões de atividades.

Tabela 2 – Média mensal de postagens nas contas da Câmara em redes sociais, em 2022

Rede social	Média mensal de postagens
Facebook	114,8
Instagram	118,8
Twitter	540,2
YouTube	297
TikTok	2,6

Fonte: elaboração própria, com dados estatísticos das contas @camara de janeiro a maio de 2022.

A proporção de aumento dos seguidores (99%) só foi inferior à da conta no Instagram (que também tem traços de infotenimento) em 2018 (616%) e 2019 (272%).

Em interação e sentimento, o Portal Plenarinho registrou 114 comentários em 2022, sendo 81% positivos, 16% neutros e 3% negativos. No caso do TikTok, mais dados estão na Tabela 3.

Tabela 3 – Posts de melhor desempenho da Câmara no TikTok, em 2022

Post	Link	Visualizações	Comentários	Comentários positivos	Comentários neutros	Comentários negativos
Obras raras	https://www.tiktok.com/@camaradosdeputados/video/7075017141275086086	320.000	170	72%	24%	4%
Margaux	https://www.tiktok.com/@camaradosdeputados/video/7085799388773125382	140.700	179	76%	17%	7%
Restauração	https://www.tiktok.com/@camaradosdeputados/video/7049339088595406085	425.300	935	73%*	18%*	9%*

Fonte: elaboração própria com dados estatísticos da conta @camaradosdeputados no TikTok, em 18/4/2022.

*Amostra de 273 comentários (95% de confiabilidade, 5% de margem de erro).

A maioria dos comentários é de sentimento positivo, demonstrando que o infotenimento vem trazendo expressivos ganhos de imagem institucional para a Câmara dos Deputados.

3 Considerações finais

Na comunicação pública, a informação é imprescindível para o engajamento político, mas há outros elementos igualmente importantes: alcance, acessibilidade, compreensão e sentimento de pertença,

que podem ser proporcionados pelo infotenimento. Aos críticos que veem concorrência espúria com o jornalismo tradicional, cabe um questionamento: o declínio do jornalismo é por causa dos novos formatos, ou os novos formatos são por causa do declínio? A individualização ou o gosto pelo entretenimento não podem ser o único motivo para o desinteresse pela política. Como diz Baya (2007, p. 120), ainda que os fenômenos das transformações da mídia e o desengajamento cívico ocorram simultaneamente, isso não prova que haja uma relação causal entre os dois. Em alguns casos, pelo contrário, essas transformações até contribuem para que os cidadãos se engajem.

Na Câmara dos Deputados, onde a preocupação com a qualidade da informação também está presente, as ações de infotenimento têm trazido ótimos resultados. O material do Plenarinho não concorre com os textos publicados no Portal e as notícias dos veículos da Câmara, do mesmo modo que a conta no TikTok não disputa com as demais contas institucionais em redes sociais. Mais que suplementar, as duas iniciativas de infotenimento da Câmara ajudam a criar os requisitos para que os cidadãos entendam melhor as informações “sérias” do jornalismo tradicional e desejem interagir com o Parlamento.

Referências

BAYA, Adina. Media's role in political participation and civic engagement: is entertainment a solution for the problem of political passivity? **Annals of the West University of Timișoara. Series: philosophy and communication sciences**. Romania, V. II (XIX), 2007, pp. 114-122.

BAYM, Geoffrey. Infotainment. **The International Encyclopedia of Communication**, First Edition. 2008.

BLUMLER, Jay G. *The Crisis of Public Communication, 1995–2017*, **Javnost – The Public**, 2018.

BOUKES, Mark. Infotainment. In: T. P. Vos, F. Hanusch, D. Dimitrakopoulou, M. Geertsema-Sligh & A. Sehl (eds.), **International Encyclopedia of Journalism Studies**; Forms of Journalism. Hoboken (NJ): Wiley-Blackwell. 2019.

BRANTS, Kees. Quem tem medo do *infotainment*? **Media & Jornalismo**, (7) 2005, pp. 39–58. Publicado originalmente em *European Journal of Communication*, 1998, v. 13(3): 315–335. Tradução de Estrela Serrano.

LANGMAN, Lauren. Infotainment. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Consumption and Consumer Studies*, First Edition. 2015.

MALAVAZI, Ademir (ed.). **Manual de redação**: Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

MARINOV, Robert. Mapping the infotainment literature: current trajectories and suggestions for future research, **The Communication Review**. 2019.

STOCKWELL, Stephen. Reconsidering the Fourth Estate: The functions of infotainment. Refereed paper presented to the **Australian Political Studies Association University of Adelaide**, 29 September – 1 October 2004.

THUSSU, Daya Kishan. Infotainment. *The International Encyclopedia of Political Communication*, First Edition. 2015.

Entre o jornalismo e o ativismo digital: a produção jornalística independente como estratégia de *advocacy* sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados

Sâmia Bechelane Cordeiro de Melo⁶⁶

Palavras-chave: Poder Legislativo; *Advocacy*; *Agenda-setting*; Jornalismo independente.

1 Resumo

O trabalho, relativo a uma pesquisa ainda em andamento, discute em que medida iniciativas do chamado jornalismo independente – a saber, o Portal Alma Preta⁶⁷ e a Revista AzMina⁶⁸ – configuram-se como uma prática de *advocacy* no âmbito do Parlamento brasileiro, contribuindo para a formação da agenda legislativa na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, busca-se descrever rotinas de trabalho e formas de sustentabilidade dessa nova vertente do jornalismo político, situada na fronteira entre a imprensa tradicional

66 Câmara dos Deputados.

67 Alma Preta se define como uma agência de jornalismo especializada na temática racial, que tem o dever de informar, visibilizar e potencializar a voz da população negra. O objetivo, segundo o grupo, é construir um novo formato de gestão de processos, pessoas e recursos por meio de um jornalismo qualificado e independente.

68 AzMina: Jornalismo e Tecnologia pela Igualdade de Gênero se define como uma organização sem fins lucrativos que luta pela igualdade de gênero, por meio, entre outros, da produção de uma revista digital, de um aplicativo de enfrentamento à violência doméstica e de uma plataforma de monitoramento legislativo do direito das mulheres – o Elas no Congresso. Também são feitas palestras e consultorias.

e a sociedade civil, e constatar de que forma(s) o agendamento pode acontecer, com foco em seus possíveis desdobramentos legislativos e políticos. Nota-se, com isso, a oportunidade de contribuir para a área de estudos em *advocacy* no Brasil, ainda majoritariamente vinculados a uma tradição de pesquisa norte-americana, e de avançar na integração dos subcampos teóricos da chamada *agenda-setting*. Cerne da democracia representativa, o Parlamento é um *locus* privilegiado para a incidência sobre causas políticas, e a presente pesquisa pode aportar, portanto, para tais campos do conhecimento.

2 Jornalismo independente, *advocacy* e a agenda do Parlamento

Sabe-se que o Parlamento brasileiro, especialmente a Câmara dos Deputados, é um espaço privilegiado para observar e analisar a produção do jornalismo político – dos bastidores que ensejam muitos de seus “furos” às repercussões que as manchetes têm sobre o cotidiano parlamentar. Essa relação simbiótica entre imprensa e poder se manifesta, entre outros elementos, na presença cotidiana de correspondentes e setoristas de política no Parlamento e na relação estreita entre muitos desses jornalistas e assessores de imprensa dos gabinetes parlamentares. Embora não usufruam, ao menos cotidianamente, de alguns dos “privilégios” de seus pares da imprensa tradicional – como filiais das redações em Brasília, o crachá fornecido pela Casa à imprensa e o acesso irrestrito aos comitês de imprensa da Câmara e do Senado –, as organizações que se dedicam ao jornalismo independente têm igualmente se debruçado sobre assuntos relevantes para a pauta legislativa. Em certos casos, verifica-se, inclusive, um comportamento próximo às práticas de *advocacy*, nas quais se especializam muitos grupos, coletivos e organizações sociais. Dessa forma, as iniciativas de jornalismo independente parecem estar aos poucos

ganhando destaque e influenciando o debate público parlamentar, mesmo quando pouco vistas e/ou compreendidas. Entender esse novo tipo de aposta informativa, que combina aspectos do jornalismo canônico, da *advocacy* e do *modus operandi* de grupos de interesse e da sociedade civil, é o objetivo deste trabalho.

Na discussão teórica, busca-se conceituar o jornalismo independente levando em conta a variedade de experiências que se diferenciam do modelo jornalístico tradicional (RAMOS; SPINELLI, 2015; SILVA; CHRISTOFOLETTI, 2018); bem como contextualizá-lo no bojo das transformações engendradas pelas tecnologias digitais, o que tem como resultado, entre outros, a proliferação de organizações na cena da comunicação política para além dos conglomerados tradicionais de mídia (THORSON *et al.*, 2020). Tal fenômeno acontece em meio à chamada quarta era da comunicação política, marcada por sistemas de mídia híbridos, esferas públicas disruptivas e crise de legitimidade democrática (BLUMLER, 2016; BENNET; PFETSCH, 2018). Assim, os casos de jornalismo independente sob estudo, por parte de grupos que se autoautorizam a representar outros grupos no contexto democrático, emergiram justamente em meio àquele contexto de cacofonia e abundância comunicativa. Embora aparentemente se inspirem nos modos de fazer da produção jornalística convencional, em termos de rotinas e processos, nota-se também certa personalização de conteúdos, fragmentação das audiências e esforços deliberados de atuar junto a parlamentares e ao ambiente da Câmara dos Deputados como um todo.

Também entramos em uma discussão sobre a *agenda-setting*, que, em linhas gerais, se debruça sobre a relevância que certos temas ou problemas assumem em determinado momento junto ao público e/ou a tomadores de decisão em diferentes níveis (CAPELA; BRASIL, 2018). Nesse sentido, e a partir da visão de Silva (2017), argumenta-se que a contribuição de grupos de *advocacy* é fundamental para a formação

da agenda. Discute-se, então, as três principais tradições de pesquisa sobre o tema como delineado por Capela e Brasil (2018), a saber, a *media agenda-setting*, a *public agenda-setting* e a *policy agenda-setting*, avaliando também o potencial de avançar na integração entre elas e levando em conta os desafios recentes da *agenda-setting* na era digital (DIEGUEZ; GONZALO, 2020; MCCOMBS; SHAW, 1972; MCCOMBS, 2020). Além disso, examino a formação do problema público e sua relação com práticas de *advocacy*, uma vez que evidenciar uma questão e buscar inseri-la nas agendas pública e de decisão são estágios importantes para a mudança social (DOWNS, 1972; CALMON; COSTA, 2007; SILVA, 2017). Por fim, busca-se um aprofundamento sobre os sentidos ligados à *advocacy*, que, na literatura dos movimentos sociais, refere-se a ações de defesa e argumentação em favor de uma causa ou de uma demanda ligada à efetivação ou criação de direitos humanos (SCHERER-WARREN, 2011).

Faz-se, ainda, uma breve discussão sobre a democracia representativa e sua virada epistemológica no campo da teoria democrática. Diferentemente de visões tradicionais que lhe atribuem um caráter meramente instrumental, o argumento recente é o de que a representação tem um valor intrínseco (URBINATI; WARREN, 2008; URBINATI, 2010). Aliada à participação popular, ela pode fortalecer e potencializar o ambiente democrático, sendo a deliberação discursiva a amálgama desse processo. Na esteira dessas discussões, está a representação de grupos subalternizados, com pouco ou nenhum espaço no sistema político formal, como debatido por Young (2006). Cada vez mais, grupos e organizações sociais se propõem a fazer essa mediação e corrigir tal déficit democrático (AVRITZER, 2007; MIGUEL, 2011). Essa ligação apaixonada e, ao mesmo tempo, racional que o representante tem com o representado, inclusive fora e para além da arena eleitoral, enseja a defesa da representação como uma forma de *advocacy* (URBINATI, 2010). Assim, uma premissa deste trabalho é que

as organizações sob estudo podem atuar, para além da arena eleitoral, como representantes autoautorizados em relação às pautas sobre as quais se debruçam, e fazem isso por meio de uma produção jornalística especializada e segmentada.

3 Metodologia

O trabalho compreende uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo. Trata-se de um estudo de caso das iniciativas de jornalismo independente Alma Preta e AzMina, amparado pela perspectiva etnográfica e por técnicas como pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas em profundidade, observação participante e a feitura de um diário de campo. O fato de ser servidora da Casa exerceu um peso relevante na escolha desse método, uma vez que permite vivenciar cotidianamente os processos sob estudo e obter acesso relativamente facilitado a possíveis entrevistados e entrevistadas. Fala-se “de dentro”, na condição de etnógrafa-jornalista-servidora (BERNARDES; NUNEZ, 2021), e busca-se na descrição minuciosa do campo um amparo fundamental, em um movimento permanente de aproximação e estranhamento, como é de praxe na etnografia descrita por Peirano (2014). A partir dos dois estudos de caso, busca-se constatar a forma como se dá a tentativa de incidência por parte daquelas iniciativas de jornalismo independente, seus possíveis desdobramentos legislativos e as características dos mandatos parlamentares mais porosos a esse novo ecossistema midiático.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BENNETT, W. Lance; PFETSCH, Barbara. Rethinking Political Communication in a Time of Disrupted Public Spheres. Oxford, v. 68, p. 243-253, 2018.

BERNARDES, Cristiane Brum; NUNEZ, Sarah. Tripla identidade em tensão: as possibilidades da etnografia em mídias legislativas. **Brazilian Journalism Research**, Brasília, v. 17, n. 2, ago. 2021.

BLUMLER, Jay G. The fourth age of political communication. **Politiques de Communication**, Guyancourt, v. 6, p. 19-30, 2016.

CALMON, Paulo Carlos du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 2007, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em: 1º maio 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. *Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica das políticas públicas*. **Revista Compolítica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 123-145, 2018.

DIÉGUEZ, Ana Sastre; GONZALO, Salomé Berrocal. Agenda setting en la era digital. Nuevas tendencias sobre el tercer nivel de *agenda-setting* a través de las aportaciones de McCombs (2010-2017). **Mediapolis**, Coimbra, n. 10, p. 37-46, 2020.

DOWNS, Anthony. Up and Down with Ecology – the “Issue-Attention Cycle”. **The Public Interest**, Washington, v. 28, p. 38-50, Summer 1972.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The *Agenda-Setting* Function of Mass Media. **Public Opin. Q.**, Oxford, v. 36, n. 2, p. 176-187, Summer 1972.

MCCOMBS, Maxwell E. The language of journalism – The language of agenda-setting effects. **Mediapolis**, Coimbra, n. 10, p. 37-46, 2020.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, n. 42, p. 377-391, jul./dez. 2014.

RAMOS, Daniela Osvald; SPINELLI; Egle Müller. Iniciativas de jornalismo independente no Brasil e na Argentina. **Extraprensa**, São Paulo, n. 17, jul./dez. 2015.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes da sociedade civil: advocacy e incidências possíveis. In: MARTINHO, Cássio; FELIX, Cristiane (org.). **Vida em rede: conexões, relacionamentos e caminhos para uma nova sociedade**. Barueri: Instituto C&A, 2011.

SILVA, Mariana da Rosa; CHRISTOFOLETTI, Rogério. Novas experiências de jornalismo no Brasil: potências e limites para uma nova governança social. **Líbero: Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero**, n. 41, p. 155-171, jan./jun. 2018.

THORSON, Kjerstin *et al.* Platform Civics: Facebook in the Local Information Infrastructure. **Digital Journalism**, v. 8, n. 10, p. 1231-1257, 2020.

URBINATI, Nadia. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Política e sociedade**, v. 9, n. 16, abr. 2010.

URBINATI, Nadia.; WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, n. 11, p. 387-412, 2008.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias.

Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006.

Entre uma representação da mulher e uma mulher representante: como as deputadas federais performam sua representatividade nas redes sociais?

Izabella Rodrigues Forzani⁶⁹

Cristiane Brum Bernardes⁷⁰

Palavras-chave: Representatividade; Câmara dos Deputados; Mulheres; Redes sociais; Etnografia digital.

1 Introdução e objetivos

Esse resumo refere-se a um artigo cujo intuito é analisar e compreender como as deputadas federais que atuam atualmente na 56^a Legislatura da Câmara dos Deputados performam sua própria representatividade em relação às mulheres e suas pautas históricas nas suas redes sociais. Com o intuito de se atingir esse objetivo, a análise

69 Possui graduação em direito pela Universidade Federal de Viçosa (2012). Atualmente é assessora parlamentar na Câmara dos Deputados. Mestranda em Poder Legislativo no Centro de Formação da Câmara dos Deputados e integrante do grupo de pesquisa “Estratégias de construção de vínculo e identidade política dos atores políticos brasileiros”.

70 Doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em comunicação e informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora visitante no Centro de Estudos Legislativos da Escola de Política, Filosofia e Estudos Internacionais da Universidade de Hull, no Reino Unido. Coordena grupo de pesquisa “Política e internet: estratégias das instituições políticas na democracia digital” (Cefor), cujos integrantes também participam do Instituto Nacional de Ciência & Tecnologia em Democracia Digital. Integra os grupos de pesquisa “Pesquisa em políticas e economia da informação e da comunicação” (ECO-UFRJ) e “Os discursos políticos predominantes no Brasil ontem e hoje” (Cefor).

do conceito da representação, dos seus modos e de suas especificidades em relação a grupos minoritários torna-se imprescindível.

A participação feminina nas esferas político-partidárias tem sido analisada por estudos acadêmicos como parte indissociável do processo histórico de reconhecimento de direitos políticos das mulheres e da própria institucionalização do poder político. De fato, na divisão de espaços e direitos que se deu na construção das democracias ocidentais, a esfera pública foi reservada aos homens, enquanto coube às mulheres a esfera privada (PATEMAN, 2014).

A sociedade ocidental construiu suas definições políticas e normativas dentro daquilo que Carole Pateman conceitua como uma cidadania restritiva em relação às mulheres (PATEMAN, 2014). Decorrência disso é que os direitos políticos femininos, consubstanciados aqui sobretudo no direito do voto, foram sendo conquistados no ocidente a partir do final do século XIX e meados do século XX (MILLER, 2020).

Essa trajetória de divisões de poderes entre os sexos justifica a discrepância em relação à participação feminina, se comparada à masculina, no Parlamento brasileiro, fato objeto de inúmeros projetos e teses de pesquisa. Conforme o “Mapa das mulheres na política 2019”, relatório publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Interparlamentar (UIP), o Brasil está na 134ª posição entre 193 nações no ranking de representatividade feminina no Parlamento. Possui, por esse parâmetro, situação mais desigual que Etiópia (24ª), Iraque (68ª) e Arábia Saudita (109ª), países nos quais o voto feminino foi permitido muito depois em relação ao Brasil (INTELIGOV, 2019).

Dada essa disparidade da representação das mulheres, sendo muito menor que em países nos quais os direitos das mulheres são ainda mais insuficientes do que no Brasil, esse fenômeno vem sendo obje-

to de inúmeros estudos acadêmicos a partir de 1990 (ARAÚJO, 2005). Araújo atribui esse fato à legitimidade do movimento feminista, à diferença enorme entre as conquistas na esfera pessoal e na esfera pública e a popularização de medidas públicas para evitar essa discrepância, tais como as cotas partidárias (ARAÚJO, 2005).

É nesse contexto que se torna importante questionar como essa maior representação descritiva de mulheres atua ou permite a realização da representatividade substantiva. Em outras palavras, como o aumento numérico de mulheres nos espaços de tomada de decisão impacta nas conquistas e manutenção dos direitos das mulheres.

Essa representação meramente descritiva já há um tempo é rebatida nos trabalhos sobre representatividade. A ideia de que os parlamentos ou assembleias deveriam corresponder a uma cópia miniaturizada da sociedade encontra inúmeras críticas; Iris Young ressalta que, entendendo-se a representação dessa forma, o melhor mecanismo para a formação dos tomadores de decisão não seria as eleições, mas um sorteio (YOUNG, 2006). Pitkin ainda menciona que esse preceito entende como representação uma substituição, e não uma atividade, e complementa:⁷¹

Embora as eleições possam eleger homens comuns para os cargos, não precisam fazê-lo; embora os eleitores, ou a maioria deles, ou políticos eleitos possam ser algo como uma amostra da nação, eles certamente não são uma amostra precisa ou verdadeiramente aleatória. É útil imaginar

71 Texto original: "Although elections may send average men to office, they need not do so; although voters, or the majority of them, or elected officials may be something like a sample of the nation, they are certainly not an accurate or truly random sample. It is instructive to imagine what our political system would be like if, instead of elections, we actually conducted random samplings of the population, making Congress a 'truly representative' body. Such a change would mean an end to political parties, to professional politicians, to the regarding of elections as an occasion for reviewing policy or authorizing or holding to account. Insofar as such a system would differ from present practice, Swabey's interpretation of present practice is misleading; insofar as the differences involve parts of what representation means, the representative sample is a misleading model for understanding political representation (misleading, again, because it is only a partial account of what it means to represent)".

como seria nosso sistema político se, em vez de eleições, realizássemos amostras aleatórias da população, tornando o Congresso um órgão “verdadeiramente representativo”. Tal mudança significaria o fim dos partidos políticos, dos políticos profissionais, da consideração das eleições como uma ocasião para revisar políticas ou autorizar ou prestar contas. Na medida em que tal sistema difere da prática atual, a interpretação de Swabey da prática atual é enganosa; enquanto as diferenças envolvem partes do que significa representação, a amostra representativa é um modelo enganoso para entender a representação política (enganosa, novamente, porque é apenas uma descrição parcial do que significa representar). (PITKIN, 1967, p. 75, tradução nossa)

Não se intenta aqui questionar a relevância da participação feminina nos espaços de tomada de poder. Com efeito, a representatividade substantiva não decorre automaticamente da representatividade descritiva, mas dificilmente ocorrerá sem ela. O enfoque aqui é como as próprias parlamentares entendem sua relação com as mulheres e suas pautas, questionando-se também como funciona a representatividade nas democracias liberais ocidentais.

Essas questões vêm de uma análise crítica dos próprios limites de inclusão política dos modelos clássicos de cidadania (ARAÚJO, 1998). O movimento feminista sufragista iniciou a demanda por distribuição de poder político para as mulheres tendo em vista o direito ao voto e o direito de ser votada. Contudo, quando as demandas dos movimentos de emancipação feminina se tornam ações práticas e institucionalizadas, o resultado prático e dialético desdobra-se na necessidade de mais direitos e garantias.

Defender que as pautas históricas dos movimentos feministas estarão asseguradas a partir do momento em que mais mulheres se fizerem presentes no Parlamento é ignorar que um sujeito que se insere socialmente por meio de múltiplas formas de participação nas esferas públicas de tomada de decisão é um sujeito complexo e múltiplo.

Um sujeito é uma soma de interesses e de papéis sociais que podem ser diversificados e, por vezes, dicotômicos. Por isso mesmo, não é impossível que, na prática, uma parlamentar mulher tenha um papel político menos importante na consolidação da referida pauta do que um parlamentar do sexo masculino.

Não obstante, o estudo sobre a representatividade política e, mais especificamente, a representatividade política feminina é amplamente feito e oferece uma gama de possibilidades distintas de abordagem. Desse fato decorreu a necessidade de demarcar a questão, dados os limites objetivos do artigo, como a delimitação do espaço de tempo a ser analisado e dos atores envolvidos.

Dessa forma, a primeira questão foi a própria ideia de representação política, tendo como enfoque a representação política de minorias numéricas ou de poder. Hanna Pitkin (2006) entende que a representação é um paradoxo, pois busca tornar presente, de algum modo, o que literalmente não está. Ainda sobre a conceitualização de representação, a perspectiva de Iris Young (2006), que estuda a problemática da inclusão política de grupos sociais minoritários, incluindo mulheres, também foi mantida em foco. Seu conceito de perspectiva social como um dos modos de representação também se torna imprescindível de ser levado em consideração por colocar no centro da discussão o ponto de vista de membros de um determinado grupo diante de processos sociais.

Asher, Leston-Bandeira e Spaiser (2019) demonstram como as redes sociais podem ser um instrumento de análise de questões abordadas há tempos pelo campo das ciências sociais e nosso artigo segue essa mesma linha. Corroborando com essa perspectiva, Bernardes (2021) salienta ser possível se perceber a produção de identidades políticas através de rituais, conteúdos discursivos e ritmos de ação tal como expostos nas mídias sociais.

Ademais, Rai e Spary (2019) argumentam que o Parlamento indiano, para além de necessitar de mais mulheres, necessitava de mais mulheres feministas, e fazem uma análise muito semelhantes à nossa, uma vez que se entende como distintas a representação numérica e a representação substantiva.

2 Metodologia

Como foi um estudo da realidade política, partiu-se de uma análise do geral para o particular, estudando tanto o contexto amplo quanto as características intrínsecas do objeto em específico. Se de um lado a representação parlamentar feminina se dá de forma absolutamente desigual, esse fato se encaixa numa realidade ainda maior, que é uma sociedade em que os homens ocupam praticamente todos os espaços de tomada de decisão de forma majoritária.

A utilização de uma ótica dialética, em que o tema é levado em conta juntamente com a noção de tempo, movimento e totalidade, não afasta o recurso a procedimentos empíricos específicos tendo como base a análise das publicações das deputadas federais que compõem a 56^a Legislatura.

O primeiro passo para a concretização dessa pesquisa foi o levantamento de publicações que envolvem o entendimento das parlamentares acerca da sua representatividade em relação à minoria a que fazem parte, bem como em relação a pautas históricas do movimento feminista. A análise envolveu todas as deputadas federais da Câmara dos Deputados, durante os meses de março da 56^a Legislatura – a saber: março de 2019, março de 2020, março de 2021 e março de 2022. Escolheu-se esse período em virtude dos eventos do Março da Mulher porquanto o tema desse artigo estar em voga nesse ínterim. Para esse fim e com o objetivo de delimitar os dados, utilizou-se apenas o Instagram institucional das parlamentares.

A base utilizada para a análise discursiva das deputadas foi a Etnografia Digital, método observacional adequado de análise em ambientes digitais. A pesquisa levou em conta o contexto cultural dos espaços digitais das parlamentares, numa análise sobre suas práticas culturais e políticas numa tradição já bem aceita por esse campo de pesquisa (BERNARDES, 2021).

3 Conclusão

A intenção do artigo foi analisar, à luz da teoria da representação e da representação de grupos marginalizados, se as deputadas federais brasileiras da 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados se portam em suas redes sociais como uma representante das mulheres ou como uma representante mulher. A ideia do artigo foi contribuir para as pesquisas comparativas entre representatividade descritiva e representatividade substantiva, tendo como pano de fundo a realidade do parlamento brasileiro.

Se, por um lado, compreendeu-se que a mera representatividade numérica de mulheres não faz com que as pautas historicamente ligadas aos movimentos de emancipação feminina estejam em voga, por outro, também entendemos que dificilmente essas pautas aparecerão sem que parlamentares mulheres ocupem esses espaços de tomada de decisão.

Referências

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE. Mulheres sauditas podem viver sós, sem permissão do tutor. Online, jun. 2021. Disponível em: <https://anba.com.br/mulheres-sauditas-podem-viver-sos-sem-permissao-de-tutor/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 6, n. 1, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/%20viewFile/12035/11312>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ARAÚJO, Clara. Partidos Políticos e Gênero: Mediações das rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 193-215, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfdB/?format=pdf&lang=pt>. Pg. 210. Acesso em: 31 jul. 2021.

ASHER, Molly; LESTON-BANDEIRA, Cristina; SPAISER, Viktoria. Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations. **Policy & Internet**, n. 11, p. 149-171, 2019. doi:10.1002/poi3.194.

BERNARDES, Cristiane B. Parlamentares no Twitter: construção de identidade política pelas presidentas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Trabalho apresentado no painel “Governmental Policies and Power Practices: Connections, Margins and Devices”. **Congresso 2021 da International Union of Anthropological and Ethnological Sciences (IUAES)**. Yucatán (online), 2021.

RAI, Shirin M.; SPARY, Carole. **Performing Representation: Women Members in the Indian Parliament**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2019.

INTELIGOV. **A representatividade feminina no Congresso brasileiro**. Blog online, dez. 2019. Disponível em: <https://blog.inteligov.com.br/mulheres-congresso-nacional/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

MILLER, Zoë. **When Women around the World got the Right to Vote**. Insider, online, mar. 2020. Disponível em: <https://www.insider.com/when-women-around-the-world-got-the-right-to-vote-2019-2>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PATEMAN, Carole. Críticas Feministas à Dicotomia Público/Privado. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (Orgs.). **Teoria política feminista: textos centrais**. Rio de Janeiro, EdUFF, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1844681/mod_resource/content/0/Pateman%2C%20C_Cr%C3%ADticas%20feministas%20%C3%A0%20dicotomia%20p%C3%BAblico-privado.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California. 1967.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 263-269, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2022.

Iniciativas institucionais de combate à desinformação no Parlamento federal brasileiro: os serviços de checagem Comprove e Verifica da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Izabel Odete Valente Machado⁷²

Palavras-chave: Comunicação pública; Desinformação, *Fact-checking*; *Fake news*; Parlamento.

1 Resumo

A proliferação das chamadas *fake news* levou a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a criarem serviços de checagem de informação (*fact-checking*) para combater a desinformação sobre o Poder Legislativo federal, objeto deste estudo enquanto avaliação de iniciativas institucionais de comunicação pública. Parte-se da hipótese que o crescimento das *fake news* impacta a imagem do Legislativo pela sociedade e que, com a criação de agências e serviços de checagem, nos meios jornalísticos e institucionais, também as Casas Legislativas tiveram a necessidade de desenvolver ações próprias para melhorar a comunicação pública e o tratamento de informações, o que leva ao

72 Jornalista profissional, com mais de 15 anos de atuação em assessorias de imprensa/comunicação no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Formada em comunicação social (jornalismo) pela Faculdade Católica de Santos/SP (Facos-UniSantos), com especialização em comunicação legislativa (ILB-Senado), jornalismo científico (Unicamp) e gestão empresarial competitiva (Asser-São Carlos/SP).

seguinte problema de pesquisa: Como o Congresso brasileiro enfrenta institucionalmente o fenômeno das *fake news*?

2 Introdução

O crescimento vertiginoso de *fake news*,⁷³ traduzidas de modo controverso como notícias falsas, tem impactado sobremaneira a sociedade, e não seria diferente no Parlamento federal brasileiro. A expressão remonta à Idade Antiga, mas passou a ser mais utilizada no final do século XIX. Diversos autores (KALSNES, 2018; D'ANCONA, 2018; QUANDT, 2019; GOMES, 2019; GOMES e DOURADO, 2019) apontam que seu uso foi popularizado pela imprensa norte-americana a partir de 2016, durante a campanha eleitoral à presidência dos Estados Unidos. Mas, além da eleição de Donald Trump, outros exemplos de disseminação de informações falsas ocorreram no processo de saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit – Britain exit*), de 2016 a 2020, e, também, nas eleições presidenciais brasileiras, em 2018. Em 2017, a expressão *fake news* foi eleita “a palavra do ano”, pois seu uso aumentou 365% desde 2016 (COLLINS DICTIONARY, 2017).

Gomes (2019), durante audiência na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das *Fake News*, classificou como características do processo das chamadas *fake news* a disseminação de boatos, rumores, tentativas de destruição de reputação, mentiras e falsidades sobre adversários, principalmente no ambiente político. Ele assinalou que o

73 Sobre a origem do uso do termo *fake news*, ver reportagem intitulada “Donald Trump acredita ter inventado o termo ‘fake news’”, publicada pelo jornal *O Estado de S.Paulo* em 9 de outubro de 2017. Acesso em: 10 jun. 2022. Disponível em: <<https://emails.estado.com.br/noticias/comportamento,donald-trump-acredita-ter-inventado-o-termo-fake-news,70002035012>>. Ver também reportagem intitulada “Como o termo ‘fake news’ virou arma nos dois lados da batalha política mundial”, publicada no portal da BBC News em 27 de janeiro de 2018. Acesso em: 10 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42779796>>. Esta última reportagem cita que “uma busca do termo *fake news* na seção de notícias do Google resulta em mais de 5 milhões de resultados – e somente neste mês [janeiro de 2018] o termo já foi usado 2 milhões de vezes no Twitter”.

fenômeno é absolutamente digital e que avançou a partir dos anos 2015 e 2016, intimamente relacionado à hiperpolarização da política nas mídias sociais digitais durante processos eleitorais (SENADO FEDERAL, 2019).

Já D'Ancona (2018) avalia que a proliferação de *fake news* decorre do acirramento dos debates políticos pelo uso de informações falsas publicadas principalmente em redes sociais digitais. O autor considera que o fenômeno resulta, entre outros fatores, do colapso da confiança nas instituições tradicionais e que 2016 marcou o lançamento da era da pós-verdade, reportando este conceito como “circunstâncias em que os fatos objetivos são menos influentes em formar a opinião pública do que os apelos à emoção e à crença pessoal” (D'ANCONA, 2018, p. 20).

3 Serviços de checagem (*fact-checking*)

Para combater o aumento e a disseminação de informações falsas, cresceu o número de serviços de checagem de fatos e de agências de notícias especializadas em *fact-checking* em todo o mundo. No Brasil, segundo levantamento do Portal GBrasil, de março de 2019, o mais antigo *site* de checagem é o E-Farsas, criado em 2002. Mas, como agência especializada, a Lupa divulga que foi a primeira a ser oficializada, em 2015. Até veículos de comunicação passaram a ter seus próprios processos de checagem. Atualmente, são mais de uma dezena. Para se certificar, as agências precisam se associar ao International Fact-Checking Network (IFCN), cujo *site* é o seguinte: <https://www.factcheck.org>.

No campo institucional, diversas iniciativas de checagem e combate à desinformação foram implementadas no Brasil nos últimos anos. No Poder Executivo, o primeiro órgão a desenvolver projeto

específico foi o Ministério da Saúde, em agosto de 2018.⁷⁴ Outros órgãos federais criaram canais de combate às informações falsas e passaram a veicular campanhas de orientação ao público, além de promover debates e seminários sobre o tema, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2018 e 2019, e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com Supremo Tribunal Federal (STF), Associações da Magistratura, tribunais superiores e imprensa, em 2019. Todos apontam para a importância de orientar a população sobre o cuidado com informações falsas disseminadas principalmente via redes sociais.

Da mesma forma, além dos poderes Executivo e Judiciário, também a Câmara dos Deputados e o Senado Federal iniciaram programas institucionais de checagem de notícias e combate à desinformação sobre o Poder Legislativo. São estes serviços: Comprove, inaugurado pela Câmara em setembro de 2019, e o Verifica: Fato ou Fake, lançado pelo Senado em julho de 2020.

Na Câmara, o projeto foi criado para o cidadão “tirar dúvidas sobre conteúdos recebidos pelas redes sociais ou divulgados em *sites* da internet” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). No Senado, o serviço foi definido como “canal de interação com o cidadão, destinado à checagem da veracidade de informações sobre o Senado, publicadas em quaisquer meios de comunicação e nas redes sociais, consideradas falsas, incorretas ou que tenham a finalidade de gerar engano ou ânimo contrário à instituição” (SENADO FEDERAL, 2020).

4 Objetivos do estudo

O ineditismo dessas ações levou a este tema de estudo, em desenvolvimento junto ao Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

74 Nota da autora: quando da preparação deste resumo (junho de 2022), o serviço já não estava mais disponível no portal do Ministério da Saúde.

(Cefor) da Câmara dos Deputados. O objetivo principal da pesquisa é analisar os serviços implementados institucionalmente pelo Legislativo federal brasileiro no combate à desinformação, analisando-os à luz da literatura de referência, notadamente nos aspectos da divulgação do Poder Legislativo (comunicação pública e comunicação legislativa), impactos na imagem institucional e processos educativos junto à sociedade.

Em complemento, a pesquisa busca verificar se há iniciativas similares em outros parlamentos subnacionais ou em outros países e contribuir para o registro acadêmico dessas experiências, divulgando-as. Isso colabora, ainda, para que o Poder Legislativo contribua com a melhoria de sua imagem e o aumento da confiança institucional, já que, conforme Noleto (2014), o Parlamento tem papel chave como instrumento da democracia participativa.

Tais iniciativas, perseveradas e aperfeiçoadas, tendem a compor ativo informacional, conforme Davenport e Prusak (1998), e se transformar em fator de valorização da imagem do Legislativo, por meio da disseminação do conhecimento que pode ser revertida em imagem mais positiva.

Em relação à educação midiática e sua função dentro dos processos da democracia digital, alguns pesquisadores consideram que a educação política é necessária para o desencadeamento do processo participativo (FREITAS, 2016, p. 115).

Gomes (2010) também avalia que “todo o desenho de dispositivos, aplicativos, ferramentas para um portal ou um site político pressupõe, antes de tudo, um conceito de democracia digital”. Por sua vez, Heller, Jacobi e Borges (2020) avaliam que as *fake news* têm implicações políticas e sociais e destacam:

Trata-se de um fenômeno que permeia toda a sociedade e influencia comportamentos. Portanto, demanda diferentes tipos de enfrentamento:

legislação, mecanismos de **checagem de notícias**, desenvolvimento de critérios de determinação da veracidade etc. Mas uma frente ainda pouco trabalhada é o viés do cidadão, ou seja, da formação dele para saber e querer fazer frente à desinformação. (HELLER; JACOBI; BORGES, 2020, p. 191, grifo nosso)

5 Metodologia

Importante ressaltar que o estudo está em construção. Além de pesquisa bibliográfica sobre os temas da desinformação (*fake news*) e checagem de informações (*fact-checking*), no contexto da comunicação pública e legislativa, a metodologia inclui análise quantitativa e qualitativa das informações falsas sobre o Legislativo federal brasileiro, desmentidas pelos recém-criados serviços de checagem da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como as informações que foram comprovadas.

Também será desenvolvida entrevista semiestruturada com os idealizadores ou coordenadores dos respectivos serviços de checagem no Legislativo federal, com a finalidade de resgatar e analisar o panorama que levou ao desenvolvimento dos projetos, seus objetivos, conceitos e critérios de implementação, bem como os procedimentos de participação popular para o registro das informações que são verificadas.

Para verificar se há iniciativas institucionais de *fact-checking* em outros parlamentos dentro e fora do Brasil, pretende-se aplicar questionário *on-line* junto às 26 assembleias legislativas do Brasil e Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em adendo, avalia-se a possibilidade de sondagem junto aos 35 países que integram o ParlAmericas (rede independente formada por legislaturas nacionais de Estados da América do Norte, Central, do Sul e do Caribe), como recorte

comparativo da experiência brasileira com outros países que possam vir a ter os mesmos serviços de checagem em seus parlamentos.

6 Conclusão

As informações publicadas pelo Comprove mostram que, de setembro de 2019 até 17 de maio de 2022,⁷⁵ o serviço de checagem de informações da Câmara verificou 83 informações, sendo 48 consideradas “falsas” (57,8%); 32, como “fato” (38,6%); e 3, “imprecisas” (3,6%). No Senado, o Verifica: Fato ou *Fake*⁷⁶ conferiu, de junho de 2019 até 2 de junho de 2022, 23 informações, sendo 12 consideradas “*fake news*” (52,2%); 8, como “fato” (34,8%); e 3, imprecisas (13,0%).⁷⁷ Este estudo será complementado com levantamento sobre temas e critérios utilizados para a classificação das informações checadas.

Acredita-se que a pesquisa em questão se coaduna com as propostas da XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados e do Seminário de Educação Legislativa. O tema atende à área de política institucional do Poder Legislativo, no que se refere à comunicação pública, e também envolve a área de educação legislativa, considerando que os serviços de *fact-checking* implantados na Câmara e no Senado podem contribuir para a formação do cidadão.

Como análise preliminar, tem-se que a implementação desses serviços possibilita às Casas Legislativas contribuir para a educação midiática dos cidadãos, em um cenário de democracia digital, ao mesmo tempo em que proporciona aproximação com a sociedade e melhoria da imagem institucional. Assim, é possível evidenciar que tais

75 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comprove>

76 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/verifica>

77 Nota da autora: embora o Senado tenha divulgado o início do serviço em 7 de julho de 2020, foi realizada antes uma campanha de combate à desinformação, com registro de checagens anteriores a esta data no mesmo canal (junho de 2019).

serviços de checagem oferecem a possibilidade aos cidadãos de acessarem canais institucionais confiáveis para se informar ou solucionar dúvidas sobre conteúdos falsos ou incertos a respeito do Legislativo.

Referências

BRASIL, Ministério da Saúde. Ministério da Saúde lança serviço de combate à *Fake News*. 27 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2018/agosto/ministerio-da-saude-lanca-servico-de-combate-a-fake-news>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comprove. Câmara lança serviço de checagem de informações pelo WhatsApp. 25 set. 2019. Agência Câmara de Notícias. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/590411-camara-lanca-servico-de-checagem-de-informacoes-pelo-whatsapp/>.

COLLINS DICTIONARY, 2017. Collins 2017 word of the year shortlist. Disponível em: <https://blog.collinsdictionary.com/language-lovers/collins-2017-word-of-the-year-shortlist/>.

D'ANCONA, Matthew. Pós-Verdade – A nova guerra contra os fatos em tempos de *fake news*. Barueri, Faro Editorial, 2018.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. Conhecimento organizacional: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FREITAS, Christiana Soares de. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, S. P.; SAMPAIO, R. C.; e BRAGATTO, R. C. Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital, Letra e Imagem, 2016, p. 115. Disponível em: <http://livro.democraciadigital.org.br/files/2017/05/Democracia-Digital.pdf>.

GOMES, W. Democracia digital: que democracia? In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (org.) Mídia, representação e democracia. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ip-wilson.pdf.

KALSNES, Bente. *Fake news*. In: Oxford Research Encyclopedia of Communication. 2018. Disponível em: <https://oxfordre.com/communication/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-809>.

HELLER, B., JACOBI, G., & BORGES, J. Por uma compreensão da desinformação sob a perspectiva da Ciência da Informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 49 n. 2, p. 189-204, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/5196>.

NOLETO FILHO, P. A. Mídia e política na imagem do Congresso. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

Portal GBrasil - Grupo Brasil de Empresas de Contabilidade. Agências de checagem de fatos ganham força no Brasil e tentam barrar as *fake news*. 28 mar. 2019. Disponível em: <https://www.gbrasilcontabilidade.com.br/noticia/agencias-de-checagem-de-fatos-ganham-forca-no-brasil-e-tentam-barrar-as-fake-news?%2Fnoticia%2Fagencias-de-checagem-de-fatos-ganham-forca-no-brasil-e-tentam-barrar-as-fake-news=>.

QUANDT, Thorsten et al. *Fake news*. The international encyclopedia of journalism studies, p. 1-6, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Thorsten-Quandt/publication/332749986_Fake_News/links/5ce64720a6fdccc9ddc70bd2/Fake-News.pdf.

SENADO FEDERAL, Senado Verifica – Fato ou *Fake*. Novo serviço checa se informações sobre o Senado nas redes sociais são falsas. 07 Jul. 2020, Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/07/novo-servico-checa-se-informacoes-sobre-o-senado-nas-redes-sociais-sao-falsas>.

GOMES, Wilson. Audiência pública sobre o fenômeno das *fake news* na sociedade e na democracia. Audiência pública realizada pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *Fake News*. Brasília, 22 out. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=9253&codcol=2292>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Representações nos discursos no Parlamento sobre as *big tech* no debate da proteção de dados pessoais no Brasil

Elizabeth Veloso⁷⁸

Palavras-chave: Economia política da comunicação; Capitalismo de plataformas; Lei Geral da Proteção de Dados; Privacidade; Câmara dos Deputados do Brasil.

1 Introdução

A lógica de acumulação de capital baseada na apropriação de dados pelas plataformas digitais impõe um clamor de regulação da internet nunca antes visto. O marco dessa guinada em favor da intervenção do Estado nas políticas de comunicação (Mansell, 2014) foi a Lei nº 14.356/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).⁷⁹ A proteção de dados entrou na agenda pública diante da revelação de que os dados dos usuários estavam sendo manipulados em defesa de interesses de terceiros, como aconteceu no caso do plebiscito do *Brexit* e da eleição do presidente Donald Trump.

Tanto o vazamento de dados para empresas de *marketing* político e eleitoral como a criação de perfis falsos e a disseminação de *fake news* pelas próprias plataformas demonstraram que esses atores usam os

⁷⁸ Câmara dos Deputados.

⁷⁹ Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14356.htm.

dados que processam como fonte de poder (CARVALHO, 2020). O poder informacional, no conceito de Bramam (2004), é a grande moeda de troca do século XXI. De acordo com Dantas (2021), a mercantilização dos dados pessoais transformou as *Big Tech* nas empresas mais poderosas do planeta.

A LGPD teve origem no Congresso Nacional e recebeu contribuições em 15 audiências públicas realizadas, com a participação de mais de 150 especialistas na matéria, incluindo acadêmicos, advogados e entidades de defesa do consumidor. O debate reflete como o poder econômico desses grandes oligopólios é exercido na arena política. As empresas de internet, em especial as das Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft) e suas coligadas, dominam em mais de 90% dos mercados em que atuam (VALENTE, 2019).

Essa é a proposta da tese que discute o impacto da concentração de mercado na regulação de comunicação no Brasil. A tese, originária do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, em Portugal, é parte do programa de pesquisa e extensão do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD) e busca discutir políticas baseadas na pluralidade, na diversidade e nos valores democráticos previstos na Constituição brasileira. Murdock (2021) e McChesney (2003) demonstraram o entrelaçamento entre mídia e política e suas implicações na vida política, econômica e social. É neste terreno que se insere essa pesquisa doutoral.

2 Pergunta de investigação

A transição da internet da blogosfera política (Silva, 2012) para a era do *Big Data* e das *Big Tech* foi alavancada pelo capital financeiro mundial (LOPES, 2005; ALVES, 2011). A assimetria informacional permite a coleta, a manipulação e a mercantilização de dados, com o uso

de volume massivo de dados por ferramentas de inteligência artificial (BOLAÑO, 2000). Lee (2019) demonstrou que “efeito rede” levava a uma concentração cada vez maior de usuários, criando as “bolhas digitais”.

Ao observar esses fenômenos, surgiu a pergunta inicial da investigação: qual o poder das *Big Tech* no debate sobre proteção de dados no Brasil? Entretanto, ao longo do tempo, percebeu-se que o *lobby* das plataformas digitais não está regulamentado no Brasil (SANTOS, 2017), o que dificulta o acesso a informações e negociações que se dão em espaços informais sem a mediação do serviço público.

Assim, a questão foi recolocada: que representações emergem dos discursos no Parlamento sobre as *Big Tech* no debate da proteção de dados pessoais no Brasil? Como explica Fairclough (2001), esses valores e outros modos de expressão corroboram para definir uma agenda na qual tecnologia e política são intrinsecamente determinantes da nova ordem econômica, sem incluir os desafios éticos impostos pelo *gap* digital.

3 Enquadramento teórico

A literatura científica que apoia a investigação é a economia política da comunicação (MOSCO, 2009; SOUSA, 2011), que fornece uma visão sistêmica do equilíbrio de poder no campo da mídia e das trocas comunicativas mediadas pelo capital. O ponto de partida teórico é aquele em que a privacidade dos dados pessoais é um conceito em constante disputa (MARTINS, 2020).

As teorias adotadas ajudam a identificar, nos discursos, as contradições que “apagam” todas as divergências, ao lançar mão de estratégias de construção de consenso com base em soluções neoliberais reducionistas. Um exemplo é o seguinte discurso: “Essa agen-

da é cara ao Brasil porque além de garantir a proteção de dados aos cidadãos, poderemos consolidar padrões internacionais de proteção de dados equivalentes aos grandes blocos econômicos como a OCDE” (dados de pesquisa).

Outra linha adotada é a teoria social, que questiona se as fronteiras da acumulação capitalista estão alinhadas com os interesses da sociedade (MASILI, 2018). Ao cunhar conceitos como capitalismo de vigilância (ZUBOFF, 2015, 2019) e capitalismo de plataformas (SRNICEK, 2017), os autores intentam demonstrar as profundas contradições existentes nesses sistemas. Como diz Braman (2004), muitas vezes, esse poder se dá não de maneira simbólica, mas sim instrumentalizada, em que a linguagem tem o condão de suprimir as divergências, como no trecho a seguir: “considero fundamental esse espírito democrático na construção, na medida do possível, de um texto conciso e conciliatório ao final dos nossos trabalhos” (dados de pesquisa).

4 Metodologia

O método de investigação adotado neste estudo é o da pesquisa documental (DUFFY, 1993), voltado à análise de uma abordagem pública e coletiva e, por outro lado, a uma abordagem privada e individual. No exame da parte empírica, também adotamos a técnica da análise de conteúdo de Bardin (2011). Nesse estudo, a metodologia adotada inclui escolha da técnica de seleção de dados; coleta/critérios de inclusão e exclusão; e análise dos dados.

O *corpus* formado pela recolha inicial de dados foi construído a partir de pesquisas realizadas pela Seção de Relacionamento e de Pesquisa de Discursos do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (Detaq) da Câmara dos Deputados. A busca resultou em

aproximadamente 600 textos provenientes de falas dos deputados e convidados em sessões deliberativas em plenário, comissões e audiências públicas, registrados através de notas taquigráficas e disponíveis no site da Câmara dos Deputados: *camara.leg.br*.

Foi criado um novo *corpus* com 267 discursos, que tinham relação direta com a LGPD. Foram excluídos os discursos que tratavam de assuntos que não diziam respeito ao tema. Entre as dimensões do discurso analisadas, estão as percepções sobre tecnologia, nova economia, interesses públicos e privados, direitos e privacidade de dados, futuro do trabalho, entre outras questões. Termos como “privacidade”, “proteção de dados”, “capitalismo de vigilância”, “googlecentrismo” e “interesse público” foram categorizados. Para Fairclough (2001, p. 317), ao confrontar um texto político, é preciso perceber a “retórica política”, como o emprego da primeira pessoa “nós”, o “nós” governo; de antíteses e de metáforas de estados afetivos.

A seguir, extraímos outro trecho que sugere um otimismo exagerado com o poder da internet: “(...) eu me engajei pessoalmente (...) no sentido de contribuir para que o Estado brasileiro modernizasse sua legislação, visando acordos comerciais com os maiores blocos econômicos do mundo, como a OCDE – ponto crucial para atrair investimento, recuperar a credibilidade da economia, estimular empregos e novos negócios” (dados de pesquisa).

Entretanto, nas teorias neomarxistas, o casamento entre o capital e as estruturas globais de comunicação é visto com ceticismo (FUCHS, 2013). A visão crítica da tecnologia (FEENBERG, 2005) a coloca como instrumento de dominação, como demonstra Álvaro Vieira Pinto em *O conceito de tecnologia* (POLO, 2021).

5 Conclusões

A pesquisa logrou investigar as narrativas políticas em torno da LGPD, permitindo reconhecer determinadas tendências nos discursos em torno da votação do tema no Parlamento. A destacar: 1) a construção de um consenso em torno de uma ideologia neoliberal, mais receptiva à manutenção do modelo de negócios implementado pelas plataformas de rede, fundada na autorregulação e na defesa da não responsabilidade civil desses provedores; 2) tendência de dominação do debate sobre as *Big Tech* na discussão da proteção de dados no Brasil, legislação que perpassa todos os setores e regulamenta uma gama de direitos bem mais ampla do que aqueles previstos na internet, incluindo as relações entre governo e cidadãos; e 3) padrões coincidentes com uma narrativa global que impõe a tecnologia como um fator determinante das políticas públicas de internet, ignorando as correlações e influências de fatores sociais, mercadológicos e culturais que traçam os destinos da rede e as dinâmicas de poder que influenciam a sua governança.

Com base nessas tendências, é possível observar, do ponto de vista da análise crítica do discurso, o “descolamento” entre o *status quo digital* e as falas políticas que minimizam e, de alguma forma, simplificam a realidade complexa da internet, as forças em disputa na economia digital, os direitos violados e os desafios estruturais e fundamentais envolvidos, como questões éticas, a abordagem de direitos humanos e os apagões digitais impostos pela privatização da infraestrutura de conectividade em nível global.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BOLAÑO, Cesar. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

BRAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. In: _____. (ed.). *The emergent global information policy regime* Braman. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004, p. 12-37.

CARVALHO, Lucas Borges. **A democracia frustrada: fake news, política e liberdade de expressão nas redes sociais**. In: Revista Internet&Sociedade. n. 1, v. 1, fev. de 2020.

DUFFY, B. **Análise de Dados Documentais**. In: BELL, J. Como Realizar um Projeto de Investigação – Um Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação. Lisboa: Gradiva, 1993, p. 101-115.

FEENBERG, Andrew. Teoría crítica de la tecnologia. Rev. iberoam. cienc. tecnol. soc. v. 2 n. 5 Ciudad Autónoma de Buenos Aires mayo 2005.

FUCHS, Christian. **Critique of the political economy of web 2.0 surveillance**. In: FUCHS, Christian. *Internet and Surveillance*. Abingdon: Routledge (2013).

LEE, Tim Berners. **30 years on, what's next #ForTheWeb?** Web Foundation · March 12, 2019 <https://webfoundation.org/2019/03/web-birthday-30/>.

MANSELL, Robin. **The governance of communication networks: Reconsidering the research agenda**. *International Journal of Media & Cultural Politics*. 10, 2, 145-153, June 2014. ISSN: 17408296.

MARTINS, Helena. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. / Helena Martins. -- 1 ed.— São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

MASILI, C. M. **Regulação do uso de dados pessoais no Brasil: papel do usuário na defesa de um direito à tutela de dados pessoais autônomo.** Brasília: UNB, 2018.

MOSCO, Vincent. **La Economía Política de la Comunicación: reformulación y renovación.** Tradução de Carmina Crusafon. Barcelona: Ed. Bosh, 2009.

McCHESNEY, Robert W. & SCHILLER, Dan. **The Political Economy of International Communications: foundations for the emerging global debate about media ownership and regulation.** Technology, Business and Society Programme Paper Number 11. UN Research Institute for Social Development. Outubro de 2003.

MURDOCK, Graham. **Interview with Graham Murdock.** Graham Murdock. Loughborough University; Helena Martins UFC ... 2): Revista EPTIC V. 23, n. 2, 2021.

POLO, Marina Gomes de Oliveira. **Ideologia, discurso e Internet: uma análise dos discursos parlamentares sobre a neutralidade da rede, em Portugal e no Brasil (2006–2019).** Universidade do Minho, Portugal, fev. 2021.

SANTOS, M. L.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism.** John Wiley & Sons, 2017.

SILVA, Maria Elsa Souza Costa. **Pluralismo e Diversidade nos media em Portugal. A blogosfera política em rede.** Universidade do Minho, Braga, Portugal, set. 2012.

SOUSA, Helena. **Economia Política dos Media: origens e percursos, características nucleares e grandes temáticas.** Alicerces, 4: 383-407, 2011.

VALENTE, Jonas. **Tecnologia, informação e poder: das plataformas online aos monopólios digitais.** UnB, 2019, 399 f (tese).

ZUBOFF, Shoshana. **Big Other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization.** Journal of Information Technology, v. 30, 2015, p. 75-89.

“Detendo Dória”: a regulação do autofinanciamento no Brasil (1950-2019)

Bruno Marques Schaefer⁸⁰

Palavras-chave: Autofinanciamento; *Process tracing*; Processo legislativo; Reformas políticas.

1 Introdução e debate

O relacionamento entre dinheiro e política no mundo é objeto de uma série de debates (na Academia e na opinião pública) e regulações legais. A convivência entre poder político e econômico se baseia em uma relação de dois lados: demanda e oferta. Candidatos precisam de recursos financeiros para se eleger, na medida em que esses últimos proporcionam a compra de material de campanha, a produção de programas na televisão e rádio, a arregimentação de correligionários, bem como a manutenção de páginas na internet; e, do outro lado, a oferta está baseada nas fontes legais de financiamento: fundos públicos, doações de empresas e pessoas físicas e recursos oriundos do próprio patrimônio do candidato (KRAUSE & SCHAEFER, 2022).

A regulação do financiamento, usualmente, se centra na oferta de recursos, especialmente nos valores oriundo de fontes privadas: empresas, pessoas físicas e autofinanciamento. Conforme dados do IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*), 42 dos 179 países analisados (23,5%) possuíam alguma forma de proibição de doações de

80 Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: brunomschaefer@gmail.com

empresas para candidatos. Esses números foram proporcionalmente maiores nos continentes americano e europeu: 30,3% e 34,3%, respectivamente. Nesse grupo se enquadra o Brasil, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2015. Além de empresas, outras entidades que usualmente estão proibidas de doar para candidatos são organizações: religiosas, de caridade, que estão conectadas com atividades de apostas ou que possuam dívidas com o Fisco.

De modo geral, o autofinanciamento (dinheiro privado oriundo dos próprios candidatos) recebe menos atenção de legisladores ao redor do mundo, quando comparado às doações de empresas, outras entidades ou o Estado: 59,4% dos países considerados pelo IDEA não possuem qualquer restrição ao uso de “recursos do próprio bolso” nas campanhas eleitorais. Apenas 27 países (15%) possuem limites para o uso de recursos próprios nas campanhas. Os modelos, porém, variam. Na Armênia, o autofinanciamento é permitido até cinco mil vezes o valor do salário mínimo do país. No Chile, este valor não pode ultrapassar 25% do teto de gastos permitido. Na Índia, o autofinanciamento não pode ultrapassar o valor do teto de gastos nas campanhas. No caso brasileiro, a partir de 2019, esse valor é de 10% do teto de gastos permitido para o respectivo cargo.

Neste artigo, trato da regulação do autofinanciamento no Brasil considerando sua dinâmica histórica, desde a Lei nº 1.164/1950 até a Lei nº 13.878/2019. Esta reflexão se vale dos achados de Campos (2009), que focou na regulação do financiamento partidário da década de 50 até as eleições de 2006. O objetivo aqui é observar a própria produção destas regras como fator de interação entre os atores políticos, especialmente no Legislativo (NORTH, 1991). Neste sentido, a influência de fatores exógenos (escândalos, decisões judiciais, resultados eleitorais) molda a forma como políticos eleitos (e o próprio Judiciário) realizam reformas eleitorais, fechando ou abrindo

o campo a novos competidores (FREIDENBERG & MENDOZA, 2019; SCHERLIS, 2015; MARENCO DOS SANTOS, 2012; REMMER, 2008).

Quanto à questão de produção das regras que regulam o autofinanciamento eleitoral, postulo duas hipóteses principais: em primeiro lugar, considero que o incrementalismo da regulação do autofinanciamento no Brasil possui relação com os resultados eleitorais pós-reforma do STF em 2015, em especial a eleição de João Dória (PSDB) como prefeito de São Paulo. Assim como outras reformas na regulação do financiamento de campanhas no país, as mudanças tendem a “não perseguir ideais”, mas a responder a consequências inesperadas (neste caso, a entrada de um ator percebido como “novo”, aquele com muitos recursos próprios). Em segundo lugar, considero que a votação pelo recrudescimento dos limites ao autofinanciamento, por meio da Lei nº 13.878/2019, foi mediada pelo nível de autofinanciamento dos deputados federais. Ou seja, quanto mais autofinanciados, menores as probabilidades de os parlamentares apertarem o cinto quanto ao uso de recursos próprios nas campanhas eleitorais.

2 Materiais e métodos

Trabalho, neste artigo, com duas fontes de dados: em primeiro lugar, considero a legislação brasileira sobre financiamento de campanhas desde 1950 (Lei nº 1.164/1950) até o Projeto de Lei (PL) nº 4.121/2019 (que se tornou a Lei nº 13.878/2019), de modo a observar as mudanças e continuidades no que concerne ao autofinanciamento na legislação brasileira. Em segundo lugar, trabalho com as informações de prestações de contas e perfis dos parlamentares que votaram a Emenda nº 2, do PL nº 4.121/2019, de modo a observar se há relação entre o nível de autofinanciamento e a posição contrária/favorável a maiores restrições no autofinanciamento.

Quadro 1 – Desenho de pesquisa

Questão	Quais as causas do aumento da regulação do autofinanciamento no Brasil?
Hipótese(s)	O incrementalismo da regulação do autofinanciamento no Brasil possui relação com os resultados eleitorais pós-reforma do STF em 2015 (1); que a votação pelo re-crudescimento dos limites ao autofinanciamento, por meio da Lei nº 13.878/2019, foi mediada pelo nível de autofinanciamento dos deputados federais (2)
População	Legislação brasileira de financiamento eleitoral, discursos parlamentares em sessões de 2017 e 2019, votação da Emenda nº 2 (PL 4.121/2019)
Técnicas	<i>Process tracing</i> , Regressão logística
Variável dependente	Mudança legislativa
Variáveis independentes	Orientação partidária, autofinanciamento e ideologia.

3 Resultados preliminares e discussão

A decisão do STF de proibir as doações de empresas (maiores financiadoras da política brasileira) alterou a estrutura de financiamento político em dois sentidos: o incremento de recursos públicos para campanhas e partidos e a maior relevância (e visibilidade) das autodoações como recurso estratégico. Em um contexto de escassez de recursos, a vitória de um milionário (parcialmente autofinanciado) na maior cidade do país em 2016 parece ter sido um “efeito inesperado” das mudanças. Desde então, houve maior esforço dos legisladores em regular esse tipo de recurso, com uma tentativa frustrada em 2017 (após veto presidencial) e bem-sucedida em 2019. O acompanhamento dos debates legislativos demonstra que o “fator Dória” foi uma variável importante nas discussões e proposições. Entre argumentos de maior igualdade na disputa e controle da competição (CASTAÑEDA, 2018), houve consenso em torno da necessidade de

observar o autofinanciamento como problema a ser resolvido (exce-
tuando a posição do partido Novo). No caso da votação específica pela
restrição do autofinanciamento a 10% do teto de gastos permitido
nas campanhas, parlamentares de direita foram proporcionalmente
mais contrários, enquanto que o fato de ter se elegido com recursos
do próprio bolso não teve uma relação estatisticamente significativa.

Para além do debate normativo sobre a relação entre poder eco-
nômico e político, este trabalho contribui com a investigação sobre as
causas de reformas eleitorais. Neste caso, em específico, do financia-
mento de campanhas.

Referências

CASTAÑEDA, Néstor. Electoral volatility and political finance
regulation in Colombia. **Colombia Internacional**, n. 95, p. 3-24, 2018.

FREIDENBERG, Flavia; MENDOZA, Cristhian J. Uribe. Las reformas
político-electorales en América Latina (2015-2018). **Revista de
estudios políticos**, n. 185, p. 191-223, 2019.

KRAUSE, Silvana; SCHAEFER, Bruno Marques. O financiamento
partidário na nova democracia brasileira: um equilíbrio necessário.
In: **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VIII:
partidos políticos**. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

MARENCO DOS SANTOS, André. Reformas eleitorais na América
Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos.
Sociologias, v. 14, p. 238-268, 2012.

REMMER, Karen L. The politics of institutional change: Electoral
reform in Latin America, 1978-2002. **Party Politics**, v. 14, n. 1, p. 5-30,
2008.

SCHERLIS, Gerardo. La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. **Desarrollo Económico**, p. 83-105, 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. 2005.

A composição da Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal brasileiro

Yvi Beatriz Santos Fernandes⁸¹

Bruno de Castro Rubiatti⁸²

Palavras-chave: Legislativo; Comissões; Senado Federal; Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Os estudos legislativos ao longo dos anos priorizaram a análise sobre a Câmara dos Deputados, o que acabou por deixar uma lacuna sobre o Senado Federal e a sua relevância para o processo decisório. Isso ocorreu porque o Senado era visto apenas como ambiente de revisão de propostas. Todavia, ao exercer a função de câmara revisora, o Senado não vem funcionando como um mero carimbador de decisões, pois exerce poder de veto em muitas medidas que já passaram por aprovação na Câmara dos Deputados (RUBIATTI, 2017, 2020). Além disso, o Senado é detentor de “capacidade de iniciar ou vetar legislação, de investigar e controlar as ações do Poder Executivo, de escolher, aprovar a escolha ou destituir autoridades governamentais”

81 Graduada do curso de bacharelado em ciências sociais na Universidade Federal do Pará (UFPA). É bolsista de Iniciação Científica (Pibic/UFPA), com experiência nas áreas de antropologia cultural, antropologia da religião e ciência política. Atualmente faz parte do grupo de pesquisa “Instituições políticas: processo legislativo e controle” e do projeto de pesquisa “Sistema de comissões do Senado Federal”.

82 Professor adjunto na Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui bacharelado e licenciatura em ciências sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005), mestrado (2008) e doutorado (2014) em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI) (PNPD/Capes).

(NEIVA, 2008, p. 24). Devido a essas questões, é necessário estudar a inserção do Senado no processo decisório.

No que concerne às análises sobre o Sistema de Comissões brasileiras, percebe-se que há um baixo quantitativo de estudos sobre a área, principalmente sobre o Sistema de Comissões do Senado Federal, pois havia a visão de que estas eram fracas, rotulação que ocorreu devido à perspectiva de que o mecanismo de pedido de urgência, quando solicitado pelo Poder Executivo ou pelas Lideranças Partidárias, pode retirar das comissões as matérias e colocá-las em trâmite no Plenário sem que as comissões tenham emitido parecer. Porém, Freitas (2016) conclui que a ocorrência ou não de urgência não afeta o número de alterações realizadas no Legislativo e, além disso, os projetos com urgências são mais alterados do que os que não são solicitados com urgência, dentro das comissões. Além de as Comissões efetuarem alterações em matérias, elas também possuem outros poderes instituídos pela Constituição da República de 1988 – capacidade de iniciar matérias, rejeitar, prejudicar ou arquivar – e são detentoras de poder terminativo, que, de acordo com Almeida (2019), vem sendo cada vez mais utilizado no decorrer das primeiras décadas do século XXI.

Em virtude do baixo volume de análises acerca do Senado Federal e das suas comissões, o presente trabalho tem o intuito de contribuir com a agenda de estudos sobre o processo legislativo brasileiro e o Sistema de Comissões do Senado Federal, que, apesar das crescentes análises desenvolvidas, ainda é minoria dentre as pesquisas que se debruçam sobre o Legislativo nacional. Para isso, o presente trabalho busca analisar e apresentar o perfil dos(as) senadores(as) que integram a Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal, no intuito de entender se há elementos partidários e de coalizão, além da questão de *expertise* e *seniority* nas escolhas

dos parlamentares que a integram – uma vez que o perfil dos parlamentares que ocupam o cargo de titularidade da CI é de fundamental importância para que se possa entender quem exerce e aprimora as matérias que estão no cerne da temática da comissão, que requisitos estão sendo priorizados para tal escolha e se esses parlamentares produzem *expertise* na temática da CI.

A escolha desta comissão como objeto de estudo está diretamente ligada à sua longa existência, haja vista que sua criação se deu em 1985, sendo uma das mais antigas comissões em funcionamento no Senado. Além disso, “a comissão apresenta forte ação no que concerne o poder positivo, pois possui grande capacidade para alterar projetos” (FERNANDES, 2021, p. 1.215). Por conseguinte, é relevante analisar a CI devido à temática trabalhada por ela, pois está diretamente ligada à análise de projetos e matérias sobre necessidades básicas de infraestrutura da sociedade brasileira.

1 Materiais e métodos

Para a realização desta análise, a pesquisa foi realizada por meio de uma coleta de dados efetuada a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e da coleta das informações biográficas dos(as) senadores(as). Esses dados e documentos foram retirados do sítio eletrônico do Senado Federal. É importante salientar que a análise é limitada aos membros titulares que atuaram na CI. Com esses dados, foi possível destacar: a) perfil político: distribuição partidária, pertencimento à base governamental e número de mandatos no Senado; b) perfil sociodemográfico: gênero e região; c) *expertise*: atuação profissional, cargos políticos prévios, escolaridade; e d) *seniority*. A pesquisa cobre o período de quatro legislaturas, de 2003 a 2018. É importante salientar que, devido à falta de estudos acerca das comissões do Senado Federal, a pesquisa possui caráter exploratório.

2 Um estudo sobre a composição da Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal

O Sistema de Comissões do Senado Federal, ao longo dos anos, sofre várias mudanças no que compete às suas funções, sendo importante destacar que “as comissões como órgãos colegiados, ditos menores, têm sua formação respaldada na necessidade de divisão do estudo e análise das matérias concernentes aos mais diversos tipos de proposições levadas ao Poder Legislativo através das vozes da sociedade” (PARO, 2014, p. 30). No que concerne às suas alterações, essas não são particularidades do Senado Federal brasileiro. “Além disso, compreender as mudanças institucionais na arena legislativa é também compreender que o Poder Legislativo, enquanto instituição política, não está blindada de demandas sociopolíticas a ela provocadas” (PEREIRA, 2021, p. 67).

Ao analisar o Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados, Vasquez e de Freitas (2019) afirmam que, ao se preocuparem com o grau de especialização do sistema, as comissões temáticas aumentaram em números. Isso ocorre porque se preocupar com as estruturas legislativas e seu grau de especialização – bem como a incorporação de outras temáticas – indica que há responsabilização desses órgãos em discutir os projetos que por eles tramitam, no intuito de prover melhores resultados, além de promoverem *expertise* dos parlamentares em suas respectivas áreas de atuação.

Partindo dos pressupostos expostos acima, identifica-se que, na CI do Senado Federal, há quatro partidos com maior número de indicações no total do período analisado, a saber: MDB/PMDB (24,5%), PSDB (15,1%), PT (14,4%) e DEM/PFL (13,4%), conforme mostrado na Tabela 1. Isso se deve, em grande medida, à regra de proporcionalidade partidária entre o plenário e as comissões, ou seja, esses quatro

partidos também são os maiores em plenário e, assim, concentram a maior parte das cadeiras na CI.

**Tabela 1 – Ocupação das cadeiras de titulares
na CI por partido (2003-2018)**

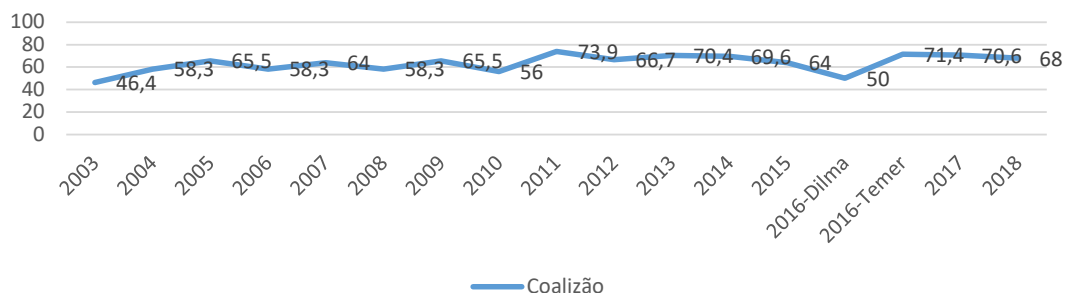
Partido	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total (2003-2018)
MDB/PMDB	23,8	25,2	26,8	22,3	24,5
PSDB	15,3	16,5	13,4	15,2	15,1
DEM/PFL	20	20,4	5,2	8	13,4
PT	18,1	14,6	16,5	8,9	14,4
PDT	5,7	4,8	4,1	12,5	6,9
PTB	4,8	4,8	8,2	5,4	5,8
PL/PR	6,7	3,9	8,2	7,1	6,5
PP/PPB		3,9	6,2	6,2	4,1
PSB	2,8		5,2	2,8	2,6
PCdoB		3,9	4,1	3,6	2,9
PSD			2,1	6,2	2,2
PPS	2,8				0,7
PSC		1		1,8	0,7
PRB		1			0,2

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

Também é possível afirmar que, ao longo dos anos dos governos petistas, construiu-se uma base heterogênea, agregando-se partidos com distinções ideológicas. Daí, decorre a participação da coalizão de governo⁸³ nas cadeiras das CI conforme mostra o Gráfico 1.

⁸³ Para definição dos partidos que compõem as coalizões de governo, foram utilizados os dados legislativos do CEBRAP, disponíveis em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>.

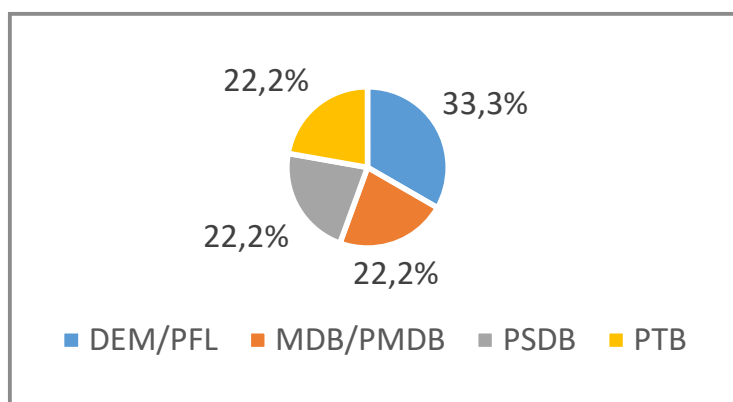
Gráfico 1 – Ocupação de cadeiras pela coalizão (porcentagens)



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

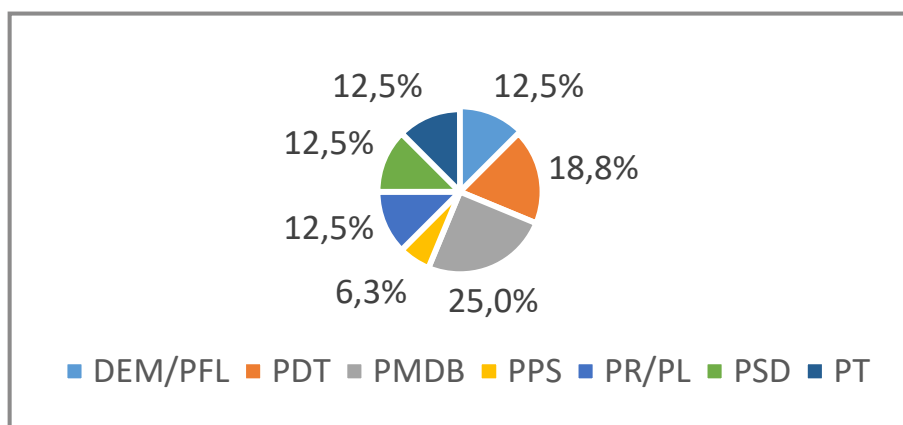
Conforme ilustrado no Gráfico 1, pode-se evidenciar que há variações na predominância da coalizão de governo no cargo de titularidade da CI. Entretanto, também é possível verificar que a coalizão sempre possuiu maioria nesta comissão, com exceção de 2003 (46,4%). Nota-se também que, na última legislatura analisada (2015–2018), houve uma forte queda na representação da coalizão na CI: caindo de 64%, em 2015, para 50%, em 2016. Essa diminuição da coalizão na comissão é reflexo da crise do segundo governo Dilma Rousseff (PT), que culminou com seu *impeachment* em 2016. Além desse período, é notório que, durante os períodos de troca do governo, a participação da base de apoio governamental sofre alteração. Em ambos os casos, essa diminuição é resultado da alteração na base de apoio ao governo. Observa-se também que, ainda em 2016, mas já no governo de Temer (PMDB/MDB), há a maior participação da coalizão na CI dentre todas as legislaturas analisadas (71,4%). Por fim, foi possível evidenciar que os quatro partidos que ocupam com maior frequência o cargo de titularidade na comissão também são maioria nos cargos de presidência e vice-presidência na CI, conforme mostrado no Gráfico 2 e no Gráfico 3.

Gráfico 2 – Partidos dos presidentes (CI)



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

Gráfico 3 – Partidos dos vice-presidentes (CI)



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

Outro ponto a ser destacado é que a maior parte desses(as) senadores(as) estão no primeiro mandato no Senado, chegando a ser, no segundo mandato do presidente Lula, 91,3%. Todavia, mesmo que eles tenham baixa experiência no Senado, não se pode indicar

que possuem baixa experiência política, já que possuem experiência prévia, tanto no Executivo como no Legislativo, com taxa significativa em todas as legislaturas (35,2%, 33%, 29,9% e 24,1%, consecutivamente). Somado a isso, a maior parte desses parlamentares possui experiência prévia em um dos dois poderes.

Ao se analisar o perfil sociodemográfico desses parlamentares, identifica-se que eles são, em sua maioria, do gênero masculino, ficando com taxa superior a 80% da comissão em todas as legislaturas analisadas, e que a maior parte é do Norte ou do Nordeste – fato que pode estar vinculado à distribuição regional do plenário, já que essas duas regiões são as que possuem maior número de senadores.

Por fim, no que tange à *expertise* profissional desses parlamentares, tem-se um total de 12 profissões. Todavia, mesmo com a alta variabilidade de profissões, o maior índice (15,8%) corresponde a empresários, seguido pelas profissões de advogado (11,7%) e professor (11,1%), sendo importante frisar que engenheiros e agricultores também fazem parte da composição da comissão. Por fim, mais de 70% deles possuem ensino superior. É válido ressaltar que, majoritariamente, esses parlamentares possuem entre 50 e 59 anos de idade e passam um tempo médio de 3,4 anos na comissão.

3 Conclusão

A Comissão de Serviços de Infraestrutura é composta por senadores que apresentam um perfil em que a maioria possui alto nível de escolaridade e em grande parte são empresários, advogados e professores. Quando analisada a experiência política prévia, nota-se forte presença de parlamentares em primeiro ou segundo mandato no Senado; entretanto, não é possível indicar que esses parlamentares

não possuem experiência política, uma vez que, em sua maioria, eles já ocuparam postos em outras Casas Legislativas ou no Executivo. Assim, pode-se afirmar que, ao indicar os membros para a CI, os líderes partidários levam em consideração a experiência política prévia dos parlamentares. Contudo, apesar de a maioria ter experiência política, essa maioria não permanece muito tempo na CI, logo, é evidente que não há predominância do caráter de *expertise* endógena para a maior parte dos seus membros, o que pode resultar no enfraquecimento do papel informacional da CI. Em suma, poucos parlamentares estiveram na comissão por 8 anos ou mais (8%), deixando a geração de *expertise* endógena prejudicada.

Por fim, pode-se identificar que o perfil médio dos senadores titulares que fazem parte da CI do Senado é de um parlamentar: homem; com mais de 50 anos de idade; que possui ensino superior; é empresário, professor ou advogado; advém da região Norte ou Nordeste; desfruta de experiência prévia no Legislativo e/ou no Executivo; e, majoritariamente, está no primeiro ou segundo mandato de senador. Por último, cabe mencionar que se trata de estudo preliminar, havendo questões a serem refletidas, debatidas e respondidas com o andamento do estudo.

Referências

ALMEIDA, Acir. 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.

FERNANDES, Yvi Beatriz Santos. A atuação legislativa da Comissão Parlamentar de Serviços de Infraestrutura (CI) (2003-2018). In: Amanda Fantato Sangalli, Andressa Buttore Kniess, Breno Pacheco Leandro, Dayane M. Saleh, Diogo Tavares de Miranda Ferreira, Djiovanni Jonas F. Marioto, Douglas H. Novelli, Fernando W. O. Silva, Jackeline Saori Teixeira, Josiane Alves de Arruda, Mariana A. (Org.). **Desigualdade e Ciência Política**. 1 ed. Paraná: Grid – Editorial e Design, 2021, v. 2, p. 1187-1218, 2021.

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

NEIVA, Pedro Robson Pereira. 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, p. 23-61, 2008.

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

RUBIATTI, Bruno de Castro. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, 2020.

PARO, João Pedro. Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. **E-legis**, Brasília, DF, n. 15, p. 28-45, set./dez. 2014.

PEREIRA, Fabiano da Silva. **A produção Legislativa da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal brasileiro (2005-2018)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

VASQUEZ, Vitor; DE FREITAS, Gêssica. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p. 36–55, 2019.

A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados: as alterações regimentais de 2008 a 2022

Ronaldo Quintanilha da Silva⁸⁴

Nivaldo Adão Ferreira Júnior⁸⁵

Palavras-chave: Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Instituições formais e informais; Líderes partidários; Delegação.

1 Introdução

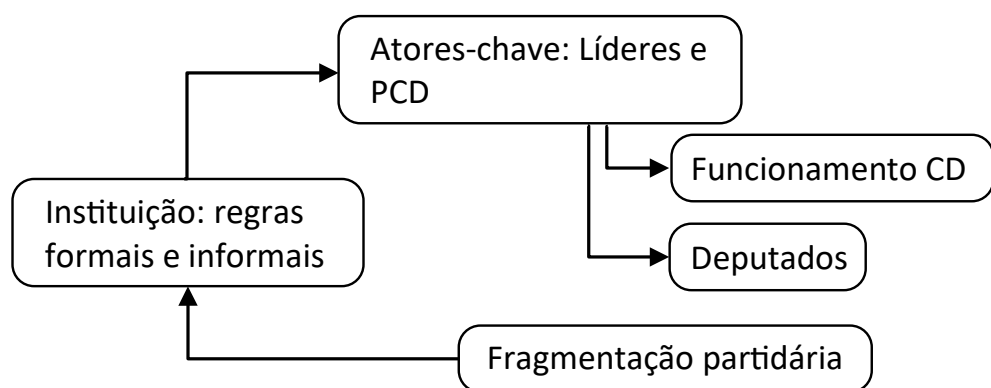
A professora Geralda Luiza de Miranda (2008) discorreu de forma magistral sobre o instituto da delegação no interior do Congresso Nacional, ao confrontar as atribuições dos líderes partidários e dos órgãos entre as Casas Legislativas. A autora evidenciou a centralidade dos líderes na coordenação do processo legislativo e na distribuição dos cargos. Tal concentração ocorreu mais na Câmara dos Deputados (CD), para superar os imperativos práticos da ação coletiva. O propósito agora é revisitar esse trabalho e atualizá-lo, com

84 Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD) na linha de pesquisa de Processos Políticos do Poder Legislativo. Analista legislativo da CD, já foi auditor do TCU, analista da CGU e militar do Exército brasileiro. Possui graduação em gestão pública pelo Centro Universitário de Maringá – UniCesumar (2015), pós-graduação em orçamento público e é tecnólogo em informática pela Universidade de Taubaté – Unitau (1999).

85 Doutor e mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (2018 e 2013). Bacharel em direito pelo Centro Universitário de Brasília (1998). Especialista em direito administrativo e processo administrativo pela Faculdade Cândido Mendes (2004) e em processo legislativo pelo Centro de Formação dos Servidores da Câmara dos Deputados (Cefor/CD) (2007). Licenciado em letras-português (2013). É analista legislativo da Câmara dos Deputados e professor do Programa de Pós-graduação do Cefor/CD.

o enorme desafio de manter a qualidade e desenvoltura da autora. Assim, formulam-se as seguintes perguntas: em que medida as alterações das regras regimentais impactaram o papel dos atores-chave? (Figura 1 – Fluxo 1). Além disso, qual foi a influência da fragmentação partidária nesse portfólio (prerrogativas e cargos) dos atores-chave? (Figura 1 – Fluxo 2).

Figura 1 – Representação do problema de pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores.

De acordo com Miranda (2008), compreender como ocorre a distribuição dos cargos, sob os aspectos da delegação, permite vislumbrar a condução da atividade legislativa, seja por meio da atuação dos líderes partidários, dos partidos políticos ou do presidente da CD. Entende-se que, passados mais de dez anos, é propícia a análise comparativa das normas para verificar se as alterações perpetradas no período afetaram a capacidade coordenativa dos líderes. Além disso, o artigo trata do processo decisório da Câmara dos Deputados, a fim de contribuir com a difusão do conhecimento e trazer mais informações acerca das instituições formais e informais (FERREIRA JÚNIOR, 2018). Apesar da importância das normas regimentais, há baixo volume de estudos publicados investigando suas influências

na dinâmica legislativa ou os motivos para as mudanças promovidas nos comandos.

Desde a publicação, como dito acima, passaram-se mais de dez anos, envolvendo quatro legislaturas, da 53^a à 56^a Legislaturas, compostas por dezenas de parlamentares diferentes, pois a renovação ocorre historicamente e, em 2020, foi de 47% (CÂMARA, 2019). À frente do Poder Executivo estiveram quatro presidentes, e da Câmara dos Deputados, seis incumbentes. Um processo de *impeachment* foi concluído. Desde 1994, PT e PSDB protagonizaram a disputa e demonstraram capacidade para a conquista do principal cargo do Poder Executivo: a presidência da República. Contudo, em 2018, houve uma ruptura e somente o PT permaneceu competitivo. Na mesma linha, o Brasil e o mundo passaram pela maior crise sanitária global provocada pela pandemia do coronavírus. Desse modo, as normas legislativas internas e as estruturas da Câmara sofreram alterações substanciais, em razão dos novos agentes políticos, das circunstâncias institucionais, das demandas da sociedade e dos avanços tecnológicos.

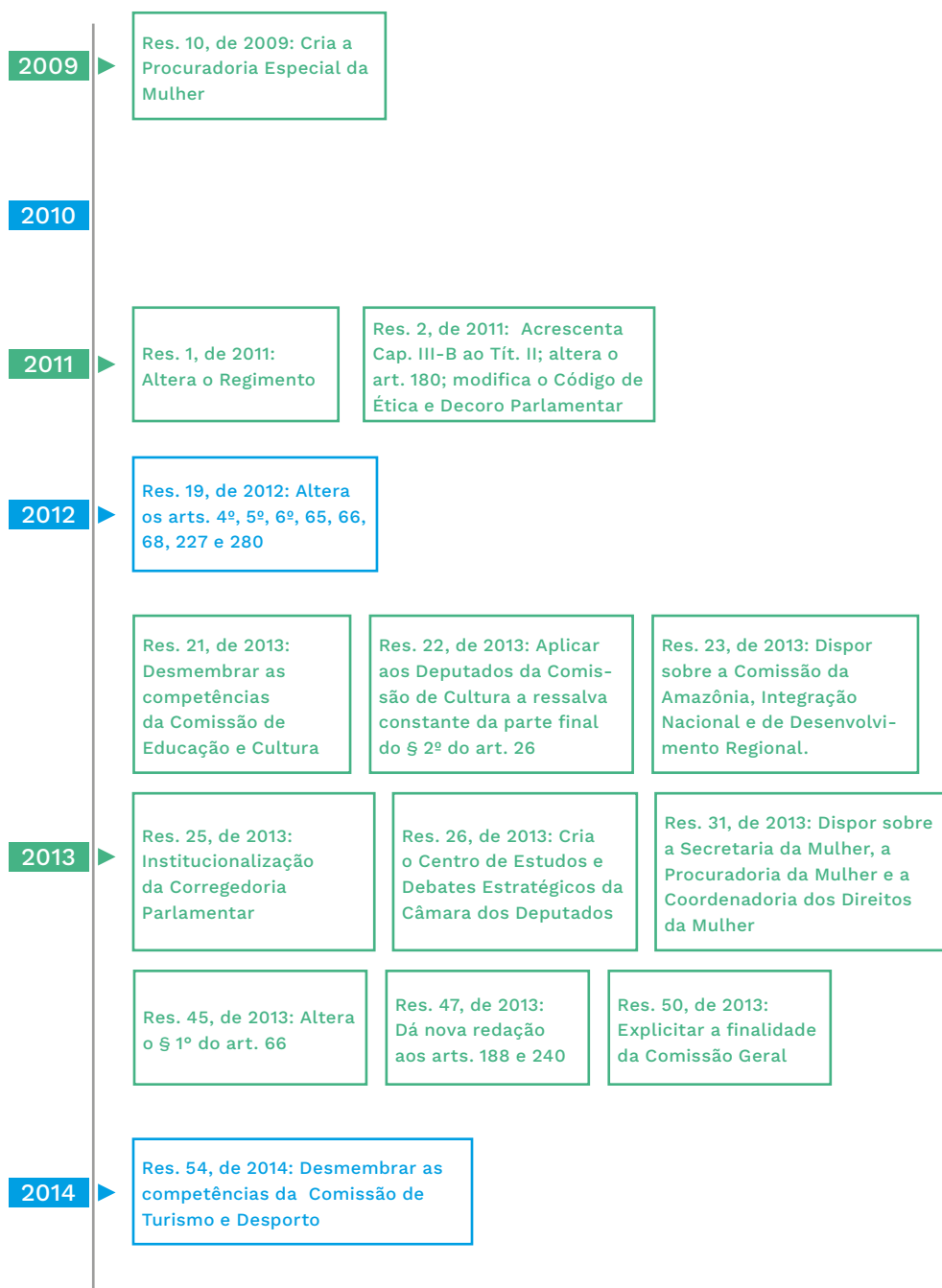
Quanto à metodologia, a pesquisa adotou método histórico comparativo, com análise longitudinal da trajetória de mudanças promovidas no arcabouço regimental, a fim de acomodar as necessidades surgidas. Desenvolveu-se o trabalho em três etapas. A primeira envidou esforços na realização de levantamento bibliográfico, considerando o artigo base e, em especial, as publicações posteriores. Dessa forma, procurou-se compor um quadro conceitual, tratando da delegação. Diante do objetivo de comparar a situação de 2008 e 2022, a segunda etapa consistiu em mapear as mudanças promovidas e empregar o método histórico-comparativo, a fim de responder as questões “como”, “por que” e “o que”, com o propósito de avançar na pesquisa e não se restringir à justaposição de variáveis e dados.

A análise ocorre de forma detalhada entre as regras regimentais; para tanto, foram verificadas as resoluções publicadas no período compreendido entre 2008 e 2022 (Figura 2). O propósito é compreender os contornos da delegação promovida. Os dados foram apresentados em tabelas, a fim de permitir observar longitudinalmente a trajetória das mudanças promovidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Por fim, a terceira etapa envolveu a interpretação e análise sob a ótica da teoria da delegação e eventos que provocaram as intervenções nas regras internas da CD.

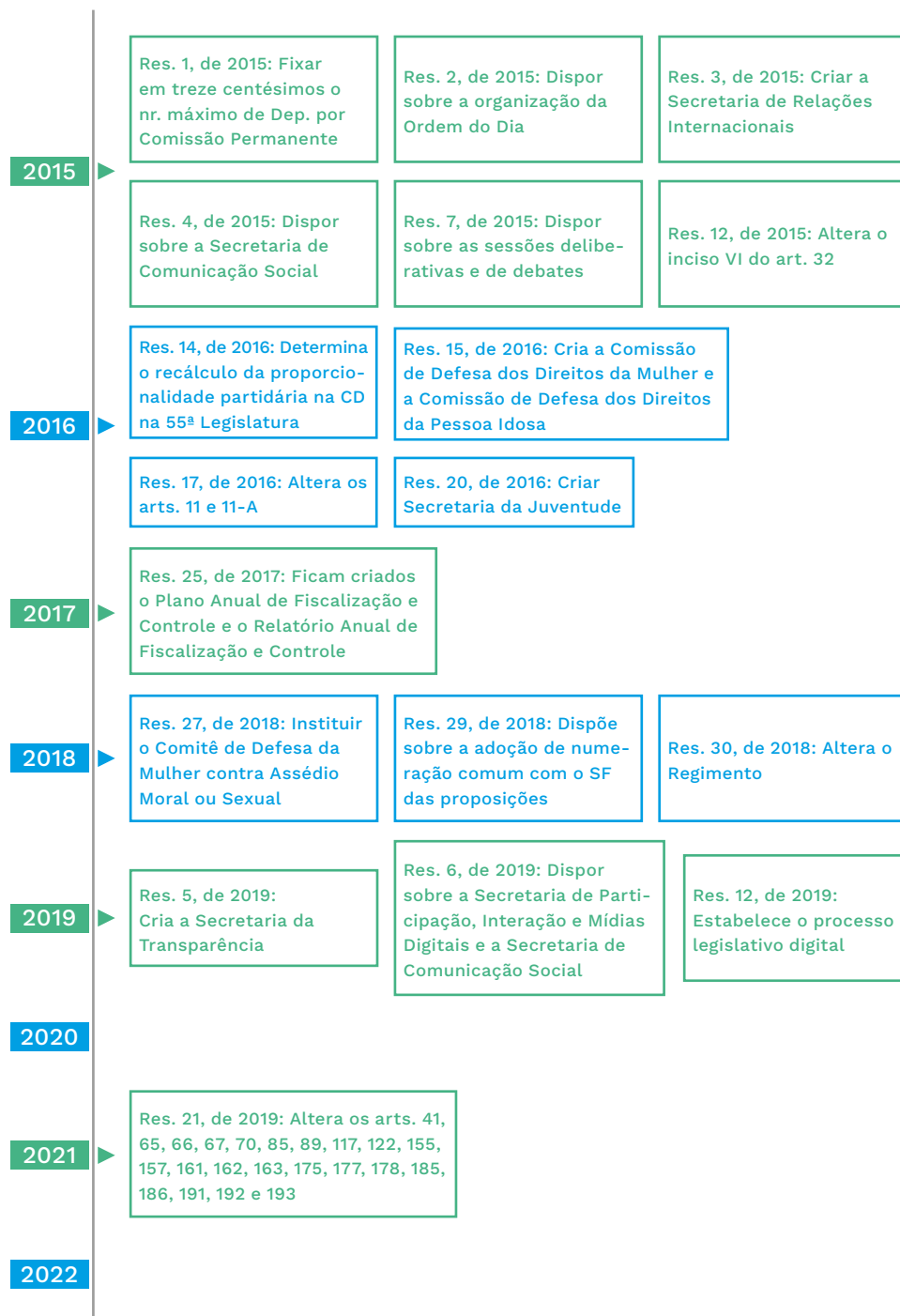
O escopo se restringe à Câmara dos Deputados. Diferentemente do texto-base que comparou as duas Casas Legislativas, optou-se no primeiro momento em fazer o confronto apenas considerando uma Casa, aprofundando as questões e diferenças, para, então, incluir o Senado em pesquisas futuras. Assim, o foco é a Câmara dos Deputados e a comparação tem por base a publicação feita por Miranda em 2008 e as regras existentes em 2022.

No período, foram publicadas 32 resoluções modificadoras, que tiveram como alvo 328 dispositivos regimentais. Praticamente todos os anos, os integrantes da CD decidiram alterar o Regimento Interno, exceto em 2010, 2020 e 2022 (até maio). A Figura 2 demonstra esse histórico de mudanças.

Figura 2 – Resoluções da Câmara dos Deputados que alteram o seu Regimento Interno de 2009 a maio de 2022: uma linha do tempo



A DELEGAÇÃO AOS LÍDERES PARTIDÁRIOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: AS ALTERAÇÕES REGIMENTAIS DE 2008 A 2022



Fonte: elaborado pelos autores.

A estrutura do artigo se divide na introdução. Na sequência, o conceito fundamental da delegação de competências e regras formais e informais. Depois, a comparação entre os comandos regimentais em 2008 e 2022, detalhando as atribuições dos líderes e órgãos; prerrogativas dos líderes para constituir os cargos e as funções de coordenação da dinâmica do processo legislativo. Ao final, a conclusão.

2 Quadro conceitual: delegação e regras formais e informais no Parlamento

Há uma rede complexa de delegação formada entre o chefe do Executivo/ministros, partidos/ministros e partidos/parlamentares (STROM, 2000). No âmbito do Congresso Nacional, há necessidade de construir acordos que sobrevivam e tenham solidez, para permanecerem válidos não obstante o aparecimento de eventos imprevistos e ameaças por parte de opositores ou até mesmo dos integrantes das legendas envolvidas. Existe em todos eles um desafio interposto ao formador dessas coalizações de lidar com os custos de transação que surgem das relações na coordenação das alianças. O conceito de custo é importado das teorias econômicas para o modelo de delegação política, sendo conceituado por Epstein e O'Halloran, (1999, p. 52): “custos que os órgãos de tomada de decisão coletiva enfrentam para atingir e fazer cumprir as decisões políticas”. A delegação é uma instituição capaz de diminuir os custos de transação na dinâmica de desfecho dos acordos. Paralelamente, os envolvidos são beneficiados com as trocas e benesses compensatórias.

Na Câmara dos Deputados, diversos vetores emanam delegações, mas as principais recaem sobre os líderes partidários e o presidente da Câmara. Miranda (2008) reafirma os objetivos da sua prática:

Resultados da delegação são a diminuição dos custos de transação, a estabilidade das escolhas e uma melhor coordenação da ação coletiva em torno das opções políticas preferidas pelos atores que detêm poderes de agenda e de veto. (MIRANDA, 2008, p. 1)

3 As prerrogativas das lideranças parlamentares na distribuição de cargos na CD

Acertadamente, Miranda (2008) resume o processo de distribuição dos órgãos internos da Câmara dos Deputados em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, internamente, cada legenda define os ocupantes daquele posto. Ela destaca ainda que a distribuição dos cargos atende a proporcionalidade, a experiência, o direito da minoria e a autoindicação. Nesse sentido, cabe fazer algumas observações. No início da legislatura, preliminarmente, são formados os blocos partidários com o propósito de crescer em quantidade e aumentar as condições de angariar os postos mais cobiçados. Os cargos da Mesa Diretora são os primeiros a serem definidos, para na sequência o presidente da Câmara recém-empossado premiar os partidos unidos no bloco e até mesmo as demais legendas. Depois, ainda com base na proporcionalidade, as comissões serão escolhidas pelos partidos ou blocos de maior tamanho. Há inclusive cessão de vagas entre os membros do bloco, o que de alguma forma burla o princípio da proporcionalidade (INÁCIO; REZENDE, 2015).

O modelo institucional brasileiro pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas; em geral, o regime presidencial constrói-se dessa maneira (STROM, 2000). Como dito anteriormente, existem altos custos de transação que o controle das delegações exige. Em 2017, o governo Temer conduzia o processo de reforma da previdência (PEC nº 287/2016), porém foi necessário reunir a base aliada para rejeitar duas denúncias capazes de retirá-lo do

mandato; assim, a reforma aumentou demasiadamente seu custo e se tornou inviável. Em virtude das múltiplas linhas de delegação, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta.

De início, com base na Figura 2, é nítido o crescimento do número de cargos e órgãos, que, segundo as resoluções, passaram de 13 para 23 tipos. Ao adentrar em cada uma delas, fica mais claro ainda o aumento. O número de vagas cresceu de 60 para 99, ou seja, 65% (não estão computados os casos variáveis e os das comissões). Havia 20 comissões permanentes em 2008 e, nesse ínterim, outras 5 foram criadas, totalizando 25. As vagas nessas comissões saltaram de 542 postos para 788 (aumento de 45%). Os dados desta pesquisa serão dispostos em tabelas para melhor visualização, a exemplo do extrato apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Prerrogativa dos atores legislativos para
composição dos cargos e órgãos da CD**

ORDEM	CARGO/ÓRGÃO	FORMA DE SELEÇÃO	PRERROGATIVA	PERIODICIDADE	DENOMINAÇÃO	QUANTIDADE DE CARGOS
1	Colégio de Líderes (art. 20)				Líderes de partido e de bloco. Líderes da Maioria, da Minoria, do Governo. Coordenadoria dos Direitos da Mulher (art. 20-E). Secretaria da Juventude (art. 20-H).	Variável

ORDEM	CARGO/ÓRGÃO	FORMA DE SELEÇÃO	PRERROGATIVA	PERIODICIDADE	DENOMINAÇÃO	QUANTIDADE DE CARGOS
2	Liderança de partido e bloco (art. 9º, 12, 13)	Indicação	Maioria da bancada	Indicados no início da legislatura	Líder	Variável
3	Presidência de comissão permanente e temporária (art. 7º, 39)	Eleição	Maioria dos membros titulares	Anual, vedada a recondução	Presidente Vice-Presidente	1 3
4	Mesa Diretora (art. 8º)	Eleição (entre os indicados)	Maioria dos deputados. Líder, bancada ou deputado individualmente na indicação	Bianual, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente	Presidente Vice-Presidente Secretário Suplente	1 2 4 4
5	Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica (art. 275) Centro de Estudos e Debates Estratégicos (art. 275) (Res. 26, de 2013)	Indicação	PCD Líder	Quatro anos 2 anos, vedada recondução na mesma legislatura	Repres. (1) natos · da Mesa · dos deputados Presidente Membros	1 5 1 11

Fonte: elaborado pelos autores, com base em Miranda (2008).

As eleições de 2007, objeto de pesquisa do artigo inicial, já apresentavam alta fragmentação partidária, contando com 20 partidos com representantes na CD. Os 4 maiores (PMDB, PT, PSDB, PFL) somavam 299 deputados; por outro lado, em 2019 havia 30 partidos,

sendo que foram necessários 7 (PT, PSL, PP, PSD, MDB, PR, PSB) para se obter quantidade equivalente, ou seja, 307. Em suma, para se acomodar maior quantidade de partidos e seus respectivos líderes, foram criados mais postos.

Outro fator interessante é o fortalecimento do presidente da CD, que tinha prerrogativa de indicação/designação em 2 situações – que cresceu para 8, sendo que em 2 casos consta Mesa, mas na prática cabe ao PCD. Dessa forma, dos 23 postos, 10 cabe a ele. Uma concentração que não se encaminhou na direção do líder, mas para o chefe da Casa Legislativa.

4 As prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo da CD

Como se percebe no decorrer da observação e comparando dois momentos diferentes das regras regimentais, as prerrogativas dos atores legislativos também foram alteradas, principalmente em 2021. Quanto à urgência urgentíssima prevista no art. 155, ela evita que outros requerimentos sejam apresentados, acelerando o processo de votação. Em relação ao adiamento de votação, as alterações diminuem o tempo possível de postergar o voto, que no caso de tramitação urgente é de uma sessão. Ademais, nesse tipo de tramitação o requerimento deve ser subscrito por um décimo dos membros da Câmara ou por líderes que representem esse número. Há ainda o estabelecimento de prejudicialidade da tentativa de adiar, se anteriormente foi rejeitado requerimento de retirada de pauta. De forma lógica, se o plenário optou em deliberar sobre a matéria, não haveria justificativa para não votar. Tendo sido adiada uma vez a discussão de uma matéria, só o será novamente ante a alegação, reconhecida pelo presidente da Câmara, de erro na publicação. Há diversas outras mudanças que serão

estudadas para compor a pesquisa, sendo a maior atualização do RICD desde a sua publicação (BEDRITICHUK; FERREIRA JÚNIOR, 2021).

5 Conclusão

A conclusão pretende atualizar os termos da pesquisa original, em busca de responder se as alterações promovidas foram capazes de alterar o papel dos atores-chave: líderes partidários e o presidente da CD. Além disso, há indícios de que a fragmentação partidária pressiona esses atores, exigindo o aumento de seus portfólios de distribuição, com o propósito de viabilizar o funcionamento da CD.

Referências

BEDRITICHUK, Rodrigo; FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo. **As alterações no kit obstrução na Câmara dos Deputados**. Instituto de Estudos Legislativos e Políticas Públicas – IELP. 2021. Disponível em: <<https://www.ielp.org.br/opinioao-as-alteracoes-no-kit-obstrucao-na-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CÂMARA tem renovação de quase 50% na nova legislatura. Agência Câmara Notícias. Brasília: Câmara dos Deputados, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gve7ck>. Acesso em: 3 jun. 2022.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating powers**. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias**. 2018. 220 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200296&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 jun. 2022.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na câmara dos deputados e no senado federal. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 18, n. 37, out. 2010. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31660/20186>. Acesso em: 3 jun. 2022.

STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, 2000, pp. 261-289.

Controle interno das normas regimentais da Câmara dos Deputados: considerações teóricas e propostas de aprimoramento

Arthur Paku Ottolini Balbani⁸⁶

Palavras-chave: Câmara dos Deputados; Interpretação; Processo legislativo; Questões de ordem; Regimento Interno.

1 Introdução e considerações teóricas preliminares

Quando cotejada a temática do controle exercido sobre os atos do processo legislativo, a doutrina tende a enfocar os limites do controle jurisdicional exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os atos processuais legislativos do Congresso Nacional, especialmente sobre aqueles de caráter *interna corporis*, como visto em Chevitarese (2016). Esta matéria, contudo, teve seu âmbito de discussão prática reduzido após o julgamento do Tema nº 1.120 de Repercussão Geral, no qual foi fixada a tese de que, “em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*” (BRASIL, 2021).

86 Mestrando em direito do Estado na Universidade de São Paulo (USP).

E, ainda que o Tema nº 1.120 tenha refletido a jurisprudência dominante do STF, insta ressaltar que não era ela unânime, havendo entendimento de que, em situações excepcionais, mesmo os atos puramente regimentais eram controláveis, como verificado na decisão monocrática proferida na Medida Cautelar em Suspensão de Segurança nº 5.272-DF.

Se de um lado houve consolidação da jurisprudência acerca da impossibilidade de se revisitar na esfera jurisdicional as normas do processo legislativo que não possuam envergadura constitucional, há ainda lacuna relevante a ser explorada. A doutrina pouco se aprofundou no que toca ao fortalecimento do controle preventivo interno do processo legislativo, ou seja, naquilo que é afeto ao aprimoramento das estruturas hoje existentes dar maior efetividade ao direito ao devido processo legislativo. E, no cenário atual, tal discussão é de grande importância, pois este é o único controle admissível quando a norma parâmetro for o regimento interno da Casa Legislativa, tendo a sua eficácia e o seu fortalecimento a finalidade de obstar que a Maioria parlamentar molde as normas de processo legislativo para atender casuisticamente seus interesses (SILVA FILHO, 2003, p. 73).

Para os fins do presente trabalho, denomina-se “controle preventivo interno do processo legislativo” o processo de controle dos aspectos formais dos atos do processo legislativo exercido de maneira direta pelo próprio Poder Legislativo, através da presidência da Casa, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e pelo próprio Plenário ao apreciar a regularidade formal das proposições, seja mediante provocação de um ou mais parlamentares ou enquanto etapa obrigatória do trâmite de uma proposição legislativa.

O tema, assim, se insere dentro das discussões atinentes à existência de um “devido processo legislativo” – ou seja, o direito, auferido ao menos aos parlamentares, de que a produção normativa seja

produzida em consonância com as normas processuais constitucionais, legais e regimentais (CARVALHO, 2002, p. 112). Logo, a discussão em comento é de extrema relevância para o processo legislativo, na medida em que apenas será possível alcançar plenamente o Estado Democrático de Direito (EDD) caso o devido processo legislativo seja igualmente atingido. Afinal, a prevalência numérica da maioria parlamentar não pode significar a rejeição da minoria parlamentar ao relento e ao descalabro jurídico, havendo de serem respeitadas as “regras do jogo”.

2 Objetivos e hipóteses a serem testadas

O presente trabalho tem como objetivo a análise qualitativa dos mecanismos utilizados dentro do Poder Legislativo federal, especificamente na Câmara dos Deputados, para a realização do controle preventivo interno do processo legislativo em sentido estrito – ou seja, referente à observância das normas constitucionais, legais e regimentais atinentes à produção normativa –, visando à apresentação de propostas para seu aprimoramento, ou, se o caso, à construção de um modelo apto a substituir as estruturas hoje existentes, caso se entenda pela inviabilidade de sua manutenção na forma como se encontram desenhadas.

Para a concretização desse objetivo primário, será necessário passar por dois objetivos secundários: em primeiro lugar, identificar qual a realidade específica do controle processual legislativo preventivo e interno realizado pela Câmara dos Deputados; e, em segundo lugar, aferir se o controle exercido atualmente é suficiente para justificar a impossibilidade do controle jurisdicional ou se as estruturas ora postas podem colocar em risco o devido processo legislativo, por não representarem um controle efetivo, mas tão somente um meio de chancela.

Faz-se, também, recorte ainda mais específico para o presente estudo: tendo em vista que o Tema nº 1.120 tinha por objeto o controle jurisdicional de regimentalidade, o objeto de análise será o controle preventivo interno de regimentalidade – já que, para a legalidade e constitucionalidade, o controle jurisdicional ainda é possível.

O presente trabalho partiu da seguinte hipótese: os mecanismos atualmente existentes na Câmara dos Deputados para realização do controle de regimentalidade do processo legislativo não são suficientes para garantir em sua plenitude o direito ao devido processo legislativo, logo, obstar a revisão jurisdicional da regimentalidade poderá comprometer este direito.

Ressalta-se, por fim, que o presente trabalho não tem como proposta analisar a repercussão concreta do julgamento do Tema nº 1.120, mas sim analisar o cenário apresentado atualmente e verificar se, mantida a impossibilidade de controle de regimentalidade na via jurisdicional, é necessário ou não aprimorar os mecanismos de controle preventivo interno para minimamente assegurar a garantia do devido processo legislativo.

3 Métodos e procedimentos

Para a persecução dos objetivos e a confirmação das hipóteses destacadas no item acima, foi utilizada, em primeiro lugar, a revisão bibliográfica das obras que já enfrentaram a questão das vicissitudes do controle preventivo interno do processo legislativo, bem como o estudo de instrumentos análogos existentes nos Poderes Executivo e Judiciário para dirimir controvérsias interpretativas internas e consolidar determinadas orientações sobre a aplicação da legislação.

Complementarmente à revisão bibliográfica, o presente trabalho lançou mão da análise empírica, debruçando-se sobre o procedimento

adotado na Câmara dos Deputados para o controle preventivo interno de regimentalidade do processo legislativo. Para isso, foram analisados: 1) a existência de oscilações interpretativas em questões de ordem dentro de uma mesma legislatura, ou, no máximo, dentro do intervalo de duas legislaturas contíguas; e 2) o número de casos efetivamente apreciados pela CCJC, em relação ao número total de recursos interpostos.

A escolha feita se deu pelo fato de, na Câmara dos Deputados, ser cabível o controle de regimentalidade apenas através de provocação feita por parlamentar ao presidente da Casa ou a presidente de Comissão – utilizando-se, para tal, das “questões de ordem” – e, na hipótese de discordância quanto a este entendimento, através de recurso à CCJC.

Para analisar o item 1 mencionado, foram extraídos dados do site da Câmara dos Deputados (QUESTÕES, s/d), colhendo-se, para fins de busca, os dispositivos do Regimento Interno, artigo a artigo, e selecionadas as divergências mais relevantes em termos práticos. Já no que toca ao item 2 mencionado, foram levantados os recursos interpostos contra decisões do presidente da Casa em sede de questão de ordem (RECURSOS, s/d) com recorte temporal específico aos anos de 2011 a 2022, com posterior aglutinação dos dados de acordo com a legislatura respectiva.

Partindo dos elementos doutrinários e dos dados empíricos, foi possível avaliar se os mecanismos hoje existentes para o controle preventivo interno de regimentalidade do processo legislativo na Câmara dos Deputados são ou não suficientes para: 1) transmitir segurança jurídica aos jurisdicionados; e 2) assegurar o pleno direito ao devido processo legislativo, tornando admissível a vedação ao controle jurisdicional.

4 Resultados relevantes e conclusão

Considerando como objeto deste estudo a suficiência (ou não) dos mecanismos hoje existentes para realização do controle preventivo interno do processo legislativo em consonância com a busca por um devido processo legislativo, os resultados a serem apresentados mostram que o atual panorama não assegura a plena atenção a essa garantia.

Ao longo da pesquisa, constatou-se que a existência do instituto das questões de ordem, por si só, não é suficiente para garantir o devido processo legislativo. Em primeiro lugar, porque sua resposta é de caráter unipessoal, cabendo exclusivamente ao presidente da Casa Legislativa fazê-lo (art. 95, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), mas não sendo obrigatória a observância de precedentes verificados em questionamentos anteriores. Há, portanto, risco de adoção de postura casuística e desarmonica, comprometendo a segurança jurídica.

Sobre essa falta de harmonia, destacam-se duas situações, a título de exemplo: 1) cabimento da devolução liminar de projetos ao autor por inconstitucionalidade, se em qualquer fase do processo legislativo (Questão de Ordem nº 10.235/1995, presidente dep. Luis Eduardo Magalhães) ou apenas até o encaminhamento da proposição para análise da CCJC (Questão de Ordem nº 10.074/1999, presidente dep. Michel Temer); e 2) destituição de parlamentar de cargo na Mesa Diretora, se necessária apenas quando houver mudança de partido para outro que integre bloco parlamentar diverso (Questão de Ordem nº 168/2016, presidente dep. Eduardo Cunha), ou sempre que houver mudança partidária (entendimento atualmente adotado).

Não se critica o poder concedido ao presidente da Casa para decidir sobre as questões de ordem, mas sim o risco de esse ato ser utilizado

como mecanismo de manifestação da supremacia da maioria e obstar o acesso das minorias ao devido processo legislativo.

Afinal, por si só, a existência de oscilações na interpretação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados por si só não é um obstáculo à concretização do devido processo legislativo, uma vez que faz parte do processo de amadurecimento institucional e da natural evolução da compreensão da matéria, como ocorre no próprio Poder Judiciário. O obstáculo que se verificou empiricamente é que não há mecanismo apto para promover qualquer controle efetivo sobre as decisões tomadas pela presidência – o recurso manejável à CCJC, na prática, se revela inócuo, pois é julgado apenas em um número marginal de casos, como se nota da Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos interpostos contra questões de ordem decididas pela Presidência da Câmara dos Deputados

Legislatura	Número de recursos contra QO	Arquivados por não apreciação até o fim da legislatura sem parecer da CCJ	Arquivados por não apreciação até o fim da legislatura com parecer da CCJ	Não providos e/ou prejudicados	Providos e/ou decisão recorrida revista de ofício pela Presidência	Pendentes de apreciação
2011-2014	59	57	1	0	1	0
2015-2018	89	80	4	2	3	0
2019-2022	16	0	0	0	0	16

Fonte: Elaborada pelo autor.

Não havendo qualquer parâmetro obrigatório de controle ou precedentes vinculantes que imponham uma orientação interpretativa mínima ao presidente da Casa e sendo ínfimo o número de recursos efetivamente apreciados (pouco superior a 4%, entre 2011 e 2018), é

inviável a defesa da eficiência do mecanismo hoje existente para o controle preventivo interno de regimentalidade.

Ainda que esse controle seja tanto político quanto jurídico, é preciso que se assegure um mínimo de segurança jurídica para obstar que a supremacia da maioria suprima as garantias da minoria. É preciso, portanto, criar mecanismos para fazer valer o devido processo legislativo, impedindo que este se torne uma cláusula vazia.

Diante desse cenário, é possível fazer algumas propostas de aprimoramento legislativas. A primeira delas é a criação de mecanismo análogo à Súmula Vinculante, que se denomina, nesta ocasião, de Súmula Vinculante Legislativa, aplicável especificamente às respostas às questões de ordem e à interpretação do Regimento Interno.

Da mesma forma que a Súmula Vinculante fora criada para pacificar controvérsias de grande repercussão dentro do Poder Judiciário (SILVA E MELO, 2010, p. 2-3), a Súmula Vinculante Legislativa possibilitaria uniformizar o entendimento acerca da interpretação do Regimento Interno e dificultar a ocorrência de novas oscilações interpretativas, principalmente para favorecer um ou outro grupo político.

Para tal, recomenda-se que o instituto seja criado mediante o trâmite próprio dos projetos de Resolução, sendo operacionalizado da seguinte forma: existindo controvérsia significativa na interpretação do Regimento Interno, após prévia oitiva da CCJC, poder-se-ia criar Súmula Vinculante Legislativa para consolidar determinada orientação interpretativa, a qual deveria ser aprovada com voto favorável de no mínimo dois terços dos parlamentares, mesmo procedimento aplicável à reforma da Súmula Vinculante Legislativa.

Uma segunda proposta, de índole processual, seria a sustação do processo legislativo até o julgamento do recurso pela CCJC. Para evitar o seu uso com fins meramente protelatórios, seria relevante a fixação de número mínimo de subscrições (por exemplo, em 20% dos

membros da Casa Legislativa) ao recurso para que ele adquirisse tal efeito suspensivo.

Uma terceira proposta, por fim, visando a racionalizar o manejo das questões de ordem e de seus recursos, ao mesmo tempo em que se mitigaria a chance de uso casuístico do poder interpretativo do presidente da Casa, seria a criação de dispositivo no Regimento Interno que determinasse que, dentro da mesma legislatura ou do biênio de gestão presidencial, não caberia mudança de entendimento para questões de ordem referentes ao mesmo dispositivo normativo (isto é, em havendo decisão sobre a interpretação de dispositivo regimental, a mesma não poderia ser modificada dentro daquele corte temporal).

Por fim, retomando-se os objetivos e as hipóteses anteriormente elencados, pode-se destacar que os mecanismos de controle interno do processo legislativo na Câmara dos Deputados, hoje, podem ser aprimorados para trazer maior tecnicidade e segurança jurídica na interpretação das normas regimentais, ao mesmo tempo em que podem ser agregadas novas estratégias decisórias para que se crie um modelo mais eficiente de controle preventivo do processo legislativo, assegurando-se, assim, o direito ao devido processo legislativo.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema n. 1.120 de Repercussão Geral. **Repercussão Geral**. Brasília, DF, 14 jun. 2021.

CARVALHO, Cristiano Viveiros. **Controle Judicial e Processo Legislativo**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CHEVITARESE, Alessia Barroso Lima Brito Campos. **Controle jurisdicional do processo legislativo: natureza e limitações do Mandado de Segurança**. Curitiba: Juruá, 2016.

RECURSOS contra questões de ordem interpostos entre 2011 e 2022, “in” Proposições Legislativas da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 23 jun. 2022.

QUESTÕES de Ordem da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SILVA, Daniela Juliano; MELO, Luiz Carlos Figueira de. Súmula vinculante: edição em matéria de direito administrativo e instrumentos de controle. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, a. 18, n. 71, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=69100>>. Acesso em: 5 jun. 2022.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

Emendas do Senado às medidas provisórias

Rodrigo Bedritichuk⁸⁷

Ricardo Barros⁸⁸

Giovanna Cotrim⁸⁹

Palavras-chave: Medidas provisórias; Bicameralismo; Senado Federal; Processo legislativo.

A presente pesquisa analisa o processo de emendamento das medidas provisórias exercido pelo Senado Federal na última década. Para tanto, busca dados agregados que demonstram as dimensões e as características do fenômeno e também procede a estudos de caso para enriquecer a análise descritiva, abrindo novas linhas de pesquisas futuras. Este trabalho se insere num contexto maior de alargar a compreensão sobre o sistema político brasileiro, ressaltando seu caráter bicameral.

1 Bicameralismo e o papel do Senado

O arranjo bicameral no Brasil é classificado como simétrico e incongruente, dimensões que traduzem um bicameralismo forte (LIJPHART, 2003), sendo que o Senado no Brasil é um dos mais fortes do mundo em poderes constitucionais (NEIVA, 2008). Ao contrário de outros parlamentos, onde a câmara baixa detém prevalência em caso de conflito entre as Casas Legislativas (TSEBELIS; MONEY, 1997), no

87 Senado Federal.

88 Senado Federal.

89 UniCEUB.

Brasil, Senado e Câmara estão em pé de igualdade com relação ao processo legislativo, sendo que a prerrogativa cabe à Casa iniciadora, não necessariamente à Câmara dos Deputados.

Entretanto, o art. 64 da Constituição de 1988 estipula que os projetos de iniciativa do Executivo deverão ter sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados. Tal dispositivo altera sensivelmente o jogo bicameral, tendo em vista a grande proporção da legislação aprovada que tem origem no Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Assim, por mais que, em tese, o bicameralismo no Brasil seja simétrico, na prática a Câmara acaba tendo maior relevância por deter a prerrogativa de Casa iniciadora mais frequentemente.

Estudos sobre a câmara alta no Brasil ainda são incipientes, fato surpreendente tendo em vista o arranjo bicameral adotado no Brasil. Com efeito, pesquisas recentes vêm buscando atualizar a literatura do presidencialismo de coalizão incluindo o Senado na análise, como, por exemplo, os trabalhos de Rubiatti (2017) e Araújo (2014). Nesse último trabalho, especificamente, o autor analisa o papel de revisão exercido pelo Senado entre 1989 e 2010 com relação aos projetos do Executivo. O autor afirma que o Senado está inserido na arena maior das instituições do presidencialismo de coalizão, e que por isso os senadores utilizam estrategicamente suas prerrogativas em virtude de variáveis partidárias envolvidas na montagem da coalizão de governo.

Apesar dos avanços no entendimento do bicameralismo, ainda cabe investigar mais a fundo o papel de revisão exercido pelo Senado, caracterizando melhor o processo revisional e apontando possíveis variáveis que estariam associadas à utilização ou não dessa prerrogativa.

2 Medidas provisórias

No contexto do processo legislativo, as medidas provisórias têm papel central no sistema político brasileiro. Os números falam por si. Só na última década (2012–2021), por exemplo, foram editadas 538 medidas provisórias, uma média de 4,5 por mês.

Como decretos executivos de vigência imediata, mas que precisam ser aprovados pelo Parlamento em determinado prazo, as medidas provisórias são elemento central do *toolbox* do Executivo (RAILE *et al.*, 2011).

De 1988 até 2001, as medidas provisórias tramitavam em sessão conjunta, após análise por comissão mista. O prazo exíguo de análise e a inércia proposital da base governista, entretanto, fizeram com que o modelo institucional desenhado para a conversão em lei das MPs não tivesse efetividade. A inação se tornou a regra, o que levou ao esvaziamento das sessões conjuntas e à prática disseminada de reedições de medidas provisórias no período (BEDRITCHUK, 2021).

Em 2001, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 32/2001, alterando radicalmente o tratamento constitucional das medidas provisórias. A tramitação passou a se dar em Casas separadas, após análise por comissão mista. A apreciação começaria sempre pela Câmara dos Deputados (CF, art. 62, § 8º). Na versão original da PEC, a tramitação seria alternada em cada Casa, ora começando a ser apreciada pela Câmara, ora pelo Senado, mas tal versão não prosperou.

A consequência de tal mudança, entre outras, foi desequilibrar o bicameralismo em favor da Câmara (NICOLAU, 2009). Além de deter a prerrogativa de Casa iniciadora, dando a palavra final sobre eventuais emendas ou alterações aprovadas pelo Senado, a Câmara ainda detém vantagem estratégica ao controlar o elemento temporal da tramitação. Frequentemente, a Câmara aprova a medida provisória perto do fim do

prazo final de vigência, deixando ao Senado uma escolha do tipo *all or nothing*, ou seja, cabendo à câmara alta ou aprovar a MP da forma como veio da Câmara ou rejeitá-la, uma vez que o emendamento e a revisão ficam virtualmente impossibilitados pelo prazo.

Não à toa, é comum a reclamação de senadores com relação a esse prazo curto para análise das medidas provisórias, levando tanto a atritos com os deputados quanto à apresentação de propostas para modificar tal modelo, como a PEC nº 11/2011. Além disso, como tentativa de resguardar um tempo mínimo de análise pelo Senado, alguns presidentes da Casa tomaram decisões afirmando que não colocariam em apreciação nenhuma MP que chegasse ao Senado após certo limite temporal firmado na ocasião.

É no processo de conversão em lei das medidas provisórias que o adjetivo “carimbador” é invocado para criticar a atuação diminuída da câmara alta em virtude da exiguidade de tempo disponível para emendar. Mas será o elemento temporal a única variável associada ao emendamento feito pelo Senado? Além disso, há alguma forma institucional de passar ao largo dessa limitação de emendamento? A presente pesquisa parte desses questionamentos para caracterizar e entender melhor o processo de revisão exercido pelo Senado no tocante às medidas provisórias.

3 Dados e metodologia

A pesquisa tem como primeiro objetivo promover uma análise descritiva, de caráter exploratório, buscando dados agregados para caracterizar o processo de revisão das medidas provisórias pelo Senado.

Para tanto, reúne dados sobre todas as medidas provisórias editadas nos últimos dez anos (2011 a 2022), levantando as seguintes

informações: o número de emendas apresentadas na fase inicial, que pode ser utilizada como *proxy* da importância e polêmica da MP, conforme trabalho de Silva e Araújo (2013); o tempo disponível para a análise do Senado; o percentual de medidas provisórias emendadas; o resultado final dessas emendas na Câmara; o partido e a Casa do relator na comissão mista.

A partir desse quadro geral, que fornecerá um panorama da atividade revisional do Senado nos últimos dez anos, a pesquisa buscará aprofundar a investigação sobre os casos onde a revisão ocorreu. A necessidade de se incorporar o contexto à análise e a ocorrência prática de poucos casos de revisão (menos de trinta em dez anos) fazem com que o desenho de pesquisa seja do tipo *small-N* (KING *et al.*, 1994), levando à escolha do estudo de caso como opção metodológica. Trata-se de método que traz riqueza de informações sem deixar de apresentar preocupação analítica (FLYVBJERG, 2011), podendo alcançar “generalizações contingentes”, bem como maior poder explicativo para lidar com as condições de ocorrência do fenômeno e de mecanismos causais (GEORGE; BENNET, 2005).

Espera-se com a riqueza descritiva dos casos apontar variáveis associadas ao fenômeno da revisão pelo Senado e também mecanismos causais, sugerindo uma linha de pesquisa futura que poderá aprofundar a investigação sobre os achados iniciais da pesquisa.

Finalmente, também por intermédio de estudos de caso, a pesquisa pretende avaliar se o Senado tem utilizado alguma alternativa institucional em lugar da revisão. Nessa etapa, serão selecionadas algumas medidas provisórias que não foram emendadas pelo Senado justamente para vislumbrar a ocorrência de possíveis alternativas regimentais.

4 Conclusões

Resultados preliminares da pesquisa indicam baixo número de ocorrências de revisão pelo Senado. Num universo de quase 300 medidas provisórias analisadas pela câmara alta no período selecionado, o Senado aprovou emendas em menos de 10% dos casos, número abaixo do resultado encontrado por Rubiatti (2017), o que pode indicar que o fator temporal nas medidas provisórias contribui para reduzir as possibilidades de revisão. Esse dado, porém, carece ainda de complementação com outras informações e será melhor trabalhado no decorrer da pesquisa, compondo um panorama mais amplo e sendo aprimorado com os estudos de caso posteriores.

Ademais, a análise também preliminar de casos em que a revisão não ocorreu indicam ao menos três alternativas institucionais à revisão: i) a aprovação de emendas de redação, que não ensejam o retorno à Câmara e podem ser interpretadas extensivamente pelos senadores; ii) a inadmissibilidade de emenda sem pertinência temática, o que, segundo entendimento do Senado, não se confunde com a aprovação de emenda supressiva e também não leva ao retorno da MP à Câmara (NASCIMENTO, 2020); e iii) os “compromissos de veto”, acordo intermediado pelo líder do governo no sentido de aprovar a matéria tal como veio da Câmara, desde que o presidente da República se comprometa a vetar o dispositivo objeto do dissenso entre os senadores.

Ao avançar, ainda que de forma inicial, nessa dupla vertente qualitativa e quantitativa, a pesquisa pretende lançar luzes sobre como se dá o processo legislativo no Senado de matéria de importância vital para o sistema político brasileiro, como são as medidas provisórias. Além de preencher lacuna existente em relação aos estudos sobre o Senado, a pesquisa poderá estabelecer bases descritivas para

o desenvolvimento de trabalhos e investigações posteriores sobre o fenômeno.

Referências

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

BEDRITICHUK, Rodrigo. Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília, p. 32–42, 24 fev. 2021.

FLYVBJERG, Bent. Case Study. In: DENZIN, K. Denzin; LINCOLN Yvonna S. (eds.) **The Sage Handbook of Qualitative Research**, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011, Chapter 17, p. 301–316.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: Mit Press, 2005.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton. Princeton University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A emenda ‘supressiva de jabutis’ e o devido processo legislativo. **Revista Consultor Jurídico**, 6 jul. 2020. Acesso em: 6 jun. 2022.

NEIVA, Pedro R. P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, L. B. (org.) **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

NICOLAU, Gustavo Rene. Medidas Provisórias: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

RAILE Eric D; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, pp. 323-334, jun. 2011.

RUBIATTI, Bruno de C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35-74, maio-ago. 2017.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Uso do Regime de Urgência pelos governadores do Rio Grande do Sul de 2003 a 2020

Fernanda Camila Dall'Agnol⁹⁰

Palavras-chave: Poder Executivo; Poder Legislativo; Governabilidade; Regime de Urgência.

1 Resumo

Os Poderes Executivos possuem instrumentos que lhes garantem maior capacidade de decisão e governabilidade, tornando-os, muitas vezes, os principais atores no processo de construção legislativa; já os Poderes Legislativos, neste caso, sendo considerados meros atores coadjuvantes. Por isso, contextualizamos essa realidade, demonstrando quantitativamente o uso do Regime de Urgência, pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, de 2003 a 2020.

2 Aspectos legais

Para iniciarmos o debate, vale revisitarmos Montesquieu, que aborda que “o poder deve limitar o poder”. O autor desenvolveu o sistema de freios e contrapesos, que consiste na moderação do poder pelo poder. Desta forma, cada poder deve ser autônomo e exercer sua

90 Mestranda em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em ciência política, com pós-graduação em administração pública contemporânea. Possui experiência na área de políticas públicas, processo legislativo e relações governamentais. Atua como analista sênior na Gerência de Políticas Públicas do Sebrae-RS.

determinada função, porém o exercício dessa função deve ser controlado pelos outros poderes. Assim, pode-se dizer que os poderes são independentes, porém harmônicos.

Montesquieu, em seu livro *O espírito das leis*, aborda a chamada “teoria dos três poderes”. Nessa hipótese, uma divisão tripartite poderia equilibrar a autonomia e a intervenção nos demais poderes, devendo buscar equalizar o poder entre os entes.

Quando a mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo é reunido ao Poder Executivo, não há liberdade; porque é temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente. (MONTESQUIEU, 2009, p. 169)

As instituições são cercadas por instrumentos legalmente institucionalizados que possibilitam o poder de agenda. Na Constituição de 1988, o Executivo foi contemplado com poderes legislativos. A Constituição Federal inseriu mecanismos à disposição da presidência da República, tais como: iniciativa legislativa própria, pedido de urgência, poder de veto, medida provisória e a possibilidade de formação de gabinete a partir de coalizões governamentais. Sobre a medida provisória, vale destacar que tal instrumento define-se como um ato do Poder Executivo, com força de lei, editado em casos de relevância e urgência. A medida provisória é um caso de procedimento legislativo especial, sua publicação gera efeitos imediatos, é uma espécie normativa e está prevista no art. 59 da Constituição Federal.

Contudo, o foco de nossa análise será sobre o uso de instrumentos que influenciam o poder de agenda e auxiliam na governabilidade – no caso, o do Poder Executivo do Rio Grande do Sul –, como o uso do Regime de Urgência. Inspirada na matriz de Machado (2020), elaboramos uma singela avaliação do uso desse instrumento pelos últimos 5 governadores do Rio Grande do Sul.

As matérias são encaminhadas pelo governo do estado à Assembleia Legislativa e, posterior ou conjuntamente, é apresentado requerimento comum para que a proposição seja apreciada de acordo com o art. 62 da Constituição Estadual.

Art. 62 – Nos projetos de sua iniciativa o governador poderá solicitar à Assembleia Legislativa que os aprecie em regime de urgência. § 1º – Recebida a solicitação do governador, a Assembleia Legislativa terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido. § 2º – Não havendo deliberação sobre o projeto no prazo previsto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação de qualquer outro assunto até que se ultime a votação. § 3º – O prazo de que trata este artigo será suspenso durante o recesso parlamentar.

O Regime de Urgência, assim como a medida provisória, só deve ser usado em situações específicas, mas o que tem sido verificado na prática é que o Executivo tem feito uso indiscriminado desse dispositivo. Contudo, para que se possa ter governabilidade e controle da agenda política, o governante detém essa prerrogativa.

3 Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como sendo de natureza quantitativa, por meio da transparência dos dados. A modernização do portal da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul proporcionou acesso e análise dos projetos de lei e projetos de lei complementar.

A partir da disponibilização das proposições pelo portal (disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/>) e por meio do seu sistema de tramitação de projetos (disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/legislativo/Proposicoes.aspx>), formulamos um banco de dados com os projetos encaminhados pelo Poder Executivo, identificando quais estavam associados ao art. 62 da Constituição Estadual.

4 Levantamento e análise dos dados

Assim como no governo federal, os estados podem utilizar-se de instrumentos constitucionais para diminuir a influência dos *veto players* nas propostas governamentais. Para Tsebelis (2009), a variável dependente é o potencial de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais; com essa ausência, é delimitada a estabilidade das políticas.

Lijphart (2003) estuda a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, por meio de governos e parlamentos, usando o conceito de dominância do Executivo. Porém, Tsebelis (2009) destaca em seu livro que esse vínculo pode ser em função das regras de estabelecimento de agenda.

Mesmo que os governos controlem a agenda, pode ocorrer que os parlamentos apresentem restrições importantes a suas escolhas. Ou pode ser que os parlamentos façam emendas aos projetos governamentais, de tal forma que o resultado final tenha pouca semelhança com o projeto de lei inicial. Afirmando que, na maior parte do tempo, nenhum desses cenários acontece. Problemas entre governos e parlamentos surgem somente quando o governo tem uma composição política diferente de uma maioria no Parlamento. (TSEBELIS, 2009)

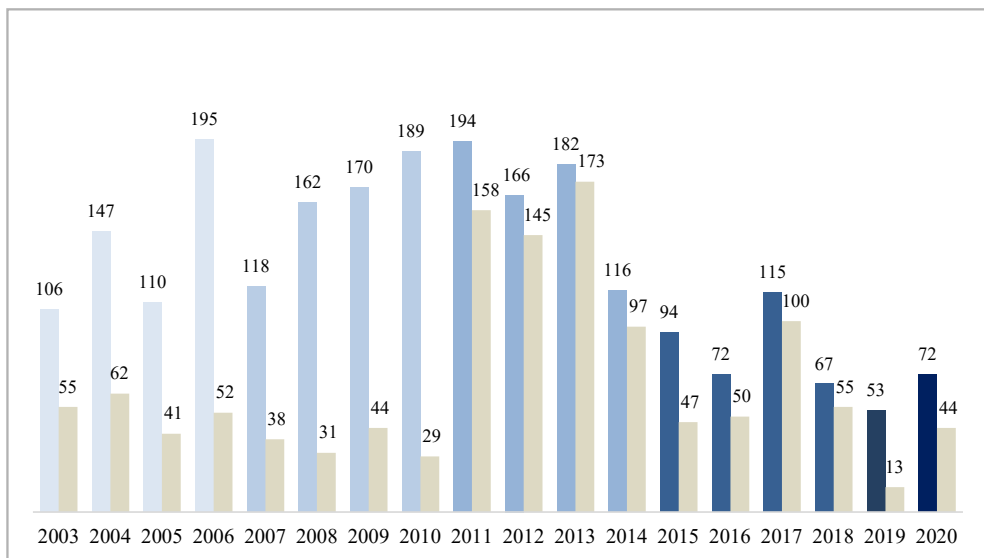
A solicitação de urgência, no cenário gaúcho, pode ser considerada uma regra de estabelecimento de agenda, pois é uma forma de delegação de poder do Legislativo ao Executivo. A urgência obriga o Legislativo a deliberar, em um prazo relativamente curto, sobre as proposições encaminhadas pelo governo.

O encaminhamento de matérias em Regime de Urgência adquire um prazo fatal para votação, o que possibilita uma capacidade de controle e determinação não somente de quais propostas serão incluídas

na Ordem do Dia de votação em plenário, mas também quando serão apreciadas – indicando, assim, o poder de agenda do governador. Dessa forma, ou é deliberada a matéria de origem executiva, que está trancando a pauta, ou nenhuma proposição poderá ser apreciada.

O Gráfico 1 demonstra o uso do regime de urgência pelos líderes estaduais no período de 2003 a 2020, com o envio anual total de proposições e o volume em que foram submetidas à tramitação diferenciada.

Gráfico 1 – Volume total de proposições encaminhadas pelo Poder Executivo (azul) e volume total de proposições encaminhadas em Regime de Urgência (cinza)



Fonte: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. Org. Fernanda Camila Dall’Agnol. De 2003 a 2006 – Germano Rigotto; de 2007 a 2010 – Yeda Crusius; de 2011 a 2014 – Tarso Genro; de 2015 a 2018 – José Ivo Sartori; de 2019 a 2020 – Eduardo Leite.

Percebemos que no governo de Germano Rigotto e de Yeda Crusius esse instrumento foi utilizado em maior volume no primeiro ano de

governo, porém não segue a mesma tendência nos governos posteriores. No período de Tarso Genro e de José Ivo Sartori, no penúltimo ano o governo teve maior percentual de utilização, sendo que, em 2013, alcançou o pico, em que 95% das proposições encaminhadas pelo Poder Executivo estavam associadas ao regime de urgência. Atualmente, o governador Eduardo Leite teve utilização superior no segundo ano em relação ao primeiro.

Além disso, em alguns governos há um uso indiscriminado do Regime de Urgência, diminuindo poder de veto e prazo de negociação ou formulação de proposta alternativa pelo Legislativo. O Executivo garante a tramitação célere de suas iniciativas legislativas, inibindo que a Assembleia Legislativa debata por meio de suas comissões parlamentares as matérias encaminhadas. O controle de agenda diminui o poder das comissões e, em consequência, também o dos parlamentares que fazem parte.

5 Conclusão

Compreendemos que o fato de o Poder Executivo legislar se reflete, também, na limitação da produção legislativa dos deputados estaduais, tendo em vista que matérias de alta relevância são competência do Executivo, como medidas tributárias. Ao Legislativo, resta propor leis de utilidade pública, homenagens, relações de consumo etc. Assim, citamos Tomio (2011): “Não há sentido, portanto, em exigir dos parlamentares aquilo que eles não podem fazer: propor e aprovar leis de grande complexidade e impacto normativo”. Embora o Poder Legislativo proponha instrumentos necessários, muitas vezes se tornam obsoletos pelo tempo de deliberação e tramitação nas comissões.

Abrucio (1998) tem como argumento principal que, em geral, as assembleias legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis

e dominadas por um ator central, o Poder Executivo. O que acaba significando que, de um lado, os governadores ocupam o lugar central do processo de governo e estabelecem um pacto homológico com o Legislativo estadual, aprovando de forma fácil as iniciativas do Executivo; mas, por outro lado, os parlamentares são beneficiados por políticas clientelistas.

Porém, quando uma proposição é apreciada de forma célere, por muitas vezes não passa pela análise das comissões de mérito. Assim, a sociedade perde o seu papel de colaboração e o Legislativo, de legislar.

Referências

ABRUCIO, FERNANDO. (1998) Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Hucitec.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988).

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Porto Alegre. (1989).

LIJPHART, AREND (2003). Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MACHADO, JOSÉ ANGELO (2014). Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. Organ. Soc., v. 21, n. 69, p. 335-350.

MONTESQUIEU, CHARLES LUIS DE SECONDAT. (2009) Do Espírito das Leis – Col. A Obra Prima de Cada Autor, Ed. Martin Claret.

REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVO E CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTAR. Revisão (2012).

TOMIO, FABRÍCIO. (2011) Iniciativas, cenários e decisões no Processo Legislativo Estadual. Revista Estudos Legislativos, n. 5, dez.

TSEBELIS, GEORGE (2009). Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas/George Tsebelis; tradução, Micheline Christophe. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.



Sobre os organizadores

Sobre os organizadores

Corina Castro e Silva Braga de Oliveira



Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (2007). Psicodramatista e especialista em gestão do conhecimento pela Faculdade Santa Úrsula (RJ, 1998); Gestão de *Marketing*, pela Fundação Dom Cabral (MG, 2003) e Pedagogia da Cooperação pela Faculdade São Vicente (DF, 2014). Graduada em Português-inglês e literaturas pela Faculdade de Filosofia Santa Doroteia (1984). Atualmente coordena a equipe de Educação para a

Democracia, no Centro de Treinamento, Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD).

Fabiano Peruzzo Schwartz



Graduado em Processamento de Dados pela Universidade Católica de Brasília (1993) e em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (1995). Mestre em Ciência da Computação (1997, UnB) e doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação (2010, UnB). Concluiu estágio pós-doutoral (2018, UnB) em pesquisa sobre a aplicação da aprendizagem de máquina na análise do discurso parlamentar. Analista legislativo e di-

retor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, é professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Coordena o grupo de pesquisa do CNPq intitulado “Ciência de Dados Aplicada ao Estudo do Poder Legislativo: abordagem computacional e métodos de análise”. Página pessoal: <fabiano.cf>.

Márcio Martins



Graduado em Processamento de Dados e TI (1999), com extensão profissional em EaD (UnB e Unip). Especialista em Gestão de Pessoas (1995, UFMG) e em Educação, com ênfase em EaD (1996, UCB). Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (2012, UnB). Diretor da Coordenação de Tecnologias Educacionais e Comunicação da Câmara dos Deputados. Professor e facilitador de cursos na área de gestão de pessoas no Cefor e na Enap.

Nelson Gomes dos Santos Filho



Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2009) e mestre em Administração pela mesma universidade (2002). Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Católica do Salvador (1995). Analista legislativo e diretor do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Professor e pesquisador vinculado ao Programa de Pós-Graduação do Cefor, atuando principalmente nas seguintes áreas temáticas: administração pública, gestão de organizações públicas, políticas públicas, estudos organizacionais e gestão de pessoas.



Ficha técnica



Ficha técnica

Comitê organizador (Cefor/Câmara dos Deputados)

Nelson Gomes dos Santos Filho

Corina Castro e Silva Braga de Oliveira

Fabiano Peruzzo Schwartz

Márcio Martins

Comitê consultivo

Florian Augusto Coutinho Madruga (Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas)

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal)

Comitê científico

Coordenador: Mauro Moura Severino (Câmara de Deputados)

André Rehbein Sathler Guimarães (Câmara de Deputados)

Antônio Teixeira de Barros (Câmara dos Deputados)

Cristiane Brum Bernardes (Câmara dos Deputados)

Cristiano Ferri Soares de Faria (Câmara dos Deputados)

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt (Senado Federal)

Guilherme Wagner Ribeiro (Escola do Legislativo da ALMG)

Marcus Vinícius Chevitarese Alves (Câmara de Deputados)

Nivaldo Adão Ferreira Júnior (Câmara de Deputados)
Renon Pessoa Fonseca (Câmara de Deputados)
Ricardo Chaves de Rezende Martins (Câmara de Deputados)
Terezinha Elisabeth da Silva (Câmara de Deputados)
Thiago Gomes Eirão (Câmara de Deputados)

Comitê executivo (Cefor/Câmara dos Deputados)

Coordenadora: Tatyana de Azevedo Maia
Christina Lima Campos Estellita Lins
Isabel Lôbo de Figueiredo
Julia Mundin Pena
Maira de Brito Carlos
Maria Alice Gomes de Oliveira
Mauro Moura Severino
Quintino de Medeiros Faustino
Raquel Braga Rodrigues
Rita de Cassia Spinola Costa da Silva
Rodrigo Guimarães de Souza
Taciana Nassif

Apoio

Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel)
Senado Federal

Realização

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor/Câmara dos Deputados



edições câmara

Centro de
Formação, Treinamento
e Aperfeiçoamento



CÂMARA DOS
DEPUTADOS