

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

V. 7 N. 13 Jan./Abr. 2014

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i13>

## Sumário

### *Editorial*



#### EDITORIAL

André Sather                      3-4  
Guimarães

### *Expediente*

#### EXPEDIENTE

5

### *Artigo de Autor Convidado*

#### RELIGIÕES, CONTEXTO E POLÍTICA: UMA APROXIMAÇÃO TEOLÓGICO-CULTURAL

7-20

Ronaldo Sathler-Rosa

## **Artigos**

[INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA CÂMARA DOS DEPUTADOS](#) 21-42

Robson Luiz Fialho Coutinho

[LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO \(LAI\): INVESTIGAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS TRÊS PODERES](#) 43-56

Thiago Gomes Eirão, Terezinha Elisabeth da Silva, Raphael da Silva Cavalcante

[ELEIÇÕES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: DESENVOLVIMENTO DAS PROPOSIÇÕES NACIONAIS PARA AS ELEIÇÕES DIRETAS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL](#) 57-72

Bruno Theodoro Luciano

[MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DESSE INSTRUMENTO NA ATIVIDADE LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO 2003-2012](#) 73-98

André Fellipe Satas Majdalani

[O NÍVEL DE LETRAMENTO POLÍTICO INFANTOJUVENIL: EDUCAÇÃO POLÍTICA COMO UM DIREITO DEMOCRÁTICO](#) 99-111

Lucio Meireles Martins



A E-Legis abre sua 13ª edição com temática até então ausente de suas páginas: a relação entre religião e política. O assunto certamente faz parte do cotidiano da política nacional, haja vista o interesse que despertou na última campanha presidencial e a repercussão que teve quando alçado a um dos focos da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, além dos intensos debates nas Casas Legislativas sempre que um projeto envolve aspectos éticos que tocam o elemento religioso.

Ronaldo Sathler-Rosa aborda o assunto com a serenidade necessária para produzir mais reflexão e debate, evitando o atrito pelo atrito comum ao antagonismo de visões unilaterais. A partir do eixo da teologia política, o autor desenvolve a proposta de que as diversas confessionalidades podem ser pontos de partida para a inserção no debate social, de modo plural e tolerante, contribuindo para uma participação política mais qualificada. O artigo **Religiões, Contexto e Política: uma aproximação teológico-cultural**, portanto, convida a todos a uma melhor compreensão do fenômeno religioso em diálogo com o fenômeno político, em um espaço tão eclético e plural quanto a sociedade brasileira.

A temática participação tem preponderância nesta edição. No artigo **Instrumentos de Participação Cidadã na Câmara dos Deputados**, Robson Luiz Fialho Coutinho faz uma análise de vários canais de participação popular na Casa, buscando verificar sua finalidade, tipologia, funcionalidades, limites, benefícios, no contexto de avaliar a efetiva contribuição desses. Seus dados evidenciam uma realidade ainda predominantemente emissor-intensiva e baixa repercussão efetiva nos processos decisórios da Casa.

O próximo artigo, **Lei de Acesso à Informação (LAI): investigação da transparência ativa nos três poderes**, produção coletiva de Thiago Gomes Eirão, Terezinha Elisabeth da Silva e Raphael da Silva Cavalcante, traz uma perspectiva de superação dessa concentração no polo emissor – o recurso à Lei de Acesso à Informação. Esse novo dispositivo legal, ainda recente, tem despertado sentimentos difusos: por um lado, expectativa de que romperia definitivamente com a suposta *caixa-preta* do Estado; por outro, ansiedade dos agentes estatais em atender corretamente à legislação. O fato é que a LAI trouxe o caráter de obrigatoriedade a determinados tipos de resposta, ampliando a participação.

Bruno Theodoro Luciano aborda **As Eleições na Integração Regional: desenvolvimento das proposições nacionais para as eleições diretas do Parlamento do Mercosul**. Uma perspectiva diferenciada, porém também relacionada à questão da participação. A perspectiva de escolha pela via eleitoral de um Parlamento supranacional é positiva e revela

avanço democrático, ao permitir mais engajamento dos cidadãos dos países no processo.

Integram ainda esta edição da E-Legis dois artigos mais estreitamente alinhados à questão do processo legislativo e do funcionamento do Parlamento. André Fellipe Satas Majdalani trata das **Medidas Provisórias e o Poder Legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período 2003-2012**. A recorrência do assunto medidas provisórias demonstra o quanto a sociedade se ressentida da possibilidade de preponderância de um Poder (Executivo) sobre outro (Legislativo). No fundo, trata-se de uma preocupação também assentada na (falta de) participação popular na feitura das leis.

Completa esta edição o artigo de Lúcio Meireles Martins sobre **O nível de letramento político infantojuvenil: Educação Política como um direito democrático**, no qual o autor associa a desconfiança da política (baixa participação) a um baixo nível de letramento político (condições para a participação).

Boa leitura!



### **Conselho Editorial**

Adolfo Costa Araújo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados, DF  
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF  
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados, DF  
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

### **Comissão Editorial**

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Marta Lúcia de Queirós de Freitas, Câmara dos Deputados, DF

### **Avaliadores deste Número**

Alfredo Canellas Guilherme da Silva, Universidade Estácio de Sá, RJ  
Carlos Marcos Batista, Universidade de Brasília, DF  
Doacir Gonçalves de Quadros, UNINTER, PR  
Hérycka Sereno Neves da Rocha, Câmara dos Deputados, DF  
Horácio Francisco Zimba, Eduardo Mondlane University, Moçambique, África  
João Ignácio Pires Lucas, Universidade de Caxias do Sul, RS  
José Levi Mello do Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, SP  
Maria Alice Gomes de Oliveira, Câmara dos Deputados, DF  
Priscila Campana, UNISOCIESC Educação e Tecnologia, SC  
Tiago Daher Padovezi Borges, Universidade de São Paulo, SP

### **Revisão Ortográfica**

Anderson Andrade Depizol, Câmara dos Deputados, DF  
Cristian José Oliveira Santos, Câmara dos Deputados, DF

### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

### **Fotografias**

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



## RELIGIÕES, CONTEXTO E POLÍTICA: UMA APROXIMAÇÃO TEOLÓGICO-CULTURAL

### RELIGIONS, CONTEXT AND POLITICS: A THEOLOGICAL-CULTURAL APPROACH

Ronaldo Sathler-Rosa\*

**Resumo:** O artigo discute o problema da relação entre fé religiosa e participação cidadã na atividade política. Em seguida analisa alguns elementos que moldam o atual contexto brasileiro. Enfatiza marcas desse contexto com potencial para significativa contribuição das religiões. Examina as inter-relações que aproximam e distinguem a teologia e a política. Ideia-força do texto sustenta que as religiões comprometidas em colaborar para o bem-estar, para a justiça e paz na sociedade podem oferecer contribuição efetiva, juntamente com associações, movimentos e agentes políticos, na busca de respostas às demandas do atual quadro sociocultural.

**Palavras-chaves:** Religiões; Política; Teologia Política; Contexto Brasileiro.

**Abstract:** This article discusses the issue of the relation between religious faith and participation of the citizens in political activity. Following this, it analyzes some elements which shape current Brazilian context. The text stresses characteristics of this context that have potentiality towards meaningful contribution of religions. The article examines interrelations that approximate and differentiate theology and politics. The main idea of the text sustains that those religions committed to collaborate toward wellness, justice and peace in society might offer effective contributions, together with associations, social movements besides politician agents, as they search for answers to the demands of current socio and cultural framework.

**Keywords:** Religions; Politics; Political Theology; Brazilian Context.

---

\* Ronaldo Sathler-Rosa, PhD em Teologia e Teorias da Personalidade pela *Claremont School of Theology*, EUA. Membro do Conselho Internacional de Cuidado Pastoral e Aconselhamento. Membro Honorário e fundador da Sociedade de Estudos Pastorais Interculturais, sediada em Düsseldorf, Alemanha. Professor titular aposentado da Universidade Metodista de São Paulo ([ronaldo.sathler@gmail.com](mailto:ronaldo.sathler@gmail.com); [www.cuidadopastoral.blogspot.com](http://www.cuidadopastoral.blogspot.com)).

## 1 Introdução

As civilizações têm tido suas histórias marcadas por profundas ligações com as religiões de seus contextos. Para o bem ou para o mal. Isso se manifesta de maneira destrutiva, por exemplo, nas “guerras religiosas” ou na intolerância que separa discriminatoriamente povos e sociedades. Na medida em que possam contribuir para a concretização de valores humanizadores e democráticos, geralmente enunciados em suas doutrinas, as religiões têm potencial para colaborar na construção de sociedades mais justas e pacíficas. Entretanto, as associações entre religião e processos civilizatórios têm sido caracterizadas por dificuldades na delimitação dos campos de atuação das instituições religiosas e dos poderes públicos.

Este artigo introduz uma discussão sobre as aproximações e distinções entre religião e política. Dividimos o texto em três seções. Primeiro, procuramos situar o problema em tela. Em segundo lugar, levantamos alguns elementos que caracterizam o contexto cultural e político brasileiro na contemporaneidade. Ressaltamos aqueles fatores que, em nosso entender, representam, particularmente, “portas de entradas” ou oportunidades para eventual colaboração das religiões com vistas à melhoria das condições da vida em uma sociedade pluralista. Na terceira seção apresentamos um quadro teórico que procura definir as relações entre a política e a religião: a teologia política. A perspectiva aqui adotada limita-se à tradição do cristianismo, embora reconheça a existência de outros referenciais teóricos.

## 2 Identificação do problema

“Democracia é o cristianismo tornado natural.” (Friedrich Nietzsche, A vontade de potência).

As religiões, geralmente, adotam princípios balizadores da conduta existencial de seus seguidores aplicáveis às múltiplas dimensões pessoais, sociais e culturais. Embasados nesses postulados, os adeptos de determinada fé religiosa os consideram, em sentido amplo, os mais apropriados para orientar a vida em sociedade. Essa posição, no entanto, esbarra não apenas na diversidade cultural e religiosa, como também na exigência de inclusão de outros campos do saber para pensar a organização e a gestão das sociedades.

Isoladamente, as tradições religiosas — mesmo reconhecendo-se sua importância e os valores por elas enunciados — não traduzem a complexidade dos conhecimentos científicos na contemporaneidade e não portam as necessárias ferramentas para estabelecer legislações e normas de existência em sociedade. Além disso, não compete às religiões, ao cristianismo especialmente, dirigir os processos sociais e deles apropriar-se. Entretanto, é inevitável que cristãos e seguidores de outras religiões, na condição de cidadãos, envolvam-se em assuntos e decisões de domínio público, que afetam a existência pessoal, familiar e social. É natural que queiram exercer alguma influência em seus encaminhamentos e na busca de soluções. Obviamente, ‘exercer influência’ difere de ‘impor’. Seguidores das religiões são, portanto,

devedores de dupla lealdade: ao Estado, como cidadãos, e à sua fé religiosa, como opção existencial. Estabelecer as distinções e manter a tensão entre essa “dupla cidadania” é a tarefa que se impõe.

Esta é uma condição praticamente sem fronteiras bem delimitadas. No entanto, é necessário estabelecer alguns parâmetros que as distingam sem separá-las. Parece-nos que o convívio cordial, colaborativo e respeitoso entre religiões e política envolve dois passos. O primeiro é reconhecer que o campo das religiões e o campo das políticas públicas cruzam-se inevitavelmente. Seus objetivos primários são muito semelhantes e estão voltados para o bem-estar humano. Contudo, prioridades e métodos diferem. O segundo passo consiste em reconhecer as respectivas competências.

As interações históricas das religiões, do cristianismo em particular, com as culturas esclarecem em grande parte as dificuldades e conflitos recorrentes no trato de questões que envolvem princípios religiosos e políticas governamentais. Essas interações têm como traço principal as tensões inerentes aos inevitáveis encontros entre o “mundo da fé” e o “mundo da vida”. A alienação ou a mera utilização para fins institucionais ou de proselitismo têm sido posições dominantes, especialmente em um âmbito destacado da cultura: a atividade política<sup>1</sup>.

Por outro lado, os ensinamentos judaico-cristãos são fonte de iluminação e de dignificação da atividade política. Fé cristã e exercício responsável das ações que compõem a vida política não se contradizem. Fé e política devem desenvolver relação dialética de “interpelação recíproca”. A fé cristã, ancorada na mensagem bíblica e na centralidade do amor ao próximo, evidência maior da característica social do cristianismo, concretiza-se em ações pelo bem-estar e em favor de geração de oportunidades iguais para todos. Os ideais humanos de felicidade, segurança e de desenvolvimento pessoal, profissional e social acompanham o imaginário da humanidade. A mensagem bíblica da “salvação”, embora não se reduza àquelas legítimas aspirações, correlaciona-se a elas e confere-lhes sentido que as transcende. É o que em linguagem teológica se chama o mistério da fé.

Todavia, embora muitos setores eclesiais possam concordar com a chamada dimensão política da atuação das igrejas, expressa, geralmente, em formas assistencialistas ou na indicação de candidatos a postos públicos, para garantir interesses menores de igrejas, não tem havido, por parte das comunidades de fé, em especial aquelas de corte protestante, maior reflexão sobre a ineficácia de suas atuais práticas políticas.

Argumentamos que a correção dessa rota de ações sem resultados mais expressivos é possível na medida em que as igrejas, inspiradas em sua fé e esperança, se engajem, radical e intencionalmente, em ações políticas comunitárias, com potencial, inclusive, para a reinvenção

---

<sup>1</sup> O presente trabalho é resumo revisado e adaptado de Ronaldo Sathler-Rosa, *O Sagrado da Política. A dimensão esquecida da prática cristã*, São Paulo, Fonte Editorial, 2010.



do Estado, mediador principal das atividades políticas<sup>2</sup>. A aspiração humana por uma vida prazerosa, marcada pela alegria, temperada pela ternura, enriquecida pela hospitalidade, empoderada pela coragem não pode ser alcançada meramente por meio de intervenções focadas na individualidade da pessoa. Requer, também, ações de cuidado que modifiquem o ambiente externo ao indivíduo e o empenho na transformação de princípios gerais em políticas públicas e estruturas sociais para o atendimento de desejos humanos legítimos.

Além do mais, o contexto histórico e sociocultural brasileiro há tempos reclama ações transformadoras. Quais são os grandes traços deste contexto e suas implicações para o campo religioso? O olhar sobre o contexto tem como premissa que o sujeito religioso, obviamente, é afetado por esse contexto. Ademais, os princípios e valores geralmente estabelecidos pelas grandes religiões representam alternativas àquelas marcas culturais que contribuem para a civilização do mal-estar.

### 3 Um breve olhar sobre o contexto

Uma cultura que não se interpreta a si mesma é simplesmente vivida e corre o risco de degradar para um nível inferior ao humano (Rezende).

As amplas manifestações sociais de junho de 2013 expressam, em nosso entender, o reconhecimento do direito e dever do exercício da cidadania, além da indignação popular contra a desatenção dos governos e de políticos profissionais em relação a aspectos essenciais da existência humana, como o direito à saúde, à educação e ao transporte público. São, igualmente, evidências de crescente reconhecimento da inescapável condição política do homem e da mulher. Essa condição nos coloca como parte de uma teia de relacionamentos, de responsabilidades e direitos mútuos. Nós, humanos, assim nascemos e assim vivemos.

As constantes demandas pelo exercício da cidadania ampla refletem duas condições culturais que se destacam em várias sociedades contemporâneas: a descrença nos políticos profissionais<sup>3</sup> e a “descoberta” de que somente a plena participação dos sujeitos sociais é capaz de remover obstáculos históricos que têm impedido a diminuição da desigualdade social, maior atenção e eficiência dos serviços públicos, notadamente nas áreas vitais mencionadas acima. Essas áreas, conforme amplamente conhecido, são imprescindíveis para o pleno

---

<sup>2</sup> Zigmunt Bauman (2003, p. 90), um lúcido leitor de nossos tempos, adverte: “O Estado não mais preside os processos de integração social ou manejo sistêmico que faziam indispensáveis a regulação normativa, a administração da cultura e a mobilização patriótica, deixando tais tarefas (por ação ou omissão) para forças sobre as quais não tem jurisdição”.

<sup>3</sup> Claudio Abramo, em entrevista na Rádio Jovem Pan, em 16/11/2013, afirmou que a população brasileira não confia nos políticos e isso cria crise institucional. Caio Blinder, na mesma data e na mesma emissora, informou que apenas 9% da população dos Estados Unidos confia em seus representantes políticos. Levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) juntamente com o Instituto Polis mostra que “os jovens não são desesperançosos em relação à política, apenas críticos. Quando uma possibilidade de participação lhes é apresentada, surge interesse. ‘Eles acreditam na política como forma de mudança. O descrédito está nos políticos, não na política’”, como afirma Patrícia Lanes (*apud* MEDEIROS, 2006, p. 40).

desenvolvimento e, conseqüentemente, para uma existência mais saudável, com mais justiça e com potencial futuro<sup>4</sup>.

O descrédito generalizado da classe política e dos partidos políticos, reconhecido até mesmo por vários políticos profissionais, coloca em dúvida a capacidade dos políticos de agir com altivez, independência e autêntico “espírito republicano”<sup>5</sup> a fim de promover mudanças significativas nas sociedades é fenômeno que se estende a muitas culturas contemporâneas. É amplamente sabido que as disfunções sociais que travam as potencialidades de indivíduos e que deterioram a vida nas grandes cidades no Brasil não serão erradicadas por meio de meras medidas paliativas ou eleitoreiras.

Um dos sinais desse descrédito em relação aos partidos políticos tradicionais é que, ainda que de modo incipiente, começam a surgir no Brasil e em outras partes do mundo concepções e práticas políticas alternativas. Elas projetam bases e estratégias que pavimentam o caminho para uma compreensão renovada da atividade política. Como exemplo, selecionamos a seguir alguns dos traços apontados pelo teólogo brasileiro Clodovis Boff (2004) que prenunciam rumos novos nos conceitos e métodos de práticas políticas no contexto brasileiro.

Primeiro, diversos setores da sociedade questionam o tradicionalismo cultural que vê o partido como instrumento único de participação política. A exigência passa a ser uma política de múltiplos protagonistas e diversificação de modalidades de atuação. Movimentos sociais, associações diversas, publicações de boletins, pressão por meio de mensagens, redes sociais, entre outras formas, ganham grande impulso na atualidade. As novas configurações de nossas sociedades complexas, devido, sobretudo, às novas tecnologias, exigem formas diferenciadas e canais multifacetados de ação política. Constata-se que há duas tendências atuais em relação a outras formas partidárias: partido “movimentista” e movimento “partidista”. A primeira estaria mais ligada aos movimentos sociais enquanto a segunda tenderia para a transformação de movimento em partido (exemplo: o movimento ambientalista transformou-se em Partido Verde).

Segundo, há certa preferência por atuação política cada vez mais direta e imediata. Daí as valorizações de medidas políticas como plebiscito e referendo. A prática política incide mais na sociedade civil<sup>6</sup> e menos no aparato político. Surgem, então, várias organizações sociais e

---

<sup>4</sup> Esses obstáculos não se devem apenas à exploração econômico-financeira e ao latifúndio. Jurandir Freire Costa (2005) comenta e cita trecho de livro da socióloga Ângela Paiva: “O espírito do trabalho de Ângela Paiva é bem resumido em uma passagem de Joaquim Nabuco citada no livro: ‘O movimento contra a escravidão no Brasil foi um movimento humanitário e social antes que religioso: não teve a profundidade moral da corrente que se formou, por exemplo, entre os abolicionistas da Nova Inglaterra’. O texto, obviamente, não propõe a hegemonia da vida religiosa sobre a cívica. Mostra, apenas que, neste país, a luta pela igualdade, desde o início, careceu de fundamentos morais sólidos” (Cf. PAIVA, 2003).

<sup>5</sup> A palavra “política” é oriunda do grego *polis*, que significa “cidade” e referia-se às cidades-estado da Grécia antiga. “Em Roma, assuntos políticos eram designados como *res publica*, isto é, as coisas que dizem respeito a todos e não são um assunto privado.” (PÖPPELMANN, 2010, p. 111).

<sup>6</sup> O conceito de *sociedade civil* surge como expressão teórica e prática das lutas de movimento sociais contra autoritarismos estatais. Além disto, representa resposta aos efeitos perversos de forças avassaladoras, como a

associações de voluntários. Observa-se mudança no vocabulário: a expressão ‘cidadania’, denotando uma política horizontal, é retomada no lugar de ‘política’ que adquiriu conotação mais vertical<sup>7</sup>.

Terceiro, os direitos pessoais e de segmentos subalternos da sociedade passam a ser realçados em substituição às ideologias. O alegado declínio do “pensamento forte” e dos “grandes relatos” (Cf. VATTIMO, 2004) — características do pensamento “pós-moderno” marcado por relativismo, incertezas epistemológicas e pela fragmentação — conferiu, de certo modo, aos direitos humanos a condição de ser novo elemento catalisador das demandas sociais. Paulo Vannuchi (2007, p. 2) em artigo que comenta o sexagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948 na Assembleia das Nações Unidas, afirma que a Declaração intentava “imaginar regras de convivência entre os países e também entre ricos e pobres de cada país para afastar o fantasma de uma nova guerra”. No caso do Brasil é necessário atualizar e desdobrar o sentido da Declaração a fim de criar condições “para que o Brasil seja, cada vez menos, o país daquela jovem presa e violentada em Abaetetuba (PA), do bebê morto na prisão de Cariacica (ES), do adolescente executado sob choques elétricos em Bauru (SP)” e se torne o país de oportunidades sociais e educacionais igualitárias.

Quarto, os movimentos e as manifestações públicas por decência e “ética na política”, a despeito do risco de tornar-se bandeira meramente retórica, espalham-se por diferentes setores da sociedade, especialmente nas grandes cidades. Volta-se a falar de valores “antigos”, tais como honestidade, transparência, inclusive por parte de agentes públicos. Destaque-se que a ética, em suas diversas modalidades, enraíza-se de modo preponderante nas doutrinas das grandes religiões e nas tradições filosóficas.

Quinto, há deslocamento do foco do poder central para o poder e prioridades locais. O bairro e o município ganham proeminência como células políticas no país. Assim, as microestruturas contrapõem-se às grandes estruturas. Essa mudança de foco revela, igualmente, desconfiança da capacidade do poder centralizador de efetivar mudanças radicais na sociedade<sup>8</sup>.

Finalmente, o Estado, catalisador principal das aspirações políticas, vive crise de credibilidade. Como afirma Lucia Hippolito (2005), baseada em pesquisa CNT/Sensus, “o cidadão brasileiro perdeu a confiança no Estado. Não se trata deste ou daquele governo, trata-se de uma desconfiança mútua entre os brasileiros e o poder público”. O cidadão não confia na

---

economia de mercado e poder do Estado, que atuam na contramão de valores como solidariedade, justiça social, autonomia, relações primárias. Tem origem na “tradição da teoria política clássica” defendendo princípios e valores que promovam sociedade auto-consciente, auto-organizada, com formas de comunicação claras. Situa-se no “social” ou no “mundo da vida” em oposição tanto ao Estado quanto à economia centrada na acumulação de capital (Cf. VIEIRA, 2000).

<sup>7</sup> Cf. Castro, 2000.

<sup>8</sup> Em livro dirigido às pessoas que desejam “pensar teologicamente sobre questões sociais e políticas de suas comunidades locais”, mas, que suspeitam de que tradicionais aproximações teológicas possam impor soluções rígidas, universais ou centralizadas, John Reader (1994) expõe o que denomina Teologia local.

“palavra do Estado”<sup>9</sup>. Alberto Moreira (2008, p. 19) aduz, baseado em James Rosenau: “as dinâmicas fragmentadoras da globalização minaram a confiança no estado nacional como fonte capaz de proporcionar conforto psíquico e identificação. O Estado perde credibilidade como a mais alta instância à qual se dirige a lealdade suprema”.

Marcelo Medeiros (2006, p. 1) observa que a “crise política sem fim” reflete o “comportamento da própria população”. Mais ainda: o “cidadão estaria, na verdade, confuso diante do atual quadro político. O resultado disso é a baixa confiança nas instituições e na política como ela é feita atualmente”. Consagra-se, como marco cultural e político, nos termos do jornalista francês Jean-Claude Guillebaud (2003, p. 51, 87), “a vitória da desconfiança” Resulta daí que “o fosso entre as palavras e as coisas e entre a retórica política e a realidade social se alarga cada vez mais”.

Ademais, as constantes denúncias de corrupção em órgãos do Estado, em negócios de políticos, amplamente denunciadas, criam um “Brasil doente” e “uma apatia cada vez mais surpreendente”. A revista ‘Observatório da Imprensa’ destaca afirmação de Sílvio de Abreu (2006, p. 1-2), roteirista de novelas de televisão, com base em pesquisas realizadas pela mídia: “a moral do Brasil está em frangalhos”. Acrescenta: “Até algum tempo atrás telespectadores se identificavam com os personagens bons, porém hoje muitos se identificam com os desonestos e os moralmente reprováveis”, afirma Abreu. Ressalta ainda que “essa maior tolerância dos telespectadores com os desvios de conduta tem tudo a ver com os escândalos recentes da política” e que as pessoas “acham mais conveniente que fique tudo como está”. Acrescenta: “a minoria que percebe essa deterioração moral não encontra meios adequados para realizar o alerta (...) porque os destinatários do aviso não querem saber de alerta algum”.

A corrupção na política denota características históricas das culturas brasileiras. Jurandir Freire Costa (2000) identifica quatro atributos da cultura brasileira: cinismo, delinquência, violência e narcisismo.

O cinismo, no contexto de Costa, manifesta-se no desprezo pela lei<sup>10</sup>. “Estamos hoje no país da descrença (...) em situação de desqualificação e tutela (...) [os cidadãos] passam a descrer das leis” (p. 10-11). A história do tempo da ditadura civil-militar (1964-1985) foi marcada pelo desrespeito às leis, pelo terrorismo de Estado, pela “legislação de exceção”, pela “autorização” para matar sem a “necessidade de um cadáver”. Aflora a esfera da

---

<sup>9</sup> “Para a burocracia, o cidadão tem sempre culpa, está sempre devendo, está sempre na obrigação de provar sua inocência com mais um documento, mais uma firma reconhecida, mais uma certidão autenticada em cartório (...) Prometeram aos brasileiros que a caderneta de poupança era intocável. E ela foi impiedosamente violada (...) Prometeram aos brasileiros que a CPMF [Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, o conhecido imposto do cheque, extinto apenas em dezembro de 2007] seria provisória. E ela se tornou dolorosamente permanente (...) Prometeram aos brasileiros dez milhões de empregos (...) Prometeram, prometeram...” (HIPOLITO, 2005).

<sup>10</sup> Apenas um exemplo: “Oito anos depois da prisão do juiz aposentado Nicolau dos Santos Neto, completados neste mês, o processo criminal sobre o desvio de R\$ 324,1 milhões da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo (valores atualizados) se arrasta entre recursos e manobras para dificultar a punição dos réus” (VASCONCELOS, 2008).

“irracionalidade” (nos termos de S. Freud), instalando o pânico, a incerteza e o descaso pelas leis (Cf. CANIATO, 1995). Para Costa (p. 11) “existe um elo indissolúvel entre o político que lesa o erário público, o cidadão que ultrapassa o sinal vermelho e o assaltante que mata”. Medeiros (2006, p. 1) ao analisar resultados de pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), ressalta que o “estudo ‘Corrupção na política: eleitor vítima ou cúmplice?’ mostra que o brasileiro é conivente com a corrupção, apesar de tanto reclamar dos atos do governo. A tolerância poderia ser justificada por outra verificação da pesquisa: os brasileiros também praticam atos ilícitos em quantidade e declaram estar propensos a fazer o mesmo se ocupassem cargos públicos”.

A ‘delinquência’ é a tendência à prática de delito ou crime. ‘A violência’, subproduto da delinquência, segundo Elizabeth Lira (*apud* CANIATO, 1995, p. 132)

identifica em diferentes âmbitos da vida societária a **violência como fundante das relações cotidianas**. A violência integrada na cotidianidade como uma forma de interação entre os indivíduos gera a presença no corpo social e nos sujeitos de um estado de ameaça e medo crônicos que exacerbam a condição de desamparo das pessoas pela ausência de solidariedade entre elas e a consequente incapacidade coletiva de dissolução do perverso na organização da vida em sociedade (grifo nosso).

De acordo com Costa, o ‘narcisismo’<sup>11</sup> aponta a exagerada exaltação do indivíduo. O indivíduo passa a ser o parâmetro de si mesmo, pois o tecido social está corroído. De acordo com Guillebaud (2003, p. 247, 248) a “frenética valorização do indivíduo (...) faz pouco caso da pessoa”. O contexto cultural contemporâneo deixa “o indivíduo livre, mas desarmado frente a lógicas e a dominações novas contra as quais ele não pode muita coisa”.

Conforme Caniato (1995, p. 132), seguindo N. Odália, uma consequência desse contexto de desamparo, apatia e descrença é a impunidade e a “democracia da violência onde todos anseiam por segurança e defesa”. Não se pode também desprezar as ligações entre desenraizamento político do indivíduo e a economia totalizante, como fonte de desagregação, de patologias e de desesperança. Para Caniato (p. 137-138),

A sociedade dita liberal, ao fetichizar<sup>12</sup> a autonomia de cada um na livre concorrência, engendra a violência como prática de todos os indivíduos e ao coibir qualquer possibilidade de cerceamento coletivo, outorga a cada um o direito de levar vantagem no que quiser e como melhor lhe convier. A sociedade passa a ser regulada pelo arbítrio dos sujeitos individuais, porque autorizados pela própria sociedade, não tendo esta, então, como cobrar obediência ou impor sanções, já que definiu que cada um é seu próprio juiz. A ‘impunidade’ se instaura como norma básica de convivência social. O Estado deixa de exercer sua função de regulador das relações sociais e da justiça social.

<sup>11</sup> De Narciso, figura da mitologia grega que se apaixonou por sua própria imagem refletida no espelho da água.

<sup>12</sup> Fetichismo da mercadoria em Karl Marx: “ilusão que confere caráter ‘místico’ à mercadoria, por atribuir-lhe valor imanente, quando esse valor não pertence senão ao trabalho humano que a produz”; “fabricação de ídolos” (CUVILLIER, 1976, p. 65).

Costa (p. 9-10) tece considerações sobre a questão de valores: “...somos nós, indivíduos que inventamos os universos de valores que nos permitem viver em comunidade, ou seja, assumindo compromissos (...) Só com valores nos tornamos capazes de prometer. De prometer e de cumprir.” Se os sistemas de sentido e o “equilíbrio cultural de um povo” são caóticos e repetidamente desmoralizados, os indivíduos sentem-se desamparados, vazios, doentios. Se a religião, um dos sistemas de sentido, se torna meramente privativa, voltada para esse indivíduo solitário, ela se torna uma eficiente aliada na manutenção das condições geradoras da sensação de anomia. Ou, como ressalta Carlos Josaphat (2006, p. 219), servir-se da política para atender interesses meramente institucionais ou da religião para manipulação de indivíduos “são formas de distorção e mesmo de corrupção de duas realidades excelentes [a política e a religião], realizando o triste provérbio: *corruptio optimi pessima*, ‘nada pior do que a corrupção do que há de melhor’ Costa reafirma: “Estamos hoje no país da descrença (...) Os indivíduos no Brasil tornaram-se social e moralmente supérfluos (...) nada valem como cidadãos (...) são postos em situação de desqualificação e tutela”.

Ações efetivas para diminuir ou erradicar a corrupção devem levar em conta, primeiramente, que a corrupção é, de certa forma, endêmica nas culturas brasileiras ao longo da história. É preciso reconhecer esse contexto tanto como barreira para a superação da corrupção como também como fator iluminador de diagnóstico visando à correção dessa anomalia em uma sociedade que se pretenda defensora da utilização justa e proporcional de seus recursos. Em segundo lugar, como afirma Cláudio Weber Abramo (2006, p. 5), “combatemos a crise ética não através da perspectiva moral, mas das regras”, de legislações e de mecanismos de controle social.

Estudos históricos desvelam os antecedentes do que, seguindo a análise de Costa (2000), se pode denominar de “cultura da corrupção”. Ronaldo Vainfas (2007, p. 6), autor de ‘Trópico dos pecados’, detém-se no estudo do período do Brasil Colônia (1500-1822). Examina trabalho realizado em 1920. Neste estudo seu autor, Paulo Prado, “viu na cobiça um dos maiores pecados de nossa formação histórica. Obsessão diabólica pela riqueza fácil, o açúcar, tabaco, ouro e os diamantes”. O célebre livro ‘Raízes do Brasil’, escrito em 1930 por Sérgio Buarque de Holanda, confirma Paulo Prado e reafirma o “caráter predatório da colonização portuguesa”. Em 1942 Caio Prado Jr. publica ‘Formação do Brasil contemporâneo’. Denuncia o “sentido espoliativo do sistema colonial. Cobiça, dilapidação, exploração, tudo temperado pela corrupção sistêmica”. Vainfas (2007, p.6) acrescenta:

Mas o fato é que a corrupção em nossos três primeiros séculos, não chegava a ser uma irregularidade. Pelo contrário, era institucionalizada e derivava do que Raimundo Faoro chamou de Estado patrimonial, no qual o público e o privado se imbricavam completamente.

Por sua vez Isabel Lustosa (2007, 5), analisa o período do Brasil Império (1822-1889). A prática da corrupção já se achava instalada naquele período. Conforme Lustosa,

“uma quadrinha que dizia:  
‘*Quem furta pouco é ladrão./quem furta muito é barão./quem mais furta e mais esconde/passa de barão a visconde*’,  
era dirigida ao “tesoureiro-mor do reino, Francisco Bento Maria Targini, visconde de São Lourenço”.

Na próxima seção abordaremos o tema da teologia. Justifica-se porque é a teologia é o campo do saber que estuda os fundamentos da fé, sua relação com a existência na história e a responsabilidade política do cristianismo. Existem várias correntes teológicas. Aqui vamos destacar a teologia adjetivada como ‘política’. A premissa é que a teologia política pode oferecer relevante contribuição, em colaboração com outras ciências, na busca pela construção de sociedades mais igualitárias.

#### **4 Teologia e Política: Encontros e Desencontros**

A expressão ‘teologia política’, encontrada já na tradição filosófica do estoicismo<sup>13</sup> pretende marcar diferença da filosofia mítica e natural, ou da teologia filosófica. Cabia à teologia política teorizar sobre as práticas religiosas que atendiam as necessidades do Estado. Santo Agostinho (354-430), em sua célebre obra ‘A cidade de Deus’, contesta a teologia política ao contrapor ao Estado a *polis* (cidade) celeste, pois a *polis* terrena, personificada no Estado, não tem como sua competência atender a determinadas finalidades da existência. Somente ‘a cidade de Deus’ é que pode prover o sentido verdadeiro da vida, afirmava Santo Agostinho. O grande impacto da obra agostiniana, ao realçar a dimensão transcendente da vida humana, minimizou a teologia política durante o período medieval (séculos V-XV).

A força argumentativa da ‘Cidade’ obscurece a reflexão sobre a relação entre a fé e a sociedade durante o período do Renascimento (século XIV-XVI) e do Iluminismo (século XVII-XIX). A mensagem do cristianismo sobre a transcendência como fim último a ser buscado, em detrimento da valorização da existência na *polis*, foi identificada como responsável pelas disputas e lutas políticas no século XVII. Entretanto, já germinava a ideia de que a religião deveria, também, ir ao encontro de aspirações e necessidades humanas básicas: emerge a ideia de uma ‘religião política’, ou, nos termos de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) a noção de ‘religião civil’ (COBB, 1982, p. 1-2).

As discussões em torno da teologia política se reiniciaram em 1922. Carl Schmitt (1888-1985) publica, então, o livro *Politische theologie* (Teologia política). Schmitt faz

---

<sup>13</sup> Escolas filosóficas do nomeado “período ético” da história da filosofia. Para os estoicos “a tarefa essencial da filosofia é a solução do problema da vida; em outras palavras, a filosofia é cultivada exclusivamente em vista da moral, para firmar a virtude e, logo, para assegurar ao homem a felicidade” (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1961, p. 93 e 95).

comparação entre a forma de organização social de cada época e a visão de mundo estudada pela teologia. Vê na monarquia, por exemplo, uma visão teísta que a justificaria. A democracia se coaduna mais com “uma concepção de Deus mais imanente”. Como afirma John Cobb (1982, p. 2), as ideias disseminadas por Schmitt provocaram reações e consideráveis debates. Haveria relação entre as concepções de Deus e formas específicas de estrutura política? Essa questão continua aberta à discussão e a controvérsias.

As teses de Schmitt foram contestadas especialmente em publicações de Erik Peterson, em 1931 e 1935, em que argumenta pela rejeição da teologia política. Para Peterson, Eusébio de Cesareia (263-339 e.c.) seria o “protótipo da teologia política” e a “conexão entre a teologia e doutrinas políticas da soberania [dos governos] é rompida pela concepção da radical transcendência de Deus exposta na doutrina da Trindade de Gregório de Nazianzeno [329-389 e.c.] e pela doutrina agostiniana da liberdade”. As ideias de Peterson foram contestadas nos anos setenta inclusive por autores que nutriam simpatia por suas idéias. As posições de Peterson foram influenciadas, concluíram seus contestadores, pelas lutas contra Adolf Hitler e, portanto, não teriam validade universal (COBB, p. 2-3).

Nos anos sessenta do século XX ressurgem as discussões em torno da teologia política — no entanto, distantes dos escritos de Schmitt e Peterson. Há mudança na perspectiva: a teologia política anterior, em termos amplos, entendia sua relação com a política como legitimação das estruturas políticas em vigor; a nova teologia política justifica a crítica ao *status quo* e pode, até mesmo, conferir legitimidade à revolução. As origens germânicas da moderna teologia política têm em Johann Baptist Metz, Jürgen Moltmann e Dorothee Sölle suas primeiras referências (COBB, p. 3).

Apesar de diferenças em suas elaborações teológicas tanto Metz, como Moltmann e Sölle convergem em duas posições: a teologia política é considerada uma hermenêutica e a teologia política é uma crítica à Igreja e à própria teologia. A crítica à Igreja e à teologia centraliza-se, em especial, na privatização da fé cristã. É criticado o alheamento da Igreja e de seus seguidores com relação aos problemas que atingem a sociedade como um todo. A crítica é estendida às religiões “polítiqueiras”, ou “de negócios”, que se servem do Estado e de seus agentes em busca de autoproteção e preservação de interesses menores. Tem como intuito justificar, teologicamente, maior participação do cristianismo no debate e encaminhamentos das questões públicas, particularmente no diálogo com outras instâncias sociais sobre as cruciais questões que afetam, direta ou indiretamente, a saúde plena e a felicidade das populações (COBB, p. 3-7).

De acordo com Stephan Pattison (1987, p. 209-210), o Cristianismo, embora nem sempre de maneira consistente, tem como compromisso preservar os princípios do amor e da justiça tanto na relação individual como também em nível societário. Essa posição é “cláusula pétreia” dos fundamentos da fé judaico-cristã. O reconhecimento da extensão desse



compromisso, tanto em relação ao indivíduo como em relação à sua existência na sociedade e às tensões inerentes, evidencia a relevância da teologia política. A teologia política situa-se, então, como aliada de outros campos do saber a fim de estabelecer distinções, aproximações e formas de colaboração entre religiões e política.

Portanto, a teologia política é um esforço de pensar a dimensão social e política do Cristianismo e de corrigir a alienação de seus adeptos com respeito ao debate sobre as questões políticas que interferem na vida de indivíduos e de famílias. A corrupção instalada, a falta de princípios humanizadores nas práticas dos partidos políticos, a desconsideração dos direitos de todos à cidadania, entre outros aspectos, criam as condições para o sentimento de “esperança em baixa”, para a depressão, para a violência e a cultura da despersonalização dos cidadãos.

A teologia política é, em essência, antropocêntrica. Isto é, centra-se na busca humana por sentido e na condição de existência na temporalidade. Possui caráter prático, público, crítico e serve-se de categorias das ciências humanas e sociais para interpretar o cristianismo no mundo. As várias teologias genitivas, tais como a teologia da libertação, teologia negra, teologia da revolução, teologias feministas, teologias indigenistas, entre outras são, em nosso entender, embora com diferenças epistemológicas e metodológicas, expressões próprias e autônomas da busca por correlacionar fé e condição social humana. Nasceram em situações de grandes injustiças e buscam construir-se em meio a essas contingências. Destacamos alguns dos postulados básicos da teologia política:

1. o postulado dominante na teologia política reitera que os cidadãos são os sujeitos construtores da organização social tanto para o bem como para o mal. As instituições não surgem acidentalmente, antes são concebidas a partir de decisões e processos humanos. Mostram, portanto, a “natureza socialmente influenciada” das instituições humanas, inclusive a Igreja e a teologia;
2. o engajamento pela melhoria das condições de vida da sociedade é anterior ao pensar teológico. A teologia é, portanto, “ato segundo”. Entretanto, a participação política é motivada pela busca de fidelidade às dinâmicas tradições judaico-cristãs;
3. a teologia política recorre ao auxílio das ciências sociais e humanas, em particular da Sociologia, da Economia e das psicologias “culturalistas” para conhecer os obstáculos, e superá-los, visando à concretização de um mundo que crie condições mais adequadas ao pleno desenvolvimento humano.

## **5 Conclusão**

Neste artigo procuramos expor o problema que se coloca na relação entre fé religiosa e atividade política. Em forma sintética identificamos alguns elementos do quadro cultural brasileiro que representam, particularmente, oportunidades e desafios para as religiões. Discutimos aproximações entre a teologia e a política.

Sustentamos que as religiões, respeitadas as autonomias das esferas políticas, podem oferecer importante contribuição a fim de colaborar para o bem-estar da sociedade. Entretanto, essa posição merece cuidados especiais. Apontamos três deles. Primeiro, as religiões não devem posicionar-se como detentoras exclusivas e definitivas da verdade. Segundo, as contribuições das religiões devem ser apresentadas não por indivíduos, isoladamente, e sim por suas instituições ou corpos representativos. Terceiro, em quaisquer situações a posição das religiões, do cristianismo em particular, deve ser de diálogo com a sociedade como um todo.

## Referências

- ABRAMO, Claudio Weber. **Ética ou controle**. Pesquisa IBOPE revela que brasileiro é conivente com a corrupção. Revista do Terceiro Setor, 20 abr 2006.
- ABREU, Sílvio de. **Brasil doente? Ministro Mello, corrupção governamental e apatia**. Informes de conjuntura, IX, n. 201, San José, 12 jul 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade. A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- BOFF, C. “**Fé e política: alguns ajustes**.” In: OLIVEIRA, Pedro Ribeiro. (Org.). Fé e política – fundamentos. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2004.
- CANIATO, Ângela Maria Pires. **A história negada. Violência e cidadania sob um enfoque psicopolítico**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo: 1995.
- COBB, John B., Jr. **Process theology as political theology**. Manchester: Manchester University Press/The Westminster Press, 1980.
- COSTA, Jurandir Freire. **A ética e o espelho da cultura**. 2. ed. Prefácio de José Castello. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.
- COSTA, Jurandir Freire. **A fé entre dois mundos**. <http://www.chicoalencar.com.br/chico2004/artigos>, acesso em 19.11.2013.
- CUVILLIER, Armand. **Pequeno vocabulário da língua filosófica**, 3. Ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976.
- GUILLEBAUD, Jean-Claude. **A reinvenção do mundo**. Um adeus ao século XX. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.
- HIPPOLITTO, Lucia. **Os brasileiros não confiam no Estado**. Estado de São Paulo, 14 set 2005.
- JOSAPHAT, Carlos. **Política, espaço privilegiado para a prática da fé**. IN: PINHEIRO, José Ernane. (Org.). Resgatar a dignidade da política. São Paulo: Paulinas, 2006.
- LUSTOSA, Isabel. **Do ladrão ao barão**. Folha de São Paulo, Caderno Mais, 3 jun 2007.
- MEDEIROS, Marcelo. **Ética ou controle**. Pesquisa do IBOPE revela que brasileiro é conivente com a corrupção. Revista do Terceiro Setor. 20 abr 2006.
- MOREIRA, Alberto da Silva; OLIVEIRA, Irene Dias de. (Orgs.). **O futuro da religião na sociedade global**. Uma perspectiva multicultural. São Paulo/Goiânia: PUC-GO/Paulinas, 2008.
- PAIVA, Ângela Randolpho. **Católico, protestante, cidadão**. Uma comparação entre Brasil e Estados Unidos. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.
- PADOVANI, Humberto; CASTAGNOLA, Luís. **História da filosofia**. 4. Ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1961.

PATTISON, Stephen. “**Political theology and pastoral care.**” In: CAMPBELL, Alastair V. (Ed.). New York: Crossroad, 1987.

PÖPPELMANN, Christa. **Dicionário de máximas e expressões em Latim.** São Paulo: Editora Escala, 2010.

READER, John. **Local theology.** Church and community in dialogue. London: SPCK, 1994.

SATHLER-ROSA, Ronaldo. **O sagrado da política.** A dimensão esquecida da prática cristã. São Paulo: Fonte Editorial, 2010.

VAINFAS, Ronaldo. **A arte de furtrar.** Folha de São Paulo, Caderno Mais, 3 jun 2007.

VANNUCHI, Paulo. **Os direitos humanos em 2008.** Folha de São Paulo, 30 dez 2007.

VASCONCELOS, Frederico. Manobras adiam punição a réus do TRT. *Folha de São Paulo*, 28 dez. 2008.

VATTIMO, Gianni. **Depois da cristandade.** Por um cristianismo não religioso. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000.

Artigo recebido em: 3/2/2014

Artigo aceito para publicação em: 6/2/2014



## INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### INSTRUMENTS OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Robson Luiz Fialho Coutinho\*

**Resumo:** Analisa as ferramentas voltadas para a participação popular da Câmara dos Deputados. Serão analisadas as finalidades, formas de participação, funcionalidades existentes, benefícios e limitações das ferramentas a fim de identificar se essas ferramentas contribuem para aumentar a participação política e o engajamento cívico. Os canais de participação são: o *Bate-papo*, *Debates no e-democracia*, *Enquetes*, *Fale com a ouvidoria*, *Fale com o deputado*, *Fale conosco*, *Redes sociais e Sua proposta pode virar lei*. Conclui-se que os canais permitem o envio de opiniões, sugestões e críticas, porém são mínimas as possibilidades de participação do cidadão no processo decisório. Por isso, persiste o desafio aumentar o nível qualitativo da comunicação entre representantes e representados no sentido de dar maior poder ao cidadão.

**Palavras-chave:** Atividade legislativa; Câmara dos Deputados; Internet; Participação popular.

**Abstract:** This article is to analyze the tools geared towards popular participation of the Chamber of Deputies. Purposes, forms of participation, existing features, benefits and limitations of the tools will be analyzed in order to identify whether these tools help to increase political participation and civic engagement. Channels of participation are: *chat*, *discuss on e-Democracy*, *Polls*, *Talk to the ombudsman*, *Talk to the Deputy*, *Talk to us*, *Social Networks and Your proposal can become law*. We conclude that the channels allow the sending of opinions, suggestions and criticism, but are minimal opportunities for citizen participation in decision process. Therefore, the challenge remains to increase the qualitative level of communication between representatives and represented in order to give greater power to citizens.

**Keywords:** Legislative Activity; House of Representatives; Internet; Popular participation.

---

\* Robson Luiz Fialho Coutinho, graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (1992), pós-graduado em Desenvolvimento Gerencial pela Universidade de Brasília (2003), pós-graduado em Administração Legislativa pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2009) e aluno do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados ([robson.coutinho@camara.leg.br](mailto:robson.coutinho@camara.leg.br)).

## 1 Introdução

O surgimento da Internet provocou uma revolução nos meios de comunicação. A rede mundial de computadores facilitou o envio e o recebimento de informações e o acesso de milhões de pessoas em todo o mundo a grandes repositórios de conhecimento.

Os novos recursos oferecidos pela rede mundial de computadores provocaram entusiasmo, expectativas e discussões sobre a possibilidade de haver um fortalecimento da participação da sociedade civil na política, por meio de debates, deliberações, troca de informações, acesso a bancos de dados públicos e maior aproximação entre agentes públicos e cidadãos.

A Internet trouxe grandes expectativas no que se refere às possibilidades de participação democrática. Muitos especialistas pensaram que a maioria das formas de ação política da esfera civil passaria a ser feita pela Internet (GOMES, 2008).

Alguns críticos identificaram que a infraestrutura de comunicação digital poderia aprofundar algumas injustiças sociais, uma vez que parte da população teria dificuldade de acesso às novas tecnologias. Além disso, a mesma infraestrutura poderia servir para tornar mais eficazes e potentes as ações de grupos mal intencionados e governos ditatoriais (MAIA, 2011).

As novas tecnologias oferecidas pela Internet facilitam a comunicação, a busca por informações e a manifestação livre de censuras sobre os mais diversos temas. Entretanto, para que o cidadão se interesse pela participação política é preciso que a sociedade e o Estado encontrem mecanismos não só capazes de incentivar a participação, mas que possam mostrar-se eficientes no acolhimento de parte das sugestões resultantes do processo participativo.

De acordo com Gomes (2008), a Internet possui um potencial inédito de interação, que pode proporcionar a comunicação direta entre os cidadãos e os políticos. Porém, para que a comunicação aconteça não basta a existência da tecnologia. É preciso que haja a motivação correta, o interesse e a disponibilidade das pessoas para participarem dos debates. Para Maia (2011), a Internet pode transformar a baixa participação política da esfera civil nas democracias contemporâneas. Para que isso ocorra, é preciso utilizar as ferramentas digitais com o objetivo de garantir e incrementar a participação nas esferas de decisão, a liberdade de expressão, a transparência pública e as experiências de democracia direta.

Segundo Barbosa (2009), a adoção intensiva das tecnologias de informação e comunicação pela administração pública evoluiu para o que é hoje chamado de governo eletrônico. O governo eletrônico favorece a melhoria dos serviços públicos, aumenta a eficiência e transparência e fomenta a participação democrática. Porém, é preciso investir na comunicação e facilidade de uso para que o cidadão compreenda, assimile e se aproprie dos benefícios dos serviços públicos eletrônicos.

O debate sobre os benefícios e limites da comunicação digital para o fortalecimento da participação dos cidadãos nos conduz a uma análise de canais e ferramentas desenvolvidas com o objetivo de favorecer o debate e a participação do cidadão. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar as ferramentas oferecidas pela Câmara dos Deputados para a participação cívica a fim de identificar os diferentes tipos de participação. Para cada ferramenta serão identificadas, com o apoio de textos publicados por outros autores, as finalidades, formas de participação, funcionalidades existentes, benefícios oferecidos e limitações. No caso da avaliação qualitativa, serão utilizados os requisitos democráticos e respectivas dimensões qualitativas propostas por Silva (2011) para avaliar o grau de comunicação que pode ser alcançado pelo uso do canal.

## **2 Requisitos Democráticos**

De acordo com Silva (2011) existem três requisitos democráticos básicos a serem cumpridos pelas interfaces digitais do Estado para que possam contribuir com o bom funcionamento do sistema democrático contemporâneo: publicidade, responsividade e porosidade.

A publicidade tem por objetivo tornar o Estado mais transparente por meio da divulgação de informações, notícias, relatórios de gestão, entre outros, para que o cidadão possa compreender o funcionamento do Estado e monitorar as ações governamentais.

A responsividade tem a ver com o estabelecimento de um diálogo entre o Estado e o cidadão, que pode ocorrer por meio de uma resposta informativa a uma determinada questão, como também por meio de uma interação argumentativa entre cidadãos e agentes do Estado.

A porosidade caracteriza-se pela incorporação pelo Estado das sugestões feitas pelos cidadãos por meio de votações, sondagens de opinião, etc.

Na materialização dos três requisitos democráticos pelas interfaces digitais, Silva (2011) identifica cinco níveis qualitativos por meios dos quais os requisitos podem ser medidos, conforme são estabelecidas relações comunicativas mais densas. São eles: utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório.

O estabelecimento dos níveis qualitativos permite que se faça uma gradação dos requisitos democráticos (do nível utilitário até o decisório) no sentido de tornar o Estado mais transparente, mais aberto ao diálogo e mais aberto à opinião pública.

Cada um dos três requisitos podem se materializar simultaneamente em diversos níveis, sendo que o nível decisório só existe no caso da porosidade, pois se trata de uma relação imperativa do cidadão para o Estado.

Os requisitos democráticos e alguns exemplos concretos relativos aos respectivos níveis podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 1 - Requisitos democráticos e dimensões qualitativas

	<b>Publicidade (transparência)</b>	<b>Responsividade (diálogo)</b>	<b>Porosidade (incorporação de sugestões dos cidadãos)</b>
<b>Utilitário</b>	Ferramentas de busca, mapa do site	Emissão de documentos burocráticos, pagamento <i>online</i> , etc.	Ferramentas de coleta de preferência de perfis
<b>Informativo</b>	Notícias, propagandas, informativos, diário oficial, etc.	Ferramentas de <i>e-mail</i> , formulários e <i>chats</i> para tirar dúvidas ou solicitar respostas, etc.	Sondagens de opinião ou questionário de marcação objetiva
<b>Instrutivo</b>	Textos sobre a história e organização da instituição, páginas sobre o funcionamento da organização, etc.	Fóruns <i>online</i> , <i>chats</i> ou lista de discussão pública, para esclarecer uma campanha, um projeto, uma ação ou o próprio funcionamento do Estado, etc.	Formulários <i>online</i> ou ferramentas similares para colher a opinião textual do cidadão sobre um projeto, uma ação ou atividade do Estado
<b>Argumentativo</b>	Textos, documentos, relatórios, balancetes, prestação de contas, etc.	Fóruns <i>online</i> , <i>chats</i> , listas de discussão pública ou outras ferramentas de cunho deliberativo, que tenham um conflito de fundo que o Estado se prontifique a dar justificativas	Formulários <i>online</i> ou ferramentas voltadas para colher propostas discursivamente estruturadas que serão levadas em conta no processo da decisão política
<b>Decisório</b>	–	–	Voto, plebiscito e referendo mediados por ferramentas de comunicação

Fonte: Adaptado pelo autor, de Silva (2011)

### 3 Ferramentas de participação

No portal institucional da Câmara dos Deputados existem alguns serviços voltados para a participação do cidadão reunidos na opção “Participe<sup>1</sup>” do Menu principal. São eles: *Bate-papos*, *Debates no e-Democracia*, *Enquetes*, *Fale com a Ouvidoria*, *Fale com o Deputado*, *Fale conosco*, *Redes sociais* e *Sua proposta pode virar lei*.

Cada um desses instrumentos possibilita uma forma diferente de participação e de interação com parlamentares ou com algum órgão administrativo da Câmara dos Deputados.

As *Enquetes*, *Fale com a Ouvidoria*, *Fale com o Deputado*, *Fale conosco*, *Iniciativa popular* e *Sugestões legislativas à Comissão de Legislação Participativa* são consideradas ferramentas de interação bilateral, pois permitem a comunicação entre dois atores. São

<sup>1</sup> Durante a elaboração do texto foi incluída a opção “Eventos” no menu Participe. Essa opção apresenta uma lista de eventos (seminários, comemorações, lançamentos etc.) programados para ocorrer nas dependências da Câmara dos Deputados. Essa ferramenta não foi objeto de estudo deste trabalho.

consideradas ferramentas multilaterais o *Bate-papo*, *Debates no e-Democracia* e as *Redes sociais*, uma vez que envolvem a comunicação entre vários atores (PERNA, 2010).

### 3.1 Bate-papos

A opção *Bate-papos* conduz o usuário para um serviço denominado *Videochat* da área de notícias do portal. O usuário pode participar de um debate, desde que haja uma sala de bate-papo “aberta”.

Os videochats ou e-democracias são discussões sobre uma proposta legislativa, com a presença de um parlamentar. Um Deputado é entrevistado ao vivo por um repórter da TV Câmara, enquanto os usuários presentes na sala de bate-papo acompanham a entrevista pela Internet e digitam suas dúvidas e comentários sobre o tema.

Um mediador orienta os internautas sobre o debate e encaminha algumas perguntas para o repórter que está entrevistando o parlamentar. Cada bate-papo tem duração de mais ou menos uma hora e todos os encontros realizados ficam disponíveis para consulta posterior na página da Câmara dos Deputados.

O bate-papo foi criado em 2005 e em 2008 passou a apresentar a transmissão de imagens, passando a se chamar *Videochat* (PERNA, 2010). De março de 2005 a maio de 2010 foram realizado 54 chats, o que resulta numa média de 9 por ano, com a presença média de 80 participantes.

Para Nakamura (2013), como os temas selecionados para o bate-papo são polêmicos ou de grande interesse, os participantes expõem seus diferentes pontos de vista muitas vezes de forma bastante acalorada. As dúvidas podem ser respondidas pelo Deputado convidado e também pelos participantes, que conversam entre si. Marques (2010) assevera que no bate-papo o usuário tem apenas alguns instantes para se expressar, o que impede o aprofundamento do debate e o maior desenvolvimento das ideias e reflexões.

Conforme avaliação feita por Stabile (2012) sobre os canais de interatividade e participação da Câmara dos Deputados, 62,2% dos usuários consideram o bate-papo uma ferramenta satisfatória, sendo 8,1% de usuários muito satisfeitos e 54,1% de usuários satisfeitos. Ainda conforme Stabile (2012), os canais de interatividade (bate-papo e e-Democracia) possuem piores índices de satisfação que os canais de participação e de informações. Isso se deve principalmente a ausência de respostas por parte dos parlamentares.

A ferramenta de bate-papo permite uma interação entre o parlamentar e o cidadão, uma vez que as perguntas podem ser encaminhadas pelo moderador para o entrevistador. Além disso, existe uma interação entre os próprios usuários, cada um expressando seu ponto de vista e defendendo suas ideias. Porém, o grande número de participantes e o formato do serviço impossibilitam que todas as questões sejam respondidas.



Alguns pontos que podem ser melhorados são a oferta de mais bate-papos e a publicação antecipada dos próximos encontros previstos, para que os interessados possam se programar para participar do evento.

### **3.2 Debates no *e-Democracia***

O *e-Democracia* é um portal desenvolvido pela Câmara dos Deputados com a intenção de incentivar a participação da sociedade, por meio da Internet, nos debates sobre os principais temas em discussão no país. De acordo com Faria (2012), o portal *e-Democracia* é um espaço interativo criado em 2009 para estimular a contribuição de cidadãos e organizações civis no processo legislativo federal.

Em 2012 o portal *e-Democracia* recebeu 222.443 visitas de 135.587 pessoas. De janeiro a dois de agosto de 2013 o site recebeu 146.527 visitas, tendo sido acessado por 123.859 pessoas. O tempo médio de cada visita em 2012 foi de 4:25 minutos enquanto no primeiro semestre de 2013 o tempo médio foi de 1:53 minutos (BRASIL, 2013e).

O portal é dividido em dois espaços de participação, as comunidades legislativas e o espaço livre. Nas comunidades legislativas os usuários podem participar de debates sobre temas que estão em discussão na Câmara dos Deputados. No espaço livre o usuário pode criar um tema e iniciar uma discussão. O *e-Democracia* permite a participação dos usuários por meio de fóruns, bate-papos, *wikilegis* e pela biblioteca virtual. O *Fórum* é o local onde ocorre a maior discussão de ideias. Cada comunidade possui um fórum próprio, dividido por tópicos para facilitar o debate. Após selecionar um tópico, é possível visualizar os comentários publicados e inserir seus próprios comentários. Também é possível marcar o comentário de alguém com as seguintes opções: “gostei”, “não gostei” e “impróprio”. Para cada marcação “gostei” o comentário recebe um voto positivo e para cada marcação “não gostei”, o comentário recebe um voto negativo.

O bate-papo ocorre no período em que a matéria está em discussão na Câmara dos Deputados. As salas de bate-papo ficam abertas por um determinado período, durante o qual o usuário pode interagir em tempo real com os demais membros da comunidade e com os Deputados participantes. Se o bate-papo ocorrer durante um Seminário ou Audiência Pública de uma Comissão da Câmara dos Deputados, os participantes podem acompanhar ao debate, comentar e também fazer perguntas que podem vir a ser respondidas em tempo real pelos debatedores.

No *Wikilegis* os usuários podem propor alterações no texto da proposição (projeto de lei, projeto de código, projeto de lei complementar etc.) que está em discussão na Câmara dos Deputados. O texto original da proposição é publicado e os usuários podem comentar e sugerir alterações no texto do projeto.

Na discussão sobre o Marco Civil da Internet<sup>2</sup>, que trata dos princípios norteadores da rede mundial de computadores no Brasil, foram feitas 374 contribuições pelo *e-Democracia*, das quais seis foram acatadas pelo relator do projeto, Deputado Alessandro Molon (PT/RJ). Foram realizadas sete audiências públicas e seminários interativos. Entre abril e maio de 2012 o portal recebeu cerca de doze mil acessos de usuários interessados nesse tema (BRASIL, 2013e).

A biblioteca virtual é a área de armazenamento de documentos sobre determinado tema. O usuário pode ter acesso à legislação, proposições, artigos, notas de audiências públicas, vídeos etc. Para Perna (2010), um dos desafios da ferramenta é fazer a gestão das informações que chegam de maneira difusa, por meio do fórum, bate-papo e ferramenta *wiki*. Outro desafio destacado por Nakamura (2013) é a ausência de respostas a manifestações direcionadas aos parlamentares, o que gera dúvidas sobre o destino das ideias apresentadas pelos usuários. Em algumas comunidades, existem vídeos gravados por Deputados incentivando a participação dos usuários nos debates ou agradecendo pelas colaborações e manifestações publicadas. Porém, a participação direta de um parlamentar no debate pelo *Bate-papo* não é muito comum, visto que a maioria não possui familiaridade com esse tipo de ferramenta e pelo fato de que eles precisam acompanhar o andamento da reunião da Comissão.

De acordo com Stabile (2012), é preciso melhorar a comunicação dos resultados obtidos nas discussões, investir na melhoria da ferramenta para tornar a participação mais fácil e criar parcerias com entidades da sociedade civil. Ainda assim, o *e-Democracia* é o mais avançado instrumento de democracia eletrônica existente no Brasil.

Trata-se da ferramenta com o maior nível de requisitos democráticos dentre as disponíveis no portal de participação, uma vez que as contribuições feitas pelos cidadãos podem vir a interferir no processo legislativo.

### 3.3 Enquetes

As enquetes são votações realizadas por meio do Portal sobre assuntos de grande interesse ou relevância, relativos a algum tema que esteja sendo discutido ou votado na Câmara dos Deputados. O objetivo da ferramenta é promover a integração entre a Câmara dos Deputados e os usuários do portal (BRASIL, 2013d).

Em setembro de 2013 haviam 23 enquetes ativas, nas quais era possível votar e verificar a quantidade de votos para cada uma das opções disponíveis. Entre as enquetes ativas a “Revogação do estatuto do desarmamento” possuía o maior número de votos: 71.563 enquanto que a “Transmissão de lutas de MMA na TV” possuía somente 489 votos. Antes de votar, o usuário pode obter informações sobre o tema objeto da enquete. Basta clicar na opção “clique

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[www.edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet](http://www.edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet)>. Acesso em: 08 out. 2013.

aqui para saber mais” e abre-se uma página contendo mais detalhes sobre o assunto. Se desejar, o usuário pode escrever comentários sobre a enquete.

As enquetes são divulgadas pela Agência Câmara de Notícias, que publica uma matéria com detalhes sobre o tema e sobre a proposição em discussão. Também é possível ter acesso ao texto integral da proposição. A Agência Câmara faz reportagens sobre algumas enquetes enquanto ainda estão abertas, para divulgar a pesquisa e obter maior participação. As mais votadas também são objeto de notícia após o seu encerramento. Cada enquete é encerrada automaticamente após quinze dias consecutivos sem receber votos.

Stabile (2012) esclarece que as enquetes não possuem valor legal, mas são um incentivo para que os usuários possam opinar sobre determinados temas. Na avaliação sobre os canais de interatividade e participação da Câmara dos Deputados, a ferramenta obteve um índice de satisfação de 82,2%, sendo 15,5% muito satisfeito e 66,7% de usuários satisfeitos.

As enquetes não possuem valor científico, uma vez que a pesquisa não obtém, em termos estatísticos, uma amostra representativa da população. Por essa razão, se algum Deputado vier a se interessar pelos resultados das enquetes, não terá em mãos a opinião da maioria da população, mas apenas os votos dos que estão mais motivados a votar e têm acesso à página da Câmara dos Deputados. Apesar disso, pode-se dizer que a ferramenta cumpre a sua principal finalidade, que é a de promover a participação do cidadão.

Apesar de apresentar uma votação, a Enquete é uma ferramenta de sondagem de opinião que agrega informações sobre um tema relevante em debate na Câmara dos Deputados.

### **3.4 Fale com a Ouvidoria**

A Ouvidoria da Câmara dos Deputados foi criada em 2001 e é composta por três Deputados, sendo um Ouvidor-Geral e dois Ouvidores substitutos, nomeados pelo Presidente da Câmara dos Deputados para um mandato de dois anos. O *Ombudsman* ou Ouvidor representa os interesses do cidadão junto às instituições públicas (BRASIL, 2010).

A Ouvidoria é apresentada como um “órgão consultivo da Presidência da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 2010). Porém, no organograma da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, a Ouvidoria Parlamentar aparece como um órgão ligado diretamente ao Plenário e não à Presidência. A Resolução que cria a Ouvidoria Parlamentar estabelece que o Presidente é encarregado de designar o Ouvidor e seus substitutos, mas não determina a subordinação hierárquica do órgão.

O órgão em questão é uma porta aberta para a cidadania, um canal de comunicação direta entre o cidadão e os Deputados, um termômetro da opinião da sociedade sobre a atuação parlamentar. Por meio dela o cidadão pode colaborar com sugestões para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010).

---

<sup>3</sup> Disponível em <[www.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm](http://www.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm)>

Na página do *Fale Conosco* e do *Fale com o Deputado* o usuário é informado que deve utilizar o *Fale com a Ouvidoria* para “comunicar mau funcionamento ou irregularidades nas atividades e serviços administrativos da Câmara dos Deputados”. De fato, a Ouvidoria é responsável por receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes reclamações e denúncias (BRASIL, 2001). O glossário de termos referentes à gestão do relacionamento esclarece que reclamação é uma “mensagem em que o cidadão comunica irregularidades ou mau funcionamento de atividades administrativas e serviços na Câmara dos Deputados” e denúncia é uma “mensagem em que o cidadão comunica ilegalidades ou abuso de poder no âmbito da Câmara dos Deputados, que não sejam de conhecimento público” (BRASIL, 2013a).

A partir da opção *Fale com a Ouvidoria*, o usuário é direcionado para uma página contendo algumas informações sobre o serviço. Para enviar uma mensagem é necessário preencher algumas informações pessoais e informar se quer receber a resposta por *e-mail*, carta ou por auto-consulta na Internet.

A página do sistema informa que a Ouvidoria não responde a questionamentos relativos aos demais Poderes e nem a questões estaduais ou municipais. Também não são atendidos pedidos de ordem pessoal, assessoria jurídica, insultos, boatos e ameaças. Há em destaque na página do *Fale com a Ouvidoria* o seguinte texto:

Se você fez alguma solicitação relacionada ao mau funcionamento, irregularidades ou ilegalidades no âmbito das atividades e serviços administrativos da Câmara dos Deputados e não obteve êxito na resposta, exerça a sua cidadania enviando sua mensagem para a Ouvidoria Parlamentar, de acordo com a Lei que regula o acesso à informação pública (Lei nº 12.527/2011).

Nesse caso, há uma confusão entre o papel da Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI e o papel da própria Ouvidoria. Se o cidadão fez uma reclamação sobre alguma irregularidade relativa a um dos serviços da Câmara dos Deputados, ele deve enviar mensagem para a Ouvidoria Parlamentar, com base na Resolução que criou a Ouvidoria e não com base na Lei de Acesso à Informação. Afinal, um dos principais papéis da Ouvidoria Parlamentar é examinar reclamações sobre o mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Câmara dos Deputados.

Os assuntos mais abordados pelos cidadãos são o processo legislativo (informações sobre tramitação de proposições e sobre o regimento interno da Câmara dos Deputados) e a atuação dos parlamentares (solicitação de informações sobre fatos que chegam ao conhecimento do cidadão pelos meios de comunicação) (CARVALHO, 2008; PAIVA, 2013).

Para Faria (2012), a principal função da Ouvidoria é ser um canal de comunicação entre o cidadão e o órgão responsável pela resolução de um problema. A Ouvidoria oferece escassas possibilidades de participação no processo legislativo e pouco tem contribuído para influenciar a rotina legislativa parlamentar.

De acordo com Assis (2011), em 2006 e 2007 a Ouvidoria recebeu, respectivamente, 5.403 e 6.877 mensagens, o que representa uma média de pouco mais de 500 mensagens por mês ou aproximadamente 23 mensagens por dia útil. Em outubro de 2013 havia na página da Ouvidoria<sup>4</sup> o relatório bimestral de mensagens recebidas (referente a fevereiro/março). Nesse período, o *Fale com a Ouvidoria* recebeu 1.075 mensagens. Desse total, 367 foram finalizadas, 484 foram repassadas, 102 encontram-se pendentes e 122 foram excluídas (BRASIL, 2013c). Entre as mensagens finalizadas, a maior parte se refere a parlamentares e a ouvidoria parlamentar. No primeiro caso, a Ouvidoria diz que “nessas mensagens o cidadão procurou estabelecer contato direto com os seus representantes da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 2013c). Porém, se as mensagens foram encaminhadas para a Ouvidoria é porque o contato direto não funcionou e o cidadão está tentando um contato indireto, por meio da Ouvidoria.

No segundo grupo estão as “demandas em que se faz necessária explicação ao cidadão sobre as competências da Ouvidoria. Nesse campo são respondidas demandas enviadas sobre assuntos de fora da competência da Câmara dos Deputados e manifestações de contentamento ou descontentamento de caráter geral” (BRASIL, 2013c). Ou o cidadão não sabe para que serve a Ouvidoria Parlamentar ou, mesmo sabendo a sua finalidade, encontra neste canal uma forma de manifestar-se, sem se importar com as competências e limitações do órgão.

Para Assis (2011), o *Fale com a Ouvidoria* tem pouca relevância ao se considerar os baixos percentuais de leitura e de resposta das mensagens encaminhadas para os parlamentares. Porém, o programa assume um papel produtivo se for levado em consideração o fato de que o canal estimula o contato com o portal da Câmara e a mobilização de grupos de pressão para a aprovação de determinadas proposições.

O *Fale com a Ouvidoria* é uma das ferramentas criadas para melhorar a comunicação entre o cidadão e o parlamento. Porém, para que o canal possa obter maior credibilidade, é preciso que todas as mensagens sejam respondidas e em um prazo considerado razoável pelo cidadão.

### **3.5 Fale com o Deputado**

Por meio do *Fale com o Deputado* o usuário pode elogiar, sugerir, solicitar ou reclamar. É preciso escolher um único Deputado e preencher algumas informações pessoais para enviar a mensagem. O preenchimento de um código de segurança tem por objetivo impedir o uso de sistemas para o envio de um grande número de mensagens de forma automática. Na versão anterior do programa, era possível enviar mensagens selecionando todos os Deputados, todos de uma determinada unidade da federação ou todos de um determinado partido (CARVALHO, 2008).

---

<sup>4</sup> Disponível em [www.camara.leg.br/a-camara/ouvidoria/historico-e-relatorios](http://www.camara.leg.br/a-camara/ouvidoria/historico-e-relatorios).

Esse instrumento deve ser utilizado se o usuário quer encaminhar denúncias, reclamações, sugestões, elogios ou solicitações a um Deputado. Porém, a palavra “denunciar” não é uma das opções oferecidas pelo sistema (BRASIL, 2013b). O usuário envia seu comentário pelo formulário eletrônico e recebe a resposta em sua caixa de *e-mail*. Porém, essa informação não está claramente formalizada na página da ferramenta. Diferentemente do *Fale com a Ouvidoria*, não existe um protocolo para acompanhamento da mensagem e não há um prazo para que o Deputado responda a mensagem.

Para Assis (2011), as mensagens enviadas para o *Fale com o Deputado*, assim como o *Fale Conosco* limitam-se à ação do emissor, pois não há garantia nem mesmo da recepção por parte dos destinatários, uma vez que não há um registro protocolizado das mensagens. Em sua pesquisa, foi identificado um número muito grande de não respostas às mensagens recebidas. A ausência de respostas é justificada pelo recebimento de demandas de outros estados ou de cidades em que o parlamentar não possui votação expressiva. Além disso, muitas vezes o parlamentar prefere não responder a se envolver em questões polêmicas e não consensuais.

A autora também destaca um tipo de permissividade do serviço, pois enquanto o *Fale com a Ouvidoria* apresenta o serviço e esclarece o que pode e o que não pode ser encaminhado, no *Fale com o Deputado* não há qualquer menção sobre o tipo de demanda permitida nesse serviço. Por exemplo, não se nega a possibilidade de envio de demandas de cunho pessoal (ASSIS, 2011).

Santana (2011) destaca alguns pontos importantes em relação ao tratamento de mensagens eletrônicas pelos gabinetes parlamentares. Segundo a autora: a) a maior parte das mensagens é respondida por assessores e raramente encaminhada para os Deputados; b) as mensagens encaminhadas pelo *Disque Câmara* recebem tratamento prioritário por já terem passado por uma triagem prévia; c) alguns gabinetes armazenam as informações dos usuários em um banco de dados voltado para manutenção de contatos com os eleitores e d) as mensagens não interferem no posicionamento político do parlamentar, pois eles seguem orientações próprias ou dos partidos.

Os gabinetes parlamentares recebem mensagens eletrônicas a partir de três diferentes origens. São mensagens enviadas para a caixa postal do Deputado ([dep.nomeparlamentar@camara.leg.br](mailto:dep.nomeparlamentar@camara.leg.br)), para o *Fale com o Deputado* e mensagens encaminhadas pelo *Disque Câmara* (serviço telefônico gratuito da Câmara dos Deputados). Em 2006 somente o *Fale com o Deputado* recebeu 4.739.777 mensagens e em 2007 foram mais de 10 milhões (MAIA, 2011). Um total de 10 milhões de mensagens por ano representa uma média de 73 mensagens recebidas por dia útil em cada gabinete parlamentar.

Os funcionários dos gabinetes parlamentares se esforçam para responder às mensagens que chegam em meio eletrônico. Porém, o processo de leitura, triagem, registro e redação da

resposta dura de 7 a 15 dias em média, conforme a complexidade do assunto e em função do grande número de mensagens recebidas. (SANTANA, 2011).

De acordo com Perna (2010), um dos grandes desafios a ser vencido pelos parlamentos contemporâneos é a sobrecarga de mensagens eletrônicas enviadas para seus endereços eletrônicos.

Nesse mesmo contexto, Stabile (2011) ressalta que, uma das maiores reclamações dos usuários do sítio da Câmara dos Deputados é a falta de atenção dos parlamentares, principalmente em relação aos e-mails não respondidos.

O *Fale com o Deputado* é uma ferramenta criada para melhorar a comunicação entre o cidadão e o seu parlamentar. É uma ferramenta simples, de fácil entendimento, que permite ao cidadão se expressar livremente sobre qualquer tema. Porém, a falta de resposta dos Deputados às mensagens encaminhadas torna questionável a credibilidade do serviço. Assim como na página da Ouvidoria, o *Fale como Deputado* deveria informar os assuntos que, a princípio, não seriam respondidos e também dizer que é facultado a cada parlamentar a opção de responder as mensagens que lhe são enviadas.

### **3.6 Fale Conosco**

O *Fale Conosco* deve ser utilizado quando o usuário quer pedir informações gerais, relatar problemas técnicos no portal, ou solicitar pesquisas nos acervos documentais da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013b).

O serviço oferece um formulário eletrônico no qual o usuário preenche algumas informações e envia uma mensagem eletrônica. A mensagem é encaminhada por *e-mail* para o órgão responsável pelo serviço selecionado. Paiva (2013) destaca que, na primeira versão do serviço *Fale Conosco*, as mensagens eram recebidas pela Secretaria de Comunicação Social, que fazia uma triagem e as encaminhava para os respectivos setores competentes para prestar o atendimento.

A partir de 2004 a ferramenta passou a integrar boa parte das páginas do sítio da Câmara dos Deputados e as mensagens tornaram-se sensíveis ao contexto, ou seja, são distribuídas automaticamente para os órgãos responsáveis por determinado serviço, de acordo com a página na qual o serviço foi acionado (PAIVA, 2013).

Dessa forma, o *Fale Conosco* tornou-se um canal de comunicação entre o usuário da Internet e os setores responsáveis por diversos serviços oferecidos pelo portal, sem que o usuário tenha que se dirigir a cada setor por um *e-mail* específico.

Para incentivar o uso desse serviço como canal de comunicação institucional foi retirado o endereço de *e-mail* e telefones das pessoas e órgãos responsáveis por determinada página ou serviço.

O nome do serviço também é sensível ao contexto, ou seja, ele sofre alterações de acordo com o perfil da página que oferece o serviço. Por exemplo, ao entrar na página de uma determinada Comissão Permanente, o usuário pode selecionar o serviço *Fale com a Comissão* que é o *Fale Conosco* direcionado para aquela Comissão.

Outras vezes o serviço fornece algumas opções de escolha para o usuário. Por exemplo, ao selecionar o *Fale Conosco* a partir do menu Atividade Legislativa/Legislação, o usuário deverá escolher entre as opções: biblioteca e arquivo, leis federais, orçamento da união, portal, proposições e publicações.

Porém, esse padrão não é adotado em todas as páginas. Por exemplo, ao entrar na página da Procuradoria Parlamentar ou na página da Corregedoria Parlamentar, o usuário tem acesso ao telefone e *e-mail* desses órgãos e não visualiza o *Fale Conosco*.

Outro problema é a ausência do serviço em diversas páginas do portal. Por exemplo, se o usuário tiver dúvidas sobre o serviço *Viagens em missão oficial*, que se encontra no menu Transparência, não encontrará o *Fale Conosco* nessa página. O mesmo acontece com o serviço *WebCâmara*, disponível no menu Atividade Legislativa, que não possui explicação sobre o que é o serviço e nem como utilizá-lo. Em 2006 o *Fale Conosco* recebeu 92.091 mensagens (MAIA, 2011), o que representa uma média de 7.674 mensagens por mês ou 348 mensagens por dia útil. Assis (2011) destaca a ausência de compromisso e de prazo de resposta às mensagens recebidas, além da impossibilidade de acompanhamento da tramitação da demanda.

O *Fale Conosco* cumpre o papel para o qual foi criado, tem contribuído para a disseminação da informação política e para o favorecimento da participação cidadã (PAIVA, 2013). Para melhorar a eficiência do serviço é preciso resolver os problemas relativos à ausência de mecanismos para aferição do tempo de resposta e cobrança sobre mensagens sem resposta ou atendimento.

### **3.7 Redes Sociais**

Alguns autores consideram o surgimento da interatividade e colaboração como uma nova fase da Internet, sendo batizada de *Web 2.0*. Para Cortez (2012), a implantação e popularização da Internet recebe o nome de *Web 1.0* enquanto que a *Web 2.0* relaciona-se com o surgimento dos sites de colaboração, dos mecanismos de busca como o Google, e nas mídias sociais, como o Facebook, Youtube e Instagram, entre outros.

Ainda de acordo com Cortez (2012), as mídias sociais, apesar de serem as ferramentas mais recentes da Internet, tornaram-se a voz da sociedade e mudaram as relações de comportamento entre as pessoas comuns, agentes públicos e instituições.

Entre as diversas ferramentas de redes sociais, a Câmara dos Deputados possui contas no Facebook e no Twitter, além de dois Blogs. Para Faria (2012), o Twitter é uma plataforma de redes sociais acessada por milhões de pessoas em todo o mundo, um site de relacionamentos



que conecta pessoas por meio do envio de mensagens curtas (até 140 caracteres). No Twitter foram criadas várias contas diferentes: Agência Câmara, Assessoria de Imprensa, Biblioteca, e-Democracia, Edições Câmara, Plenarinho, Câmara ligada, Rádio Câmara, Relações Públicas, TV Câmara, além de uma conta da Câmara dos Deputados.

Por meio de consulta ao microblog Twitter<sup>5</sup>, é possível verificar que o número de seguidores das contas institucionais é bastante variado. O Twitter da Câmara possui mais de 250 mil seguidores, o da Agência cerca de 80 mil e o da TV Câmara possui 40 mil seguidores. Já a Biblioteca possui somente 251 e o e-Democracia 3.214 seguidores no microblog.

A Câmara dos Deputados possui quatro páginas no Facebook: Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, Biblioteca da Câmara dos Deputados e Editora da Câmara dos Deputados.

De acordo com Perna (2010), o primeiro Blog do portal da Câmara dos Deputados foi desenvolvido pela Comissão de Educação e Cultura, criado em 2008 e descontinuado em 2009. Atualmente a Câmara possui dois Blogs, o blog do programa Câmara Ligada e o blog da Visitação do Congresso Nacional.

O *Câmara Ligada* é um espaço na Internet para os jovens, desenvolvido a partir de um programa de mesmo nome apresentado pela TV Câmara. É um canal de debate sobre temas polêmicos de interesse da juventude. Já o blog da Visitação é um canal que publica assuntos relativos ao Programa de Visitação do Congresso Nacional, além de notícias sobre exposições, eventos e outros temas de interesse público que estejam em pauta no Congresso.

O portal da Câmara dos Deputados permite que os usuários comentem uma notícia, ou encaminhem o texto para uma conta de *e-mail*, Orkut, Facebook ou Twitter. Além disso, existe a possibilidade de enviar um comentário para os parlamentares citados em determinada reportagem. Por exemplo, se a matéria faz uma entrevista com dois Deputados sobre determinado tema, ao selecionar a opção “Enviar opinião para os deputados” o comentário do internauta será encaminhado para os dois Deputados citados na matéria.

Além dos canais institucionais, existem diversas contas nas redes sociais mantidas por Comissões e outros órgãos da Câmara dos Deputados. Cada uma dessas contas é mantida de forma descentralizada, para a divulgação de informações e notícias.

Uma preocupação do comitê gestor do portal da Câmara dos Deputados são as citações (*retweets*) de mensagens enviadas por Deputados e outros perfis de natureza política, uma vez que opiniões pessoais podem ser confundidas com a posição oficial da Câmara. Em função do crescimento do uso do Twitter, o comitê gestor criou um código de conduta com o objetivo de orientar o uso da ferramenta (PERNA, 2010).

---

<sup>5</sup> Disponível em [www.twitter.com](http://www.twitter.com). Acesso em 25/02/2014.

Os Deputados também estão atentos à necessidade de fazer parte desses canais de interação e de contato com seus eleitores. Uma consulta ao Twitter utilizando a frase “deputado federal” apresenta como resultado mais de 300 contas ativas. De acordo com Cortez (2012, p. 23):

Aproveitar ao máximo todos os canais midiáticos faz parte da estratégia da maioria dos parlamentares. Não há dúvidas hoje de que a comunicação digital é um dos meios mais poderosos e baratos. Não estar presente nesses espaços é desperdiçar um instrumento eficiente de construção de conhecimento, de interação com suas bases eleitorais e a sociedade em geral; e de auxílio na definição das ações do parlamentar.

As redes sociais são utilizadas para a divulgação de informações e notícias sobre programas, projetos e atividades de diversos órgãos da Câmara dos Deputados. Não existem estatísticas consolidadas sobre o alcance institucional das contas nas redes sociais, porém, sabe-se que essas redes são canais modernos, simples e velozes para a divulgação e disseminação de informações.

### **3.8 Sua Proposta Pode Virar Lei**

Esta opção apresenta dois canais de participação popular relativos ao processo legislativo, os projetos de iniciativa popular e a Comissão de Legislação Participativa – CLP.

Diferentemente das ferramentas anteriores, baseadas na participação por meio da Internet, esses canais de participação apresentam as regras e formulários que possibilitam a real participação do cidadão no processo legislativo por meio da apresentação de um projeto de lei ou de sugestão legislativa.

#### **3.8.1 Iniciativa Popular**

A apresentação de projetos de iniciativa popular é garantida pela Constituição em seu artigo 61, §2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A previsão constitucional da iniciativa popular das leis no Brasil é uma conquista democrática do povo brasileiro em favor da cidadania e da participação política direta (SANTOS, 2009).

O portal da Câmara apresenta um formulário padronizado para a coleta de assinaturas e informa que o projeto deve ser protocolizado junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, observado o artigo 252 do Regimento Interno.

Para Santos (2009, p. 89), a forma como foi regulamentado o instituto de participação popular por meio da Lei nº 9.709 de 1998 é um indício de que “a maioria dos parlamentares

brasileiros não tem interesse em viabilizar o exercício da iniciativa das leis no país”. Ainda de acordo com Santos (2009), não existe no Brasil lei que tenha surgido a partir de projeto de iniciativa popular e nem mesmo projeto de lei tramitando a partir dessa iniciativa. Formalmente, os projetos que supostamente seriam de iniciativa popular foram validados na Câmara dos Deputados pela assinatura de um deputado ou pelo Presidente da República.

O maior empecilho para os projetos de iniciativa popular é o grande número de assinaturas oriundas de cinco estados diferentes, além da inviabilidade de conferência das assinaturas e demais dados requeridos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (NERY, 2001; ROLIM, 2005; CARVALHO, 2008; TEIXEIRA, 2008; SANTOS, 2009).

Para Teixeira (2008), a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular fica limitada à existência de organizações muito bem estruturadas, dotadas de grande capacidade de penetração na opinião pública e de fartos recursos materiais.

Trata-se da possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposição legislativa a partir de um formulário publicado na página da Câmara dos Deputados. Porém, mesmo com a coleta de um grande número de assinaturas, o projeto não possui caráter imperativo, estando sujeito ao processo legislativo ordinário.

### **3.8.2 A Comissão de Legislação Participativa**

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) foi criada por meio de Resolução nº 21, de 30 de maio de 2001, com o objetivo de receber sugestões legislativas da sociedade civil organizada, que se faz representar por meio de associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe e organizações não governamentais, exceto partidos políticos (BRASIL, 2001a).

As sugestões aprovadas pela CLP se transformam em proposições de autoria da Comissão e passam a tramitar em regime de prioridade na Câmara dos Deputados. De acordo com Nery (2001), a CLP é um instrumento inovador criado para responder um dos maiores desafios enfrentado pelas democracias contemporâneas: o desafio da participação e cidadania.

A função primordial da Comissão de Legislação Participativa é estabelecer uma aproximação entre a sociedade e o Legislativo (ANDRADE, 2003; ASSIS, 2010; ROLIM, 2005; COUTO, 2007; QUEIROZ, 2011).

Carvalho (2008) acredita que a criação da CLP foi um avanço democrático, principalmente quando são comparados os números de sugestões apresentadas à Comissão com o número de projetos de iniciativa popular. Até o final de 2007 foram apresentadas três proposições de iniciativa popular e 603 sugestões foram recebidas pela CLP.

Do total de sugestões recebidas de 2001 a novembro de 2007, 96 foram convertidas em projetos de lei e somente um foi convertido em lei. O PL nº 5.828 de 2001, oriundo de sugestão

da Associação dos Juizes Federais do Brasil, deu origem à Lei nº 11.419, de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial (COUTO, 2007; TEIXEIRA, 2008).

Santos (2009) destaca que a criação da CLP pode ser vista como uma alternativa à participação popular junto ao Poder Legislativo, mas também pode ser analisada como um artifício parlamentar criado para reforçar a representação política. Para Santos (2009), as principais funções da CLP são estimular a mobilização social, aproximar representantes e representados e incentivar a apresentação direta das demandas legislativas da sociedade junto às Casas Legislativas. O modelo federal foi replicado em doze Assembleias Legislativas Estaduais e em quarenta Câmaras Municipais (QUEIROZ, 2011).

A criação da CLP estimulou a participação direta da sociedade na elaboração legislativa, mas os números demonstram que muito ainda tem que ser feito para que se diminua a enorme distância entre o povo e os legisladores (ANDRADE, 2003; ROLIM, 2005).

Queiroz (2011) assevera que o trabalho da CLP não se restringe à criação de proposições. A Comissão é uma tribuna que dá voz às entidades representantes de movimentos sociais e de minorias ao promover audiências e debates sobre diversos temas. Portanto, o êxito da comissão não deve ser medido pelo número de leis aprovadas e sim pela contribuição oferecida pelo colegiado para o debate político.

O número de vagas dos membros da CLP alterou-se ao longo de sua existência. Em 2001 eram trinta e uma vagas, em 2002 o número foi reduzido para vinte e cinco, e em 2004 passou para dezoito. As sucessivas reduções demonstram certo desinteresse de grande parte dos parlamentares por essa Comissão (COUTO, 2007).

Apesar dos avanços, a maioria dos parlamentares demonstra pouco interesse em apreciar as iniciativas da sociedade. Por exemplo, de 2002 a 2005 pelo menos um terço das vagas da Comissão permaneceram sem indicação de parlamentares para ocupá-las (SANTOS, 2009). No início de cada ano os partidos escolhem as presidências das Comissões com base no critério da proporcionalidade partidária. Desde 2002, a presidência da CLP é sempre uma das últimas opções de escolha dos partidos (QUEIROZ, 2011). Para Teixeira (2008), a CLP tem um enorme potencial ainda não aproveitado, como agente capaz de reduzir a distância entre a população e seus representantes.

A Comissão de Legislação Participativa é considerada um avanço democrático ao possibilitar a apresentação de sugestões, que podem se transformar em proposições legislativas, por parte de entidades representantes da sociedade civil. Porém, pelos resultados apresentados até o momento, o êxito da Comissão pode ser medido mais pela oportunidade de ser um canal de debate do que pelas proposições que se transformaram em leis.

#### 4 Conclusões

A Câmara dos Deputados oferece várias ferramentas de participação e de interação, com o objetivo de aproximar a sociedade do parlamento. Cada uma dessas ferramentas vem sendo aprimorada para tornar mais fácil o acesso e a participação dos cidadãos, independente da formação e do conhecimento sobre política ou sobre o processo legislativo.

Afinal, “quanto maior o número de canais abertos entre a sociedade e os poderes instituídos, maiores as chances de prosperidade da democracia participativa e de concretização do ideal da soberania popular” (TEIXEIRA, 2008, p. 57).

A oferta de ferramentas e canais de participação precisa vir acompanhada da disposição dos Deputados e assessores de participarem desse processo, caso contrário a expectativa gerada pode ocasionar frustrações para os cidadãos que aguardam a manifestação dos parlamentares. Nesse caso, é preciso que a instituição avalie constantemente os diversos canais e também as condições oferecidas para que os Deputados e suas equipes possam atuar satisfatoriamente.

Apesar da existência de diversos canais voltados para a participação do cidadão, de um modo geral, são maneiras diferentes para o recebimento de informações e o envio de sugestões e críticas. As possibilidades reais de interferência do cidadão no processo legislativo são praticamente nulas (MARQUES, 2010; ASSIS, 2011; NAKAMURA, 2013).

O modelo apresentado por Silva (2011) permite visualizar a distribuição das ferramentas de participação entre os três requisitos democráticos e respectivas dimensões qualitativas, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Requisitos democráticos e dimensões das ferramentas de participação da Câmara dos Deputados

	<b>Publicidade</b>	<b>Responsividade</b>	<b>Porosidade</b>
<b>Utilitário</b>	<i>Fale com a ouvidoria, Fale com o Deputado, Fale conosco</i>	-	-
<b>Informativo</b>	Redes sociais, Iniciativa Popular, Comissão de Legislação Participativa	<i>Fale com a ouvidoria, Fale com o Deputado, Fale conosco</i>	Enquetes, Redes sociais
<b>Instrutivo</b>	<i>Bate-papo, Enquetes</i>	Enquetes, Redes sociais	<i>Bate-papo, Fale com a ouvidoria, Fale com o Deputado, Fale conosco</i>
<b>Argumentativo</b>	Debates no <i>e-Democracia</i>	<i>Bate-papo, Debates no e-Democracia, Iniciativa Popular, Comissão de Legislação Participativa</i>	Debates no <i>e-Democracia</i> , Iniciativa Popular, Comissão de Legislação Participativa
<b>Processo decisório</b>	não se aplica	não se aplica	-

Fonte: Adaptado pelo autor, de Silva (2011)

As ferramentas estão distribuídas entre as três dimensões, o que caracteriza uma preocupação com a transparência, com o diálogo e com o recebimento de sugestões por parte dos cidadãos. Porém, nenhuma delas garante que a participação do cidadão será levada em consideração no momento da elaboração legislativa.

Por essa razão, identifica-se que a utilização de ferramentas digitais de participação contribui para o sistema democrático, uma vez que proporciona certo grau de debate, troca de informações, mais transparência e conseqüentemente maior possibilidade de controle social. Porém, essas ferramentas ainda mantêm o poder decisório nas mãos dos representantes ao não permitir a transferência de parte do processo de decisão para o cidadão.

Entre vários desafios que se apresentam em relação à participação popular, destacam-se: a) a necessidade de tornar o processo legislativo de fácil compreensão para que mais pessoas possam entender e participar do processo e; b) uma forma de levar as opiniões, críticas e sugestões para dentro da esfera de decisão, para o conhecimento dos Deputados.

Em relação ao primeiro desafio, é preciso investir no leiaute das ferramentas de participação e integração com as áreas de notícias e processo legislativo do portal institucional para tornar a comunicação mais acessível ao cidadão comum, que não é especialista em processo legislativo.

Deve-se ressaltar que a participação massiva de pessoas é menos importante que a garantia da oferta de oportunidades de participação, pois a democracia também pressupõe a liberdade de escolha sobre participar ou não de determinada discussão.

Para Assis (2011) o sítio da Câmara dos Deputados estimula fortemente a participação popular, porém, essa participação é limitada pela necessidade de domínio de conhecimento técnico, de existência de capacidade argumentativa e de domínio da escrita e da Internet.

O segundo desafio é bem mais complexo, uma vez que não se trata de uma discussão tecnológica e sim do debate entre os limites da democracia representativa e a possibilidade de criação de mecanismos que possibilitem a realização de experiências com características de democracia direta.

Se as ferramentas digitais não substituem outras formas de ativismo cívico, tais como abaixo-assinados, manifestações públicas, participação em organizações não governamentais, partidos políticos, audiências públicas, etc., espera-se que possam incrementar as possibilidades de participação do cidadão, seja de forma individual ou em grupos representativos de opinião das majorias e também das minorias.

Nesse sentido, Maia (2011) apresenta a hipótese de que o maior problema das democracias liberais contemporâneas talvez não esteja na participação e sim na baixa capacidade de o cidadão influir individualmente na agenda política, em face da concorrência com o sistema político, instâncias de vários campos sociais (econômicas, religiosas, etc.) e

corporações sociais (organizações da sociedade civil), que na maioria das vezes privilegiam o interesse do grupo sobre o interesse civil ou republicano.

A transformação da sociedade contemporânea em sociedade da informação tem produzido novos desafios nas mais diversas áreas, inclusive na esfera política. A nova conjuntura social aliada ao potencial inovador das tecnologias digitais tem pressionado o poder público a rever conceitos e a criar mecanismos voltados para o fortalecimento da cidadania.

É exatamente por meio da participação, utilizando-se de mecanismos tradicionais e virtuais, que a nova sociedade moldará seus representantes para que aumentem cada vez mais o nível qualitativo de comunicação entre a esfera pública e a esfera política no sentido de maior participação efetiva do cidadão no processo decisório político.

## Referências

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo:** a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. 2003. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

ASSIS, Erika Maria Bastos de. **A política polissêmica:** fazeres, dizeres e silêncio nos programas Fale com o Deputado e Fale com a Ouvidoria da Câmara dos Deputados. 2011. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **O uso da internet como instrumento eficaz de democracia e participação popular:** análise de sua aplicação na Câmara dos Deputados. 2010. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal), Escola Superior Aberta do Brasil, Vila Velha, 2010.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; CAPPI, Juliano; GATTO, Raquel. Os caminhos para o avanço do governo eletrônico no Brasil. In: Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008.** São Paulo: Editora, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 19 de 2001.** Cria a Ouvidoria Parlamentar e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 15 mar. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-19-14-marco-2001-321167-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 set. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 21 de 30 de maio de 2001.** Cria a Comissão de Legislação Participativa. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 31 mai 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-21-30-maio-2001-319754-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ouvidoria parlamentar:** O que é? Para que serve? – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 48 p. – (Série ação parlamentar; n. 412).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 58 de 2013.** Estabelece diretrizes para a Gestão do Relacionamento da Câmara dos Deputados com a sociedade, de forma não presencial, e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 09 jan. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-58-8-janeiro-2013-775040-publicacaooriginal-138697-cd.html>> Acesso em: 24 set. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Fale com o Deputado**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/participe/fale-conosco/fale-com-o-deputado>>. Acesso em: 23 set. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Fale com a Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/ouvidoria>>. Acesso em: 08 out. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Participe**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/participe>>. Acesso em: 21 set. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal e-Democracia**. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.leg.br>>. Acesso em 08 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em 23 fev. 2014.

CARVALHO, Alexandro Gomes da Silva. **A participação popular na Câmara dos Deputados frente às novas tecnologias**. 2008. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2008.

CORTEZ, Camila Gonzaga. **Como aumentar a visibilidade e a credibilidade do parlamentar por meio das mídias sociais?** 2012. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Representação Parlamentar) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2013.

COUTO, Amilcar Amaral. **Comissão de Legislação participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**. 2007. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2007.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 334 p. – (Série temas de interesse do Legislativo; n. 18).

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Meridional, 2011.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal da Câmara. **Revista Fronteiras**: estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 2, n. 12, p.82-94, 01 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.frenteiras.unisinos.br/pdf/89.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2013.

NAKAMURA, Paula Mari Mikai. **O atendimento ao cidadão e o portal da Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

NERY, Carlos Alberto Farias. **A iniciativa popular na elaboração legislativa: um estudo sobre a participação da sociedade no processo de formulação das leis**. 2001. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Desenvolvimento Gerencial) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

PAIVA, Christiane Coelho. **O Programa Fale Conosco da Câmara dos Deputados: é possível participar e interagir?** 2009. 91 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2013.



PERNA, Andrea Sampaio. **O lado invisível da participação política**: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise da Câmara dos Deputados do Brasil. 2010. 269 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP**: legislação participativa ou participação legislativa? 2011. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2011.

ROLIM, Éricka Sobreira Lucena. **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a flexibilização da iniciativa popular**. 2005. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SANTANA, Dinajara Daniel Figueiredo. **Uso das informações da Central de Comunicação Interativa da Câmara dos Deputados pelos gabinetes parlamentares**. 2011. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Legislativa) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2011.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. 2009. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Sivaldo Pereira da. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Meridional, 2011.

STABILE, Max. **Democracia eletrônica para quem**: quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2012.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo**: problemas, limites e alternativas. 2008. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2008.

Artigo recebido em: 02/11/2013

Artigo aceito para publicação em: 13/03/2014



**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI):  
INVESTIGAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS TRÊS PODERES**

**INFORMATION ACCESS ACT (LAI):  
RESEARCH ON ACTIVE TRANSPARENCY IN THE THREE POWERS**

Thiago Gomes Eirão  
Terezinha Elisabeth da Silva  
Raphael da Silva Cavalcante\*

**Resumo:** A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), representa um avanço na disponibilização da informação pública pelos órgãos governamentais, de maneira a promover a transparência das ações e a consolidação da cidadania. Este artigo tem como foco a observância do atendimento dos preceitos de transparência ativa pelos sítios oficiais de órgãos públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O método utilizado foi o descritivo para identificar os preceitos de transparência ativa, o que possibilitou destacar ainda aspectos relativos aos conceitos de transparência e *accountability* que vieram à tona com a referida Lei. A análise realizada demonstra que a maioria dos sítios pesquisados atende aos requisitos da referida Lei.

**Palavras-chaves:** Lei de Acesso à Informação; Informação Pública; Transparência Ativa; Política de Informação.

**Abstract:** The Federal Law 12.527/2011, known as Information Access Act (LAI), is a breakthrough in the provision of public information by government agencies in order to promote transparency of actions and the consolidation of citizenship. This paper focuses on monitoring the compliance with the rules of active transparency accomplished by official websites of federal agencies of the Executive, Legislative and Judiciary. The method used was descriptive, in order to identify the principles of active transparency, which has made it possible to highlight

---

\* Thiago Gomes Eirão, doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (2014), mestre em Ciência da Informação e graduado em biblioteconomia ([thiago.eirao@camara.leg.br](mailto:thiago.eirao@camara.leg.br)). Terezinha Elisabeth da Silva, pós-doutora em Ciência da Informação (Universidade Federal de Minas Gerais, 2010), doutora em Multimeios, mestre em Biblioteconomia e graduada Biblioteconomia. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados e docente do Curso de Mestrado Profissional em Gestão da Informação ([terezinha.elisabeth@camara.leg.br](mailto:terezinha.elisabeth@camara.leg.br)). Raphael da Silva Cavalcante, mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (2012), graduado em Biblioteconomia. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados ([raphael.cavalcante@camara.leg.br](mailto:raphael.cavalcante@camara.leg.br)).

some aspects related to the concepts of transparency and accountability. The analysis shows that most of the sites surveyed do have effective compliance with the requirements of the Act.

**Keywords:** Information Access Act; Public Information; Active Transparency; Information Policy.

## 1 Introdução

O clamor social contra a negligência do Estado brasileiro em relação à gestão adequada de questões públicas fundamentais, materializado na forma das inúmeras manifestações populares ocorridas a partir de junho de 2013 em várias cidades, demonstrou com ares de ineditismo uma maior disposição da população em participar ativamente das diretrizes político-sociais do país. Mais do que nunca, fez-se premente a necessidade de os governantes se alinharem às demandas populares, principalmente por intermédio da administração idônea do erário. Dentre tantos direitos fundamentais presentes neste contexto, um dos que se evidencia é o direito de acesso às informações públicas, de maneira livre e que possibilite acompanhar e controlar a gestão do orçamento público e das demais atividades dos agentes públicos.

Embora a temática de acesso à informação pública já conte com vários trabalhos, como os de Spécie (2008) e Batista (2010), esse tema entrou fortemente em pauta após o advento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que colocou oficialmente o Brasil no rol das nações que seguem a tendência mundial de propiciar transparência às atividades conduzidas pelo Estado. Assunto não inédito no resto do mundo e na América Latina, o Brasil foi o 17º país de um grupo de 20 países latino-americanos a possuir sua própria lei de acesso à informação. A questão do acesso dos cidadãos às informações públicas, no entanto, não consiste em uma novidade na gestão pública brasileira, tendo sido prevista na Constituição Federal de 1988. Em atendimento a esta demanda, vários veículos de comunicação prestaram-se à divulgação das atividades governamentais, destacando-se inserções em rádio, televisão, imprensa escrita e, nos últimos anos, sítios das entidades públicas na Internet.

No que diz respeito à divulgação de informações de interesse público por meio de sítios oficiais, a Lei nº 12.527 regulamenta essas iniciativas de forma ostensiva, estabelecendo a denominada transparência ativa. De acordo com a Lei, os órgãos e entidades públicas, no intuito de divulgar informações por eles produzidas ou custodiadas, deverão utilizar todos os meios de comunicação disponíveis e, obrigatoriamente, promover a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores.

Frente a esse contexto, o presente estudo tem como foco a observância do atendimento

dos preceitos de transparência ativa pelos sítios oficiais de órgãos públicos, em obediência às disposições da LAI. Para tanto, foram analisados sítios de órgãos proeminentes da Administração Pública Federal, selecionados dentre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>1</sup>.

## 2 Marco teórico

Já mencionado em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à informação no Brasil levou várias décadas para ser tratado como norma jurídica, o que ocorreu com a Constituição de 1988, marco fundamental do processo de redemocratização do país após o período do regime militar.

O inciso XXXIII do artigo 5º (que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos) da Constituição explicita o direito que todos têm de “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, informações essas que devem ser “prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”, com ressalvas àquelas informações consideradas sigilosas (BRASIL, 2012).

Da mesma forma como houve um longo intervalo entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o tratamento constitucional do direito à informação no Brasil, há entre a promulgação da Constituição Cidadã e a regulamentação do dispositivo acima mencionado um hiato de 23 anos. Nesse lapso de tempo em que a ausência da regulamentação deixou desassistida a cidadania, foram importantes as ações da própria sociedade organizada em torno de algum controle das ações do governo por meio de portais de monitoramento, a exemplo da Transparência Brasil,<sup>2</sup> fundada no ano de 2000 com o compromisso de combater a corrupção governamental.

Finalmente, em 2011, a LAI inseriu o Brasil no movimento mundial de reconhecimento do acesso à informação pública como direito do cidadão. A abertura dos processos regulamentada pela Lei está não apenas garantida, como tem seu funcionamento detalhado nos quarenta e sete artigos, cujo teor vai desde a definição dos conceitos abrangidos pela Lei, até a discriminação de recursos, ferramentas, formas de interação com a sociedade e sanções aos órgãos e servidores que a descumprirem. Entre os dispositivos da lei, o artigo 8º, parágrafo 3º, em seus incisos I a VIII, menciona os requisitos mínimos que os sítios de órgãos e entidades públicas devem atender, como: a) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo, proporcionando acesso fácil à informação; b) permitir a formatação de relatórios eletrônicos; c) permitir acesso externo automatizado; d) divulgar detalhadamente os formatos empregados na estruturação da

<sup>1</sup> Este artigo é parte dos estudos empreendidos no âmbito do projeto “Acesso à informação: ações e estratégias da Câmara dos Deputados para atender à Lei 12.527/2011”, registrado nos Grupos de Pesquisa do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

<sup>2</sup> [www.transparencia.org.br/](http://www.transparencia.org.br/)

informação; e) garantir a autenticidade e integridade das informações; f) manter as informações atualizadas; g) indicar dados de contato para eventuais comunicações; h) adotar medidas que garantam a acessibilidade para pessoas com deficiência, conforme previsto em leis específicas (BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, 2013).

A sanção desta importante norma jurídica traz à tona várias discussões que perpassam o contexto complexo de uma sociedade que convive com o crescente desenvolvimento da tecnologia de informação e que é transformada cotidianamente pela comunicação via Internet, cada vez mais presente e frequente. Tais circunstâncias impulsionam o acesso do cidadão às ações governamentais e acionam a possibilidade de acompanhamento efetivo dos agentes políticos de todos os âmbitos e níveis da administração.

Optou-se por destacar neste trabalho os conceitos de transparência de informações e *accountability*, mencionados em grande parte dos estudos relativos à LAI.

A transparência na administração pública é uma ideia e prática de caráter recente. Logicamente, isso é mais evidente no Brasil, que, desde o Descobrimento, passou por períodos curtos de democracia. Segundo Gruman (2012, p. 102), “a transparência das informações está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas públicas e à qualidade dos gastos governamentais”. Dotando a sociedade de informações, o Estado garante a abertura “das premissas adotadas para a elaboração e implantação da política pública [...], algo impensável em sociedades nas quais a assimetria de informação é a regra, e não a exceção, como se pretende na sociedade brasileira”.

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, constitui um dos fundamentos da chamada boa governança, entendida como a capacidade de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006, *apud* GRUMAN, 2012, p. 101).

Jardim (2012) destaca o conceito de transparência informacional em oposição ao conceito de opacidade informacional, indicando que ambos são relacionais porque dizem respeito aos dispositivos jurídicos e à gestão governamental. Ainda segundo o autor, é importante perceber que o conceito de Estado também é relacional e vai além do Estado-coisa, porque:

não é um bloco monolítico sem fissuras, mas um campo de batalhas estratégico; não é um dispositivo unitário, calcado numa repartição homogênea dos centros de poder; é uma arena de lutas: há conflitos entre aparelhos de Estado e no interior de cada um deles; trata-se de um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder (JARDIM, 2012, p.4)

Terrou (2007, p. 7 *apud* SOUZA 2012, p. 162) lembra que “informação [é] o conjunto de condições e modalidades de difusão para o público (ou colocada à disposição do público), sob formas apropriadas, de notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões”. Assim,

a transparência não se relaciona apenas com o fluxo da informação, mas também com a qualidade e o uso da informação, favorecendo a *accountability* (ANGÉLICO, 2012). A *accountability*, entendida como a “obrigação de [uma instituição] abrir-se ao público, obrigação de explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções” (SCHEDLER, 2008, p. 7, *apud* ANGÉLICO, 2012, p. 12), alia-se positivamente à transparência de informações, sendo uma de suas consequências.

Apesar dos avanços proporcionados pelas normas jurídicas que tratam do acesso à informação, ainda se observa um grau significativo de opacidade das ações do Estado, o que leva à ideia de assimetria de informações, ou seja, é sempre maior e mais significativa a quantidade de informação que o Estado detém sobre o cidadão que o contrário. Apesar da permanência da assimetria, é justamente a norma jurídica que tem a capacidade de promover a simetria de informações, proporcionando a regulamentação do espaço público – espaço de disputa – porque “as políticas públicas são um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (GRUMAN, 2012, p. 100). Dessa forma, o Governo, em seu papel de agente mais importante no âmbito do Estado, assume a função de estabelecer regras, sejam elas meras diretrizes ou normas jurídicas, de caráter obrigatório políticas mandatárias.

Como regra obrigatória, a LAI tem, portanto, a importante função de regular o espaço político-informacional, contribuindo para a diminuição da assimetria e promovendo a transparência e a *accountability*, que segundo Hirano (2006, p. 12) é “[...] um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral”. Para tal, o principal mecanismo estabelecido é pautado na transparência ativa.

### **3 Transparência ativa**

A característica definidora do conceito de transparência ativa, embora haja uma pequena literatura a respeito, pode-se afirmar que se relaciona à divulgação de informações de interesse coletivo por iniciativa do próprio Estado, sem a necessidade de solicitações prévias. Trata-se, portanto, do tipo mais desejável de transparência pública e denota a preocupação do Estado em dar publicidade às suas ações, provendo insumos para que o cidadão possa monitorar os rumos da Administração.

Conforme já observado, a questão vem sendo trabalhada há alguns anos no Brasil. Em 2004, por iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), foi lançado o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar” (BRASIL, 2013). Os dados disponibilizados pelo Portal são de responsabilidade dos Ministérios e dos demais órgãos do Poder Executivo, cabendo à CGU apenas a divulgação. Ao longo dos anos, percebe-se a utilização crescente do veículo. Em 2005

foram computados 285.968 acessos, enquanto em 2012 o número aumentou para 8.170.046. Em paralelo, órgãos ligados aos Poderes Legislativo e Judiciário, por ocasião da criação dos respectivos portais institucionais na Internet, também tomaram a iniciativa de divulgar dados de interesse público.

No entanto, o maior impulso à questão da transparência ativa veio em 2011 com a Lei 12.527 (LAI), descrevendo os tipos de informações que devem ser divulgadas espontaneamente pelos sítios na Internet de órgãos e entidades públicas: competência e estrutura organizacional; convênios; despesas; processos licitatórios; acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, e perguntas e respostas frequentes da sociedade.

No âmbito do Poder Executivo, mais uma vez, coube à CGU o gerenciamento da questão a partir do papel que lhe atribuiu o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a aplicação da nova legislação para os órgãos do Poder Executivo Federal. No cumprimento da tarefa, a CGU criou o sítio Acesso à Informação<sup>3</sup> e a cartilha Acesso à Informação Pública<sup>4</sup>, trazendo esclarecimentos acerca da LAI. Além disto, no que se refere propriamente à transparência ativa, a CGU criou um modelo para disponibilização das informações exigidas nos sítios oficiais, que vem sendo reproduzido pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. Em paralelo, os órgãos dos demais poderes, a seu modo, seguiram em atendimento à LAI com a divulgação das informações pertinentes em seus respectivos sítios. A forma como isto tem se dado é o foco de interesse deste estudo.

#### **4 Estratégia metodológica**

A pesquisa caracteriza-se como estudo exploratório, calcado na observação de sítios oficiais de órgãos públicos acessíveis na Internet entre agosto de 2012 e dezembro de 2012. A partir do artigo 8º da LAI, que aponta os requisitos mínimos para a transparência ativa dos sítios, foram definidos os seis pontos a serem verificados de forma a atestar o cumprimento da legislação, a saber:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

<sup>3</sup> <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/>

<sup>4</sup> <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf>

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Conforme pode ser observado, cada um desses pontos equivale a um dos incisos do primeiro parágrafo do referido artigo da Lei.

A amostragem de sítios deu-se de forma não estatística, buscando englobar sítios de órgãos relevantes de abrangência federal, pertencentes a cada um dos Poderes do Estado, perfazendo um total de 15 sítios. Do Poder Executivo foram selecionados seis órgãos:

- 1) Presidência da República;
- 2) Controladoria-Geral da União (CGU);
- 3) Ministério da Educação (MEC);
- 4) Agência Nacional de Águas (ANA);
- 5) Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e;
- 6) Ministério da Saúde (MS).

Tendo em vista que o Poder Executivo conta na sua estrutura com órgãos públicos de natureza diversa (ministérios, agências reguladoras, fundações, empresas públicas), a amostra desse poder foi composta na tentativa de explorá-lo para além da visão de Ministérios.

Do Poder Legislativo foram selecionados três órgãos:

- 1) Senado Federal (SF);
- 2) Câmara dos Deputados (CD) e;
- 3) Tribunal de Contas da União (TCU).

Embora não integre oficialmente este Poder, alinha-se a ele por sua atuação auxiliar nas atividades de controle externo de competência do Congresso Nacional. Por fim, do Poder Judiciário foram selecionados seis órgãos:

- 1) Supremo Tribunal Federal (STF);
- 2) Superior Tribunal de Justiça (STJ);
- 3) Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
- 4) Tribunal Superior do Trabalho (TST);
- 5) Superior Tribunal Militar (STM) e;
- 6) Ministério Público Federal (MPF).

Embora o MPF não seja formalmente membro do Poder Judiciário, sua atuação como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado o aproxima desse poder.

## **5 Análise e discussão dos dados**

### **5.1 Poder Executivo**

A observação dos portais dos órgãos do Poder Executivo revela a utilização de uma estrutura padrão para atendimento das diretrizes da LAI. Na página inicial de cada portal é possível identificar um *link*, representado pelo logotipo característico da iniciativa, que remete a



uma página dedicada ao tema “acesso à informação”. Essas páginas apresentam, pelo menos, oito tópicos em destaque: Institucional, Ações e Programas, Auditoria, Convênios, Despesas, Licitações e Contratos, Servidores e Perguntas Frequentes. Além destes tópicos, as páginas apresentam links para o Serviço de Atendimento ao Cidadão do órgão, para informações gerais sobre a Lei de Acesso à Informação e explicações sobre informações classificadas como sigilosas (Tabela 1).

Acerca dos oito tópicos destacados, tem-se referência clara ao parágrafo 2º do artigo 7º do já citado Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que aponta os requisitos para o cumprimento da transparência ativa por parte dos sítios oficiais do Poder Executivo, a saber:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

Como pode ser observado, o parágrafo representa basicamente os requisitos encontrados na própria LAI para o atendimento da transparência ativa, acrescido de alguns outros aspectos relacionados à remuneração de servidores públicos e informações sobre o SIC do próprio órgão. Diante disso, pode-se afirmar que todos os portais pesquisados levam em consideração os seis pontos obrigatórios para o cumprimento da transparência ativa exigidos pela LAI e também os outros dois pontos exigidos pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei no âmbito do Poder Executivo.

Dentre os portais pesquisados, o que mais chama atenção é o da Presidência. Trata-se de uma instituição bastante segmentada em Assessorias, Conselhos e Secretarias. No entanto, cada uma dessas divisões possui a sua própria página dedicada à Lei de Acesso à Informação e, conseqüentemente, aos requisitos necessários à transparência ativa.

Em relação à utilização do Portal da Transparência, o veículo faz-se notório em pelo

menos um quesito: o registro das despesas. Os tópicos relativos ao registro de despesas dos portais da Presidência, da ANA e do MEC remetem diretamente a informações dos órgãos disponibilizadas no Portal da Transparência.

Quadro 1- Poder Executivo: parâmetros analisados

Parâmetros (art. 8º § 1º)	PODER EXECUTIVO					
	Presidência	CGU	MEC	ANA	ANATEL	MS
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
III - registros das despesas;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria

## 5.2 Poder Legislativo

Diferentemente do Poder Executivo, os três órgãos do Poder Legislativo adotaram páginas próprias para disponibilizar o conteúdo exigido pela LAI. A semelhança consiste no *link* “Transparência” como a porta de entrada para o conteúdo.

Dos seis itens exigidos pela Lei 12.527/11, todos foram encontrados nas respectivas páginas de Internet, com pequenas particularidades (Figura 2). Citem-se, por exemplo, as

exigências feitas no inciso II da LAI, referentes aos repasses e transferências, A Câmara e o TCU apresentam relatórios anuais, e o Senado Federal apresenta relatórios trimestrais.

Cabe ressaltar que a exigência do inciso IV já era um item disponível em cada órgão antes mesmo da Lei 12.527/11, por isso a organização e a discriminação dos procedimentos licitatórios são bem sofisticadas, possibilitando buscas por contratos e licitantes, entre outros.

Quadro 2 - Poder Legislativo: parâmetros analisados

Parâmetros (art. 8º § 1º)	PODER LEGISLATIVO		
	CAM	SEN	TCU
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	SIM	SIM	SIM
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	SIM	SIM	SIM
III - registros das despesas;	SIM	SIM	SIM
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	SIM	SIM	SIM
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	SIM	SIM	SIM
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria

### 5.3 Poder Judiciário

Assim como no Poder Legislativo, os órgãos do Poder Judiciário adotaram modelos próprios de apresentação e organização dos conteúdos exigidos pela Lei 12.527/11. Os locais escolhidos para apresentação das informações foram as páginas de “Transparência” de cada instituição. Nos seis órgãos pesquisados foi possível encontrar um número expressivo de atendimento das exigências da LAI (Figura 3).

Sobre o inciso III, cada órgão tem forma própria de discriminar os registros de despesas. STF e TST apresentam relatório a cada trimestre, STJ, STM e MPF apresentam relatório

anual e o TSE apresenta relatório semestral.

Já sobre o inciso IV, o único órgão que não apresenta as informações referentes aos procedimentos licitatórios na página de transparência é o STM, que deixa um menu exclusivo para esse item em seu portal. Sobre o inciso V, que exige a apresentação de dados gerais sobre programas, ações e projetos de cada órgão, apenas o STM não respeitou o exigido pela Lei. Não há qualquer alusão a projetos e programas em desenvolvimento no órgão.

No item VI, que demanda a existência de uma página com as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade, houve uma obediência de 50% do total de órgãos: STF, STJ e MPF possuem em suas páginas de transparência listas com as perguntas mais demandas pelos cidadãos, com as devidas respostas. Por outro lado, TST, TSE e STM não relacionam listas de perguntas e respostas.

Quadro 3 - Poder Judiciário: parâmetros analisados

Parâmetros (art. 8º § 1º)	PODER JUDICIÁRIO					
	STF	STJ	TSE	TST	STM	MPF
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
III - registros das despesas;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

Fonte: Elaboração própria

## 6 Conclusão

Dentro dos preceitos de acesso à informação estabelecidos pela nova norma jurídica brasileira, a transparência – ativa ou passiva – é um dos itens basilares de todo o sistema de acesso à informação pública. Sendo assim, o que se pode entender como o primeiro passo rumo à democratização da informação e abertura de arquivos secretos é a transparência ativa, consistente em ações de cada órgão no sentido de proativamente apresentar itens mínimos referentes a suas atividades.

Em meio à grande repercussão gerada pelo advento da LAI, foi possível observar que, de maneira geral, os órgãos pesquisados buscaram adequar-se às exigências da norma jurídica no tocante aos quesitos de transparência ativa. Apesar de se tratar de uma inovação na relação entre Estado e cidadão, os itens exigidos pela Lei 12.527/11, já faziam parte de um grupo de demandas reprimidas da sociedade. Agora cabe ao Estado e aos cidadãos afinar tal relação para que cada vez mais a informação pública seja disponível, transparente e acessível.

Ademais, no que se refere ao acesso a informações de interesse público, entende-se que a oferta de canais de acesso aos dados é apenas parte do paradigma; em certo momento, a questão desloca-se da acessibilidade para a qualidade das informações. A exigência de disponibilização dos dados pode gerar uma má qualidade nos dados apresentados, informações incoerentes e em excesso. Tais temores já são reais e a solução de tais problemas resvala, necessariamente, em diversos aspectos de qualidade de informação: a possibilidade de mineração dos dados, a completeza e a atualidade das informações e, talvez o mais importante, a “interpretabilidade” do que está disponível.

Com o advento da filosofia de dados abertos, que prega a oferta de dados brutos em formato aberto para livre utilização em aplicações ou ferramentas digitais, é cada vez maior a participação de pessoas da sociedade no trato e interpretação dos dados brutos disponíveis pelos órgãos públicos. Como consequência, essa dinâmica pode gerar resultados ou índices que o próprio órgão desconhecia. Dessa forma, essa interação pode lançar um novo olhar sobre o órgão e até mesmo causar uma mudança de paradigma no seu processo de apresentação e tratamento de dados. Um primeiro reflexo dessa interação é o surgimento do conceito de *big data*, que mostra a importância do trabalho com dados brutos e a melhor forma de sua disponibilização.

É cada vez mais nítido que a participação da sociedade no cotidiano do Estado é fato fundamental para a democratização da informação e do acesso público; porém, para que isso seja realmente alcançado, a informação precisa ser contextualizada a fim de ser útil à construção de sentido.

## Referências

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>> Acesso em: 9 jan. 2014.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202 f. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>> . Acesso em: 9 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal**. 2013. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição Extra, 16 maio 2012, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição Extra, 18 nov. 2011, p. 1.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229/23345>> Acesso em: 9 jan. 2014.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação pública: dimensões político-informacionais. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB, 13. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. Disponível em: <<http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>> Acesso em: 9 jan. 2014.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE\\_ANA\\_CAROLINA\\_YOSHIDA\\_HIRANO\\_ANDRADE\\_MOTA.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2014

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O acesso à informação na legislação brasileira. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr. 2012. Disponível em: <[http://www4.fjrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/316/277](http://www4.fjrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/316/277)>. Acesso em: 9 jan. 2014.

SPÉCIE, Priscila. **Política externa e democracia**: reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2008. Disponível em:

<[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25112008-174118/publico/DISSERTACAO\\_PRISCILA\\_SPECIE.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25112008-174118/publico/DISSERTACAO_PRISCILA_SPECIE.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2014.

Artigo recebido em: 16/09/2013

Artigo aceito para publicação em: 18/02/2014



**ELEIÇÕES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
DESENVOLVIMENTO DAS PROPOSIÇÕES NACIONAIS PARA AS ELEIÇÕES  
DIRETAS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

**ELECTIONS IN REGIONAL INTEGRATION: DEVELOPMENT OF NATIONAL  
PROPOSITIONS TO DIRECT ELECTIONS OF MERCOSUR PARLIAMENT**

Bruno Theodoro Luciano\*

**Resumo:** O objetivo do estudo é analisar o andamento das propostas legislativas para eleições dos parlamentares do Mercosul em todos os Estados-Membros do bloco. É apresentada e avaliada a situação das discussões sobre as eleições diretas nos Estados que ainda não aprovaram as diretrizes para as eleições mercosulinas, bem como a já aprovada e aplicada legislação eleitoral paraguaia. Conclui-se que enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguaias não utilizaram novas regras eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado.

**Palavras-chaves:** Mercosul; Parlamento do Mercosul; Eleições Diretas.

**Abstract:** The objective of this study is to analyze the situation of the legislative proposals to the Mercosur Parliament elections in all Member-States in the bloc. It is presented and evaluated the discussions about direct elections in the States which did not approve the directives for Mercosur elections, as well as the already approved and applied Paraguayan electoral legislation. It is concluded that while projects found in Argentine and Brazil bring political innovations to the election of Mercosur representatives, the Paraguayan resolutions have not used new electoral rules in the elections for Parlasur, reproducing the same electoral model adopted in Senate national elections.

**Keywords:** Mercosur; Mercosur Parliament; Direct Elections.

---

\* Bruno Theodoro Luciano, bacharel e mestre em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). Foi bolsista de mestrado do CNPq ([brutheodoroluciano@gmail.com](mailto:brutheodoroluciano@gmail.com)).



## **1 Introdução**

Sucessor da antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), criado em 2006, foi idealizado como um espaço institucional para a introdução de valores democráticos e pluralistas a um processo de integração regional marcado pelo protagonismo dos Chefes de Estados em todo seu desenvolvimento. Uma das grandes novidades inseridas com a constituição do Parlasul foi a introdução de bancadas nacionais proporcionais às assimetrias populacionais dos Estados-Membros e de eleições diretas para a escolha de seus representantes, como meios de redução do déficit democrático na integração do Mercosul. O ano de 2014 é a data limite para a realização das eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados-Membros do Mercosul, de acordo com o Protocolo Constitutivo do Parlamento Regional. Embora, desde 2008, as eleições para o Parlasul já tenham sido realizadas pelo Paraguai, os demais países do bloco ainda se encontram em fase de proposição e aprovação das legislações referentes ao seu primeiro pleito regional.

O presente estudo pretende analisar o andamento das propostas legislativas para eleições dos parlamentares do Mercosul em todos os Estados-Membros do bloco. Será apresentada a situação das discussões sobre as eleições diretas nos Estados que ainda não aprovaram as diretrizes para as eleições mercosulinas, bem como a já aprovada e aplicada legislação eleitoral paraguaia. Discute-se se as legislações aprovadas ou em tramitação nos países do Mercosul seguem a lógica dos sistemas eleitorais domésticos ou se trazem inovações políticas a esse pleito de natureza regional.

Enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguayas não utilizaram novos sistemas eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado. Ademais, é visto no caso brasileiro o transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, com a possibilidade de que as eleições para o Parlasul no Brasil tornem-se um experimento político nacional.

## **2 Origens e Desenvolvimento do Parlamento do Mercosul**

Desde o início da construção do Mercosul, a inclusão dos legislativos nacionais na integração regional era vista como modo de se legitimar um processo de integração desenvolvido por Estados que estavam, no momento, em um movimento de redemocratização. Com a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, foi criada, além de órgãos de controle executivo e político da integração comandados pelos executivos dos Estados-membros, uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) responsável pela facilitação da implementação das normas referentes à consolidação do Mercado Comum (LUCIANO, 2012). Com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a CPC passa a formalmente a ser inserida dentro da estrutura institucional

do bloco. O Protocolo de Ouro Preto esclareceu a posição e papel da CPC dentro da estrutura mercosulina. Nas primeiras reuniões da CPC já pode ser encontrado o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul.

Com o início do século XXI, há um novo impulso na integração regional, em virtude da reaproximação entre Argentina e Brasil e da recuperação econômica desses países. Um esforço de revitalização da integração é identificado a partir do governo de transição argentino de Eduardo Duhalde, quando encontros em Brasília e Guayaquil com o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmaram uma redefinição de prioridades para a América do Sul na política externa. A ascensão dos governos Lula e Kirchner e a convergência ideológica entre os presidentes impulsionaram essa nova fase do relacionamento bilateral e da integração regional (EPSTEYN; JATOBÁ, 2007). Decorrente desse contexto, é assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 2005, o qual passa a entrar em vigor em 2006. Esse documento transforma a antiga CPC em uma instituição com características mais próximas de um órgão legislativo parlamentar no âmbito da integração regional (RIBEIRO, 2008).

No campo das competências, coube ao Parlasul:

[...] emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco (RIBEIRO, 2008, p. 198).

As prerrogativas do Parlasul têm se limitado a um papel consultivo no processo decisório do Mercosul, por meio dos pareceres sobre os projetos pertencentes às demais instâncias do bloco. O Parlasul, portanto, no escopo legislativo, na formulação e aprovação dos acordos, permanece como esfera consultiva no Mercosul (LUCIANO, 2012).

A previsão de realização de eleições diretas para a escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo Protocolo Constitutivo do Parlasul. Segundo esse documento, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro (art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foi aprovada pelo Parlasul em 2010 os termos da distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (DRUMMOND, 2009).

Tabela 1- Incorporação da representação cidadã no Parlasul

<b>Estados-membros</b>	<b>População (aproximada em milhões)</b>	<b>Primeira etapa (2006-2010)</b>	<b>Segunda etapa I (2011-2014)</b>	<b>Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)</b>
<b>Uruguai</b>	3,3	18	18	18
<b>Paraguai</b>	6,4	18	18	18
<b>Venezuela</b>	27,6	-	-	31
<b>Argentina</b>	41,7	18	26	43
<b>Brasil</b>	203,4	18	37	74
<b>Total</b>	<b>282,4</b>	<b>72</b>	<b>99</b>	<b>184</b>

Fonte: Luciano (2012).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaias e uruguaias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira.

Atualmente o processo de inserção da representação cidadã encontra-se no primeiro estágio de sua segunda etapa, em que as delegações nacionais já apresentam alguma diferenciação numérica, porém transitória e reduzida. Até o momento somente o Paraguai realizou eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes, em 2008 e 2013. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, os demais países teriam até 2014 para passar a escolher seus parlamentares por representação direta.

### **3 Proposições e legislações nacionais para as primeiras eleições do Mercosul**

#### **3.1 Argentina**

Desde 2008, diversos projetos de lei já foram apresentados no Senado e na Câmara dos Deputados da Argentina a respeito das primeiras eleições diretas para o Parlasul no país. “Na Argentina foram debatidos diferentes projetos de lei, mas nunca se chegou a um acordo” (LUCCI, 2012, p.86, tradução nossa).

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do Congresso Nacional argentino, 20 projetos referentes às eleições diretas para o Parlasul foram encontrados<sup>1</sup>. A grande maioria desses projetos faz referência à realização de eleições diretas em 2011, em conjunto às eleições

<sup>1</sup> Levantamento realizado pelo autor na base de dados de projetos de lei do Congresso de la Nación Argentina. Disponível em < <http://www.congreso.gov.ar/>>. Acesso: fevereiro, 2013.

para Governador e Presidente da República, quando 26 representantes argentinos deveriam ser eleitos para o Parlasul, segundo o critério de representação cidadã. Embora apresentem singularidades em critérios específicos e em suas justificativas, as proposições argentinas podem ser agrupadas em três categorias: sistema misto, sistema de distrito único e sistema de regiões nacionais, baseadas nos sistemas eleitorais adotados na escolha dos representantes argentinos para o parlamento regional.

A metade dos projetos apresentados estipula a utilização de um sistema misto para escolha dos parlamentares do Mercosul (S-1316-09, S-2555-10, S-4005-10, S-103-12, 4009-D-2008, 3794-D-2009, 4634-D-2009, 7116-D-2010, 7979-D-2010, 6091-D-2011). Nesse modelo, parte das vagas seria destinada a cada uma das 23 Províncias argentinas e à Cidade Autônoma de Buenos Aires, seguindo o modelo majoritário de escolha do Senado. O restante das vagas, a depender do estágio de inserção do critério de representação cidadã, seria selecionado pelo país todo, como um distrito único, por listas partidárias preordenadas.

A representação argentina deve ser absolutamente igualitária, dentro das possibilidades, para o conjunto das vinte e quatro províncias que conformam nosso país... Daí a nossa proposta de uma representação similar de cada província, se o número de parlamentares do MERCOSUL permitir, ou na sua impossibilidade, de uma representação justa que marque um ponto de equilíbrio entre as distintas Províncias do nosso país. (SENADO DE LA NACIÓN, 2010, tradução nossa) (S-2555-10).

Um segundo sistema eleitoral encontrado nos projetos argentinos de eleições para o Parlasul é adoção de um sistema eleitoral de distrito único, em que os candidatos serão selecionados pelas listas partidárias (S-1994-08, S-1572-09, S-530-11, 5453-D-2010, 7120-D-2010, 8196-D-2010, 1790-D-2011). A presença de diversidade geográfica por províncias e de cotas femininas, com variações entre os projetos, estariam incluída dentro de cada lista partidária apresentada.

(...) a opção de distrito único representa melhor o espírito do acordo firmado pela Argentina porque prioriza a representação direta dos cidadãos no Parlamento e não a mediação da unidade administrativa subnacional que inverte o sentido e o espírito do Parlamento do MERCOSUL que tende à supranacionalidade. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2010, tradução nossa) (1790-D-2010).

Outros modelos eleitorais, diferentes dos dois sistemas mais presentes entre os projetos de lei para o Parlasul, também são encontrados no *Congreso de la Nación Argentina* (S-3839-10, 3804-D-2011, 3491-D-2012). Essas demais proposições apresentam um sistema distinto dos modelos anteriores ao incluir a distribuição de vagas por cinco Regiões nacionais, somatório de Províncias vizinhas, e não por cada Província argentina e Cidade Autônoma.

Porém, nos resta uma opção que contem em si mesma o princípio de representação soberana, o federalismo, e a promoção das regiões que promove a Constituição Nacional e nos permite garantir a representação nas listas.

Esta opção é a de um Sistema de distrito único baseado em cinco seções eleitorais: Norte Grande, Región Centro, Patagonia, Cuyo, e Buenos Aires. Algumas delas estão funcionando como regiões e outras não, como é o caso de Buenos Aires que estaria integrada pela Cidade de Buenos Aires e a Província.

Para a representação parlamentar de cada região se considerará o coeficiente de porcentagem de deputados nacionais que se elegem por cada distrito. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2012, tradução nossa) (3491-D-2012)

Espera-se que as eleições para o Parlasul na Argentina ocorram conjuntamente às eleições presidenciais. Dentre as dificuldades encontradas para a aprovação de um dos sistemas eleitorais apresentados está a necessidade de construção de acordos políticos, a negociação quanto aos critérios de proporcionalidade, o lugar das minorias políticas e a questão da representatividade entre as Províncias argentinas. A combinação de todos esses problemas, com o objetivo de evitar a sobre-representação de determinados setores, é o cerne das limitações ao alcance de acordo político para a aprovação das primeiras eleições do Parlasul no país.<sup>2</sup>

### 3.2 Brasil

O debate acerca da inserção de eleições diretas para os representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul tem se centrado em dois projetos de lei, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, em tramitação simultânea no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 5.279 de 2009, de autoria do deputado Carlos Zaratini (PT-SP), foi inicialmente previsto para regulamentar as eleições do Parlasul para o ano de 2010, mas devido a não-conclusão de sua aprovação em tempo hábil, foi incluído o Substitutivo do mesmo, prevendo a realização das primeiras eleições para o Parlasul no Brasil em 2014, em conjunto às eleições para Presidente, Governadores, Senadores e Deputados.

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 126 de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), tinha o intuito de estabelecer as eleições para o Parlasul ainda em 2012, em conjunto às eleições municipais. Não tendo sido aprovado no prazo de um ano antes das eleições de outubro de 2012 – conforme determina a regulamentação para a inclusão e/ou modificação da regra eleitoral –, o citado PLS recebeu substitutivo prevendo a realização do pleito também para 2014, conjuntamente às eleições de natureza federal e estadual.

Analisando-se comparativamente as proposições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, encontramos um eixo de pressupostos compartilhados entre os projetos, relacionados aos princípios eleitorais seguidos durante o pleito para o Mercosul e às disposições vinculadas à

---

<sup>2</sup> Argumentos retirados de entrevista de funcionários do Congresso de la Nación, realizada por Bueno (2012).

propaganda eleitoral e ao modo de financiamento das campanhas eleitorais.

Em ambos os projetos discutidos, há a fixação da realização das eleições no ano de 2014, conjuntamente às eleições federais, estaduais e distritais. Seguindo as cláusulas pétreas constitucionais, o sistema de votação será secreto, universal e obrigatório. O número de vagas disputadas nas eleições (74) mantém-se de acordo com a decisão emanada nas instâncias do Mercosul, nos dois projetos apresentados.

Por mais que não seja explícito no PLS, os dois projetos parecem indicar a equiparação de prerrogativas, deveres e vencimentos dos Parlamentares do Mercosul aos dos Deputados Federais. A incompatibilidade de mandatos, evidenciada nas duas propostas, é elemento fundamental para a garantia de exclusividade dos Parlamentares do Mercosul eleitos para seus mandatos regionais.

No âmbito da campanha eleitoral, os dois projetos têm se assemelhado de modo significativo. As proposições da Câmara e do Senado ressaltam a disponibilidade de tempo exclusivo ao TSE para divulgação e informação acerca das eleições para o Parlasul, período fundamental para esclarecimento da população acerca da importância da integração regional para os cidadãos, bem como das atividades e prerrogativas destinadas ao Parlamento do Mercosul e a seus membros diretamente eleitos. Ademais, o financiamento das campanhas eleitorais para o Parlasul será exclusivamente de natureza pública (5% do Fundo Partidário Anual), aproximando-se das diretrizes apresentadas no âmbito da Reforma Política brasileira (argumento que será posteriormente discutido).

No campo das divergências, o procedimento eleitoral do PLC aproxima-se, com algumas diferenciações, das vagas do PLS destinadas aos Representantes Federais. Ambos os modelos, do PLC e dos Representantes Federais do PLS, associam-se ao sistema proporcional e à lista preordenada de partidos. A grande diferença entre as propostas, nesse sentido, é que PLC prevê circunscrição nacional, em oposição à circunscrição estadual encontrada no PLS. Enquanto as vagas destinadas ao PLS serão distribuídas entre os Estados da Federação na mesma proporção das vagas à Câmara Federal, o PLC, por meio da circunscrição nacional, estabelece que a totalidade das vagas seja disputada em todo território nacional. A única ressalva feita pelo PLC é de composição das listas partidárias em um ordenamento que exija a distribuição dos candidatos por regiões distintas do país (a cada 5 candidatos da lista, 1 deve ser de cada uma as regiões do país). Cada região, de acordo o PLC, contaria em média com 20% das cadeiras para o Parlasul. Esse modelo de organização de lista partidária garantiria uma representação mais equilibrada das cinco regiões do país, porém abre a possibilidade de que Estados da Federação possam não eleger nenhum representante para o Parlamento Regional.

O PLS, com as vagas de representantes federais, reproduz a proporcionalidade existente na Câmara dos Deputados no Parlasul, mantendo as assimetrias de representação pelos Estados do país. A proposta do Senado, no entanto, garante que todos os Estados tenham ao menos dois

parlamentares do Mercosul (o número mínimo de um Representante Federal, somado ao Representante Estadual). Enquanto o PLC tem o potencial de reduzir as discrepâncias de representações por regiões, o PLS garante que todos os Estados Federais tenham, ao menos, dois representantes no Parlasul. Porém, na prática, o projeto do Senado produz uma sobre-representação de regiões do país com menor densidade populacional (somados Representantes Estaduais e Federais, a região Nordeste receberia 31% das vagas para o Parlasul, enquanto o Sudeste, com menor número de Estados, mas com maior população, contaria com 27% dos representantes brasileiros no Parlasul).

Quanto à distribuição de vagas por gênero, o PLC prevê que dois em cada cinco nomes das listas partidárias sejam de sexos distintos (mínimo de 40%, resultando em 30 vagas), enquanto no PLS um dos gêneros deverá ter no mínimo 30% das vagas para Representantes Federais (14 de 47 lugares). *A priori*, a proposta da Câmara dos Deputados garante maior diversidade de gênero na Representação Brasileira no Parlasul. No entanto, o projeto do Senado favorece a representação de todos os Estados brasileiros no Parlasul, não somente pela distribuição entre os Estados das vagas federais, mas também por meio dos Representantes Estaduais (1 de cada Estado Federal e do Distrito Federal).

A liberdade de coalizões partidárias é garantida pelo PLS nas vagas para Representantes Estaduais. Na proposição da Câmara, as coalizões são suprimidas, em detrimento das listas partidárias preordenadas. Enquanto os suplentes do PLC são os próximos das listas partidárias, mantendo as vagas vinculadas aos partidos políticos, o PLS, nas vagas de Representantes Estaduais, explicita que os suplentes dos candidatos eleitos são necessariamente os segundos colocados nos Estados, independentemente do partido político ao qual o mesmo é vinculado. A convenção partidária responsável pela escolha dos candidatos deve ser de natureza nacional para o PLC. Já no PLS, essas convenções devem ser realizadas em âmbito estadual. Essas comparações indicam que a proposta do Senado favorece as coalizões e alianças partidárias, além da organização partidária no âmbito estadual, enquanto o PLC se distancia das coalizões e fortalece a dimensão nacional dos partidos políticos brasileiros. Essa divergência de proposições segue as distintas naturezas de cada Casa Legislativa, já que o Senado, por exemplo, é a esfera por excelência do pensamento baseado na lógica estadual.

Por fim, o PLC destina 5 minutos em cada interrupção para horário eleitoral obrigatório, tanto de rádio e TV, para os candidatos a Parlamentares do Mercosul, além do tempo destinado ao próprio TSE, enquanto o PLS estabelece o dobro do tempo (10 minutos) para essas interrupções destinadas às eleições do Mercosul.

Em suma, enquanto o PLC representa a implantação de listas preordenadas nacionais nas eleições para o Parlasul, o modelo adotado no PLS, segundo o Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, do Sen. Antonio Carlos Valadares, é: “[...] um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a

representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada.” (SENADO FEDERAL, 2011).

### **3.3 Paraguai**

No caso paraguaio, as eleições diretas para parlamentares no Mercosul têm sido realizadas desde 2008, quando o país passou a eleger diretamente 18 representantes para o Parlasul.

Os critérios de eleição dos 18 representantes paraguaios para o Parlamento do Mercosul estão regulamentados na resolução eleitoral paraguaia n° 55 de 2007, referente ao pleito de 2008, e na resolução n° 65 de 2012, acerca das eleições realizadas no ano de 2013. Para ambas as regulamentações, de eleição de 18 parlamentares titulares e 18 parlamentares suplentes do Mercosul, o país se constitui em colégio eleitoral único, mesmo critério adotado na escolha de Senadores, Presidente e Vice-Presidente (PARAGUAY, 2007; PARAGUAY, 2012). Nas duas eleições realizadas, o sistema eleitoral adotado foi o de listas partidárias preordenadas para as vagas de titulares e suplentes, modelo igualmente utilizado, também, na eleição de Senadores do país.

Entre os representantes do Parlasul escolhidos no pleito de 2008, 6 são da Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), 6 do Partido Liberal Radical Autêntico (partido do atual presidente Federico Franco), 4 da Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), 1 do Movimento Popular Tekojoja (base partidária do ex-presidente Fernando Lugo) e 1 representante do Partido Patria Querida (MERCOSUL, 2013). Nesse sentido, os membros paraguaios desde 2008 são diretamente eleitos para um mandato exclusivamente regional, ainda que essas eleições tenham sido categorizadas como eleições de segunda ordem, nos termos de Schmitt (2005), haja vista a preponderância de temas nacionais e não regionais na campanha eleitoral ocorrida no Paraguai em 2008 (MARIANO, 2011).

### **3.4 Uruguai e Venezuela**

Tanto no Uruguai como na Venezuela não foram identificadas até o momento nenhuma regulamentação ou proposição para eleição direta dos representantes dos países no Parlamento do Mercosul.

Embora o Uruguai seja a sede da maioria das instituições mercosulinas (inclusive do Parlasul) e um dos membros fundadores do Mercosul, o legislativo uruguaio ainda não apresentou nenhuma proposta de regulamentação das primeiras eleições de seus representantes para o Parlasul.

Em 8 de novembro de 2011, na Câmara dos Senadores do Uruguai, a questão de inclusão de eleições diretas foi mencionada em discurso do Senador Carlos Gamou, da Frente Amplio:



Portanto, nada impediria que em outubro de 2014 – se for necessário e se forem alcançados os dois quintos do total de componentes da Assembleia Geral – que se faça uma reforma constitucional na qual se proponha a eleição direta dos membros do Parlasul, ou seja, para que junto a essa papelada se possa votar de forma direta – e me parece muito importante que assim seja feito – nos distintos membros do Parlamento do MERCOSUL. (URUGUAY, 2011, p. 146, tradução nossa)

Segundo o parlamentar, não haveria maiores dificuldades na inclusão de eleição direta de 18 representantes para o Parlasul em 2014, data limite para a adoção da representatividade direta em todos os países do bloco, ainda que lhe pareça ser necessária uma reforma constitucional para a inserção de eleições diretas para o legislativo regional.

O processo de adesão da Venezuela ao Mercosul somente se formalizou em julho de 2012, no contexto de suspensão paraguaia do bloco. A partir dessa data o país passa por um processo de adoção do código aduaneiro e de internalização das normativas mercosulinas ainda não aprovadas pelo legislativo venezuelano. “[...] um grupo de trabalho terá 180 dias para definir um cronograma de adequação da Venezuela ao Mercosul. Para que a adesão ocorra de fato, a Venezuela terá de fazer uma série de ajustes tarifários” (BBC BRASIL, 2012). Dada a atualidade da inclusão venezuelana, ainda não foram encontradas proposições e discussões na Assembleia Nacional da Venezuela referentes à composição da bancada do país no Parlasul.

#### **4 Análise das Propostas Eleitorais Apresentadas**

Por serem eleições voltadas para uma representação política regional, em uma esfera mais ampla que a do Estado-nação, as proposições nacionais referentes aos primeiros pleitos regionais podem ser carregadas de inovações político-eleitorais em relação ao sistema de escolha dos representantes do Parlasul.

Nas propostas encontradas no Congresso Argentino, foram identificadas tanto proposições que somente copiam os sistemas eleitorais utilizados nacionalmente para a escolha de senados e deputados argentinos, quanto projetos de lei que introduzem modelos inéditos de escolha dos representantes do Parlasul, com a sugestão de divisão das vagas em cinco regiões subnacionais.

Os projetos S-2555-10 e 1790-D-2010 ilustram as proposições argentinas que replicam os princípios eleitorais nacionais em uso para as eleições regionais. Enquanto o primeiro projeto, de origem do Senado, apresenta um sistema misto de vagas igualitárias por Províncias e Cidade Autônoma com o sistema de distrito único por meio de listas partidárias proporcionais para o restante de vagas disponíveis; o segundo, apresentado na Câmara, somente faz referência ao segundo modelo, a ser adotado integralmente para as eleições do Parlasul.

A proposta 3491-D-2012, da Câmara dos Deputados, representa esse aspecto inovador trazido em algumas proposições encontradas no legislativo argentino para as futuras eleições diretas dos membros do Parlasul. Nessa e em outras proposições, as vagas para o parlamento

regional são distribuídas entre cinco seções eleitorais (Norte Grande, Región Centro, Patagonia, Cuyo y Buenos Aires), com o intuito de equilibrar a representação geográfica com a representação populacional. As propostas dessa natureza são vistas como uma terceira via na escolha dos representantes do Parlasul.

No caso do Brasil, o debate acerca das primeiras eleições diretas para o Parlasul apresenta aspectos de inovação política para o pleito regional, com a identificação de elementos relacionados à reforma política brasileira. Tanto o projeto apresentado pela Câmara dos Deputados, quanto a proposição do Senado Federal representam o transbordamento da reforma política para o plano regional (MARIANO; LUCIANO, 2012).

Em ambas as propostas, podem ser encontrados elementos característicos da reforma política nacional, tais como: financiamento público de campanhas políticas; listas preordenadas partidárias; mudança de escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos. Todas essas propostas de reforma política incluídas nos projetos para eleições do Parlasul ainda estão em fase de discussão e debate no Congresso Nacional, todavia foram incorporadas nas propostas de pleitos para o Mercosul como forma de inovação ou experimento político-eleitoral.

A discussão realizada em sessão plenária da Câmara dos Deputados, em 21 de março de 2012, a respeito do Projeto de Lei proposto pela mesma Casa Legislativa é mais um indicativo da importância da inserção de aspectos da Reforma Político-Eleitoral nas eleições para o Parlamento do Mercosul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Os discursos e votos dos deputados e dos partidos políticos em plenário comprovam que é possível verificar um transbordamento da reforma política para as eleições do Parlasul no Brasil.

As dificuldades em aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasul, mas da ausência de acordo nos pontos específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o Mercosul. Tanto oposição quanto governo manifestaram-se em plenário favoravelmente ao papel do Parlasul e da eleição de seus representantes no âmbito da integração regional:

Sr. Presidente, o PSOL entende que as regras para as eleições do MERCOSUL são importantes. O MERCOSUL, que tem de ser um órgão não apenas econômico, mas também político e cultural – sobretudo neste mundo em que blocos regionais vão se afirmando, mundo que tenta não ser mais hegemônico por um modelo, já que não é mais bipolar –, tem a sua importância e o seu relevo. (Dep. Chico Alencar, PSOL-RJ, p. 07556);  
No dia de hoje precisamos aprovar esse protocolo, um protocolo baseado principalmente em experiências do Parlamento Europeu, que vem se construindo há muito anos. Estamos engatinhando, e nada mais importante, nada mais necessário que fazermos uma experiência e, além do principal, que é termos os representantes do PARLASUL eleitos pelo povo brasileiro e pelo povo dos países que compõem o PARLASUL, nós fazermos no dia a dia a construção desse Parlamento, onde o debate possa fluir da maneira mais

adequada possível, com transparência. (Dep. Jilmar Tatto, PT-SP, p. 07559).

Apesar do apoio, há dificuldade para os deputados e seus partidos concordar com as propostas de reforma política que transbordaram para o projeto de lei do Parlasul:

Sr. Presidente, pelos motivos já alegados aqui, o PR entende a importância de regulamentar a eleição do MERCOSUL, mas há um problema muito grave: nós fomos surpreendidos com essas regras que estão determinando, já para a eleição do MERCOSUL, lista preordenada e financiamento público de campanha. Isso, sem dúvida alguma, é um prelúdio para a reforma política, é a sementinha ali, é o jabuti na árvore. (Dep. Maurício Quintella Lessa, Bloco/PR-AL, p.07576).

Enquanto parte dos deputados e dos partidos políticos evitaram votar a matéria em virtude dos elementos de reforma política existentes no seio do projeto de lei em questão, partidos favoráveis à estrutura do projeto e à reforma política veem as eleições para o Parlasul como um experimento e uma inovação política, que pode ser modificada caso não se adapte a realidade ou não obtenha êxito:

[...] chamo a atenção do Líder do PR para o fato de que se trata de uma única eleição, em 2014, que será um teste, uma experiência. Caso essa experiência não funcione, não dê certo, esta Casa, o Congresso Nacional, terá a possibilidade de rever as regras. (Dep. Dr. Rosinha, PT-PR, p. 07556);  
Sr. Presidente, a ousadia é necessária. O argumento aqui para o adiamento da votação é rigorosamente conservador, como se a instância do MERCOSUL fosse da enorme tradição brasileira, o voto nominal, pessoal. Não! É uma experiência interessante, nova. (Dep. Chico Alencar, PSOL-RJ, p.07577).

Em setembro de 2013 foi apresentado pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR) um novo projeto de lei (PLS 358-2013) o qual também procura regulamentar as primeiras eleições diretas para o Parlasul no Brasil. Diferentemente dos demais, de acordo com esse projeto, “os parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos” (SENADO FEDERAL, 2013).

A distribuição das vagas se dará proporcionalmente pelos Estados da Federação. Distrito Federal, Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins elegerão 1 parlamentar cada Estado; Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, 2 deputados; Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco e Santa Catarina, 3 representantes; Paraná e Rio Grande do Sul, 4 parlamentares; Bahia, 5 deputados; Minas Gerais e Rio de Janeiro, 6 parlamentares; e São Paulo, 9 representantes para o Mercosul. Este projeto busca esvaziar os elementos relacionados à reforma política nacional com o objetivo dar celeridade à aprovação das eleições diretas para o Mercosul no país.

Os regulamentos paraguaios referentes à escolha dos representantes do país no Parlasul, utilizados em 2008 e 2013, diferentemente das propostas encontradas nos demais países do Mercosul, não apresentam nenhum aspecto de inovação política e eleitoral. As resoluções eleitorais paraguaias, conforme exposto, equivalem o modo de escolha dos membros do Parlasul ao sistema eleitoral utilizado na seleção dos senadores paraguaios, de listas partidárias fechadas

em distrito nacional único.

A introdução das eleições para o Parlasul na resolução eleitoral paraguaia ocorreu de forma muito rápida, sem a aprovação e discussão de projeto de lei pelo legislativo paraguaio, ainda em um contexto de estabelecimento das proporcionais das bancadas nacionais, no âmbito da representação cidadã.

Portanto, independentemente da vontade quadripartite, que não foi proclamada, o Paraguai editou lei eleitoral interna que estabeleceu para a sua bancada no Parlamento o número de membros constante da representação paritária atual, e elegeu, pelo voto direto, 18 parlamentares. Tal situação poderá gerar desdobramentos na elaboração dos números da proporcionalidade. Tratando-se o Paraguai de um dos dois países do bloco com menor número de habitantes, essa quantidade tenderá a ser assumida como piso da composição parlamentar definitiva. (ARCANJO; DRUMMOND, [2008?])

A rápida adoção da escolha dos representantes paraguaios do Parlasul pode ter impedido uma discussão mais aprofundada acerca das primeiras eleições paraguaias para o Parlasul, evitando, por exemplo, o surgimento de propostas inovadoras para a seleção das vagas regionais. Esse fato pode ter levado ao mero mimetismo do modelo eleitoral do Senado para a escolha dos representantes do Parlasul no país.

## 5 Conclusão

A grande inovação trazida pela criação do Parlamento do Mercosul em relação à antiga Comissão Parlamentar Conjunta é a inclusão de eleições diretas e de proporcionalidade nas bancadas nacionais do parlamento regional. O Parlasul mantém-se como órgão consultivo dentro da estrutura institucional do Mercosul, sem maiores competências legislativas significativas, a exceção de sua atuação na internalização e harmonização das normas mercosulinas nos Estados-membros.

Após a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlasul, as delegações nacionais passaram a negociar os critérios de inserção da proporcionalidade das bancadas no parlamento e a propor normas referentes à realização das primeiras eleições diretas de seus representantes nacionalmente. O critério que passou a ser adotado foi o da *representação cidadã* (tabela 1), inspirado no sistema de proporcionalidade atenuada utilizado pelo Parlamento Europeu e composto pela gradual inclusão de bancadas proporcionalmente distintas dentro do Parlasul.

Até o momento somente o Paraguai realizou eleições diretas para escolha de seus representantes no Parlasul, em 2008 e 2013. No legislativo argentino e brasileiro são identificados projetos em fase de tramitação, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados. Já no Uruguai e na Venezuela não foram encontradas proposições nacionais acerca da representação direta de seus representantes no Parlasul.

Enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-

eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguaias não utilizaram novas regras eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado. A rápida incorporação de eleições diretas no Paraguai parece ter evitado uma discussão mais profunda acerca do sistema de escolha dos membros do Parlasul pelo país.

É visto no caso brasileiro o transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, com a possibilidade de que as eleições para o Parlasul no Brasil tornem-se um experimento político nacional. Elementos-chave da reforma política discutida no Brasil – financiamento público de campanhas políticas, listas preordenadas partidárias, mudança de escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos – estão incluídos em ambos os projetos de lei acerca das eleições diretas do Parlasul apresentados no Congresso Nacional.

Parte das proposições argentinas também carrega inovações políticas desenvolvidas para as primeiras eleições do Parlasul no país, com a sugestão de divisão das vagas para o parlamento regional entre cinco regiões argentinas, constituídas pelo conjunto de determinadas Províncias do país. A maioria dos projetos identificados, no entanto, centra-se em duas propostas eleitorais: eleição dos representantes por lista partidária única, constituindo-se o país como distrito único (similar ao sistema adotado nas eleições do Parlasul no Paraguai); e sistema misto de vagas igualitárias por Províncias e Cidade Autônoma com o sistema de distrito único por meio de listas partidárias proporcionais para o restante de vagas disponíveis.

Esperava-se que até 2014 todas as delegações nacionais do Parlamento do Mercosul possam ser compostas por membros diretamente eleitos. Na sessão plenária de dezembro de 2013, o Parlamento do Mercosul encaminhou recomendação ao Conselho Mercado Comum para que o período de transição para eleições diretas em todas as delegações nacionais se estenda até o final de 2020, em razão das dificuldades apontadas para a internalização de legislações nacionais que regulamentem as primeiras eleições diretas regionais. A conclusão da inserção da *representação cidadã* e das eleições diretas no Parlasul tem o potencial de trazer novas dinâmicas a atuação, pro-atividade, configurações políticas e competências institucionais do parlamento regional no âmbito do Mercosul. O aumento do número de parlamentares e a dedicação exclusiva destes aos mandatos regionais podem tornar mais relevante a estrutura parlamentar dentro do processo de integração regional.

## Referências

ALENCAR, Chico. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

ARCANJO, Francisco Eugênio Machado. DRUMMOND, Maria Cláudia. **Parlamento do Mercosul: proporcionalidade das bancadas nacionais e questões eleitorais internas**.

Disponível em:  
<<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/publico/setores/000/33/noticias/2008/8/359/pm-artigo-proporcionalidade-julho2008%20vers%C3%A3o%20final.pdf>> Acesso em 17 out. 2008.

ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 1790-D-2010**, 2010.

ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 3491-D-2012**, 2012.

ARGENTINA. Senado de la Nación. **Proyecto de Ley S-2555-10**, 2010.

BBC BRASIL. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela**. 31 de julho, 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Substituto ao Projeto de Lei nº 5.270**, 2009. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/eleicoes-parlasul-brasil/projeto-de-lei-no-5279-b-de-2009>> Acesso em: fev, 2013.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 358**, 2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=114249](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114249)> Acesso em: fev, 2013.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 126**, 2011. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586681>> Acesso em: fev, 2013.

EPSTEYN, Juan Claudio; JATOBÁ, Daniel. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação. In LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo (org). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.

GAMOU, Carlos. [Discurso]. **Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores**. n. 118, Tomo 489, 9 de novembro, 2011. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/201111109s0048.pdf>> Acesso em: 17 out. 2008.

LESSA, Maurício. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

LUCCI, Juan José. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Densidades**, Buenos Aires, n. 11, p.79-88, dez, 2012.

LUCIANO, Bruno T. A inclusão da representatividade direta no parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.

MARIANO, Karina. A eleição parlamentar no Mercosul. **Rev. Bras. Pol. Int.** 54(2), 2011.

MARIANO, Karina. L. P.; LUCIANO, Bruno. T. Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Revista Perspectivas**, Araraquara, v. 42, p.41-78, jul-dez, 2012.

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p\\_parlamentario.jsp?contentid=196&seccion=3](http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p_parlamentario.jsp?contentid=196&seccion=3)> Acesso em 18 abr. 2013.

PARAGUAY, Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE no 55/2007**. Assunção, 2007.

PARAGUAY, Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE no 65/2012**. Assunção, 2012.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideú, 9 dez, 2005.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como recurso para construção do direito comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

ROSINHA, Dr. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, Lisboa, v. XL, n. 177, p. 765-794, out, 2005.

TATTO, Jilmar. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

Artigo recebido em: 30/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 13/03/2014



**MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PODER LEGISLATIVO:  
UMA ANÁLISE DO IMPACTO DESSE INSTRUMENTO NA ATIVIDADE  
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO 2003-2012**

**TEMPORARY MEASURES AND THE LEGISLATIVE POWER:  
AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF THIS INSTRUMENT IN THE LEGISLATIVE  
ACTIVITY IN THE CONGRESS IN THE 2003-2012 PERIOD**

André Fellipe Satas Majdalani\*

**Resumo:** Sendo usual a edição de Medidas Provisórias (MPs) no pós Constituição/88, este artigo buscou analisar se, no período 2003-2012, as MPs feriram a separação dos Poderes ao congestionar a atividade do Congresso Nacional (CN). Foi realizada pesquisa bibliográfica e análise de dados da produção legislativa e do trancamento das sessões do CN. Entre outros aspectos, a proporção de MPs em relação às proposições aprovadas pelo CN no período foi de uma em cinco. Concluiu-se que as MPs têm gerado significativo impacto no CN, mas ainda não arrisca a separação dos Poderes. Uma mudança de cultura organizacional, em que o Legislativo segue as normas constitucionais e legais, evitaria uma possível ruína da separação dos Poderes.

**Palavras-chaves:** Medidas Provisórias; Legislativo; Presidente da República; Congresso Nacional; Executivo.

**Abstract:** Temporary Measure is a normative act exclusively edited by the President of the Republic, chief of the Executive Power, with force of law, so that he or she can legislate on relevant and urgent matters for the nation, being forbidden to issue measures in certain cases and themes related in §1º, of art. 62, of CF/88. It is an exception to the separation of Powers, because the typical function of legislating lies with the Legislative Power. So has becoming too frequent the edition of Temporary Measures by the President, under the rubric of relevance and urgency, this paper sought to examine if, in the 2003-2012 period, they undermined the legislative activity of Congress, allowing a single person (the chief of the Executive) to legislate on various subjects, which could hurt, ultimately, the separation of powers. To achieve such goal, it was made a doctrinal and jurisprudential research on the topic, as well as an analysis of quantitative data on the issue of Temporary Measures, the legislative production and the locking

---

\* André Fellipe Satas Majdalani, bacharel em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Gestão Pública pelo Instituto IMP. É Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados ([andre.satas@gmail.com](mailto:andre.satas@gmail.com)).



of the agenda of sessions of the Congress. It was found that the proportion of Temporary Measures in relation to the total number of proposals approved by the legislative Houses in period studied was one in five. Moreover, it was noticed that the topic has often been the object of judgment of the Federal Supreme Court, which always stresses the need of the assumptions of urgency and relevance to the legality on the issue of the Provisional Measures. Therefore, it was concluded that the Temporary Measures have great impact on the production of the National Congress, but not enough to hurt the separation of Powers. However, it is noteworthy that a change in organizational culture, in which the Legislative Power follows the constitutional and legal standards established in this regard, is able to prevent possible ruin on the separation of powers.

**Keywords:** Temporary Measure; Legislative; President of the Republic; National Congress; Executive.

## 1 Introdução

A Medida Provisória (MP) é um instrumento de legislação atípica e excepcional, cuja competência para edição é exclusiva do chefe do Poder Executivo, o Presidente da República (PR). Foi instituída, na forma e nomenclatura vigentes, pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), e encontra-se regulamentada no art. 62, na subseção que fundamenta as leis, de número III, da Seção VIII, que trata do processo legislativo, do Título IV, sobre a organização dos Poderes. Nota-se, inclusive pelo posicionamento do artigo em comento na estrutura da Carta Magna, que esse ato do Presidente da República possui força normativa, equiparado aos diplomas expedidos pelo Poder Legislativo. Consequentemente amplia a noção de legalidade, que pode ser entendida como aquilo que vincula ou que obriga o cidadão e a Administração Pública a fazer ou deixar de fazer (SAMPAIO, 2007).

Os efeitos da Medida Provisória têm eficácia imediata, a partir de sua edição, ou seja, as regras estabelecidas em uma MP têm força de lei e criam direitos e obrigações do momento da publicação dela no Diário Oficial da União (DOU) em diante. Porém, por ser considerada uma função atípica do Poder Executivo<sup>1</sup>, visto que sua função típica (ou seja, própria da natureza política desse Poder) é a de gerir a Administração Pública Federal e executar políticas públicas, a Medida Provisória deve passar pela análise do Congresso Nacional, num prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, para tornar-se definitivamente uma lei.

Temer (2012) afirma que a Medida Provisória é exceção ao princípio de que cabe ao Poder Legislativo editar atos normativos. Por conseguinte, Medida Provisória é ato que tem “força de lei”, e não lei propriamente dita, uma vez que esta última é ato exclusivo do Poder

---

<sup>1</sup> Há de se considerar, para fins metodológicos, que sempre que se mencionar o Poder Executivo, neste trabalho, este será o Poder Executivo Federal.

Legislativo.

Ainda sobre o fato de ser uma resultante da função atípica exercida pelo Executivo, a CF/88 estabeleceu dois pressupostos a serem atendidos pela Medida Provisória: relevância e urgência. Há de se destacar que é necessário que os dois pressupostos estejam contidos, e não apenas um ou outro.

Ressalta-se que uma das principais formas de uso desse instrumento pela Presidência da República, conforme o próprio *site* do Planalto aponta, é via créditos extraordinários (dos quais se supõe relevância e urgência), de modo a obter recursos de maneira mais imediata, para projetos constantes do plano de governo, e desviar-se dos trâmites ordinários dos projetos de lei, que tomam mais tempo e dependem de vontade política.

O procedimento de edição de Medidas Provisórias, por serem emanadas de uma única pessoa e não representarem a vontade popular concretizada na figura do Poder Legislativo Federal, deve ocorrer de forma extraordinária, em situações específicas definidas na Constituição Federal, com vistas a não ferir o princípio da separação dos Poderes, que é uma das cláusulas pétreas constitucionais.

Essa separação dos Poderes – em Executivo, Legislativo e Judiciário – encontra-se intimamente ligada à noção de democracia, que é o modelo de organização política escolhido pela nação, no qual o povo é soberano, detentor de todo o Poder. Tal modelo, por representar uma escolha social, não pode ser ameaçado por instrumento algum, qualquer que ele seja. Quando o Executivo e o Legislativo encontram-se reunidos na mesma pessoa ou corpo de magistratura não há liberdade, afirmou Montesquieu (1748) em “O Espírito das Leis”.

O Ministro Celso de Mello, em seu voto na decisão da medida cautelar no Mandado de Segurança nº 27931-1/DF, demonstrou preocupação com o excesso no uso desse instrumento pelo Executivo, ao afirmar o seguinte:

Quero registrar desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação [...] com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício do poder de legislar [...] um processo progressivo (e perigoso) de esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica da instituição parlamentar... (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 27931-1/DF. Relator: Celso de Mello. Brasília, 2009)

Contudo, desde sua inserção na CF/88, as Medidas Provisórias têm se tornado item recorrente na pauta do Congresso Nacional. Devido a uma requisição da Carta Magna<sup>2</sup>, dada a urgência da MP, caso o Poder Legislativo não a aprecie em até 45 dias, a pauta de cada uma das Casas em que a medida se encontrar será trancada até que se ocorra tal apreciação. Por conseguinte, o Congresso Nacional fica impedido de analisar seus próprios projetos, impedindo sua atividade legislativa típica.

Desse modo, o presente trabalho busca verificar se o uso da Medida Provisória tem gerado impacto desarrazoado sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional, comprometendo a independência do Legislativo e, em última instância, a separação dos Poderes. Levar-se-á em consideração a quantidade de Medidas Provisórias editadas na última década e os assuntos tratados por elas.

## 2 A Medida Provisória

O conceito de Medida Provisória está intimamente ligado à relação entre os Poderes, mais especificamente os Poderes Executivo e Legislativo. A CF/88 determina que os Poderes da União sejam independentes e harmônicos entre si<sup>3</sup>. Sampaio (2007), em sua obra, cita o pensador John Locke (1689)<sup>4</sup> para definir os Poderes do Estado e suas limitações:

Locke vê os poderes do Estado como decorrentes do contrato social que o fundara. Assim é que o poder legislativo se faz o supremo dentre todos os demais, já que tem a função de declarar as leis que são pré-existentes à vida em sociedade, determinando as funções dos outros corpos do Estado, bem como fazendo as regras em comum [...] Para situações excepcionais, entretanto, permitia-se mitigar a severidade da lei ou mesmo afastar-lhe o teor, fazendo-se uso do chamado poder de prerrogativa, infância de quase todos os governos. Trata-se do poder de agir conforme a necessidade pública exigir, sendo conveniente que fique em mãos do executivo, já que o legislativo pode não estar reunido e, porque quase sempre é numeroso, acaba por ser lento na tomada de decisões (SAMPAIO, 2007, p. 26-27)

É com base na teoria do poder de prerrogativa que nasce a ideia da Medida Provisória. Como o próprio nome indica, a Medida Provisória é uma providência tomada por alguém e é temporária, passageira, para atender necessidade urgente e relevante. Percebe-se que, por não ser uma função típica do Executivo a de legislar, a própria Constituição encarregou-se de não conferir caráter permanente e definitivo a esse ato, com “força de lei”, editado pelo Presidente da República. Cabe unicamente ao Poder Legislativo dar a palavra final sobre tal ato (se não apreciado pelo Congresso Nacional, em, no máximo, cento e vinte dias, perde a eficácia desde sua edição) e transformá-lo em uma lei permanente no ordenamento jurídico brasileiro.

Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 926) apresentam a seguinte definição:

[...] as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta com o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso Nacional a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante

Os referidos autores continuam a tratar do assunto, explorando a natureza cautelar de

---

<sup>2</sup> Art. 62, §6º, CF/88.

<sup>3</sup> Art. 2º, CF/88.

<sup>4</sup> A obra de John Locke mencionada pelo autor intitula-se *The Second Treatise on Civil Government*.

tais medidas:

São pressupostos formais das medidas provisórias a urgência e a relevância da matéria sobre a qual versem, requisitos comuns às medidas cautelares em geral. Para que se legitimem a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 926)

Os autores ressaltam a importância de se observarem os pressupostos de relevância e urgência na edição das Medidas Provisórias, pois são eles que justificam que se crie exceção ao princípio da separação dos Poderes, ao possibilitar que o Presidente da República aja rapidamente, com vistas a evitar dano de difícil ou impossível reparação para a nação. Certas situações exigem uma celeridade maior do que os trâmites do processo legislativo ordinário podem oferecer, e somente nesses casos a Medida Provisória é cabível.

No entanto, esses pressupostos nem sempre são considerados. O Estado<sup>5</sup>, em sua concepção atual, cumpre o papel de fonte de ordem, disciplina, prevenção e segurança, bem como de justiça social. Deve regular a economia, estimular o crescimento, evitar a inflação, etc. Em tal cenário, obviamente abrem-se espaços para abusos de poder sob a rubrica da necessidade, afirma Sampaio (2007). A análise dos pressupostos não escapa, contudo, da apreciação posterior do Congresso Nacional, como já mencionado anteriormente.

A CF/88 inovou ao trazer o instituto da Medida Provisória, no modo como se apresenta, mas para entender melhor sua sistemática, deve-se tentar compreender a maneira como o constituinte originário, ao inserir esse instrumento na Carta Magna, foi influenciado pela doutrina, por constituições brasileiras anteriores e até mesmo de outros países. Um pouco dessa análise será feita no próximo tópico.

## 2.1 Raízes Históricas

As Medidas Provisórias surgiram, como já aludido, com o texto constitucional de 1988. O constituinte originário adotou a medida provisória em substituição ao decreto-lei – instrumento presente nas Constituições de 1937, 1946 (Ato Institucional nº 2/1965) e 1967.

A Constituição de 1937 determinou a utilização do decreto-lei mediante autorização do Parlamento, durante os períodos de recesso ou em caso de dissolução da Câmara dos Deputados. Nesse período, em que o Brasil encontrava-se sob o comando de Getúlio Vargas, a CD nunca se reuniu, o que tornou o decreto-lei absoluto na época (OLIVEIRA JÚNIOR, 2011). Com a necessidade de valorização do Poder Legislativo e com o intuito de devolver sua representatividade, a Assembleia Nacional Constituinte extinguiu o decreto-lei do texto da Constituição de 1946.

---

<sup>5</sup> Equivalente, nessa perspectiva, à Administração Pública como um todo, que governa utilizando-se de todas as suas funções.

Este retornou ao ordenamento jurídico brasileiro com os Atos Institucionais da ditadura militar e foi definitivamente reincorporado ao texto constitucional de 1967. Nessa Constituição, o decreto-lei, caso não apreciado pelo CN em 30 dias, considerar-se-ia como aprovado e a lei editada por decurso de prazo. O decreto-lei, especialmente pelo decurso de prazo, caracterizou-se como instrumento de flagrante desrespeito ao Poder Legislativo, afirma Valle (2004).

Com o intuito de se desvincular do passado ditatorial e apegar-se ao ideal democrático, a Constituinte de 1988 decidiu banir o decreto-lei para adotar um instrumento que considerava inovador: a medida provisória (VALLE, 2004). Inspirou-se no Direito italiano e no decreto-lei daquele país<sup>6</sup>.

O decreto-lei italiano, assim como a Medida Provisória, é ato emanado pelo chefe do executivo (neste caso, o primeiro-ministro), em casos de necessidade e urgência, com força de lei, e perde a eficácia se não for convertido em lei dentro de sessenta dias, a partir de sua publicação. As Câmaras do parlamento poderão, entretanto, regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos.

Há de se ressaltar diferenças importantes entre os sistemas de governo brasileiro e italiano para que se entenda os problemas gerados a partir da importação do modelo italiano: o governo na Itália é composto de um gabinete de ministros, chefiado pelo primeiro-ministro, constituindo-se em expressão da maioria parlamentar. O governo, em regimes parlamentares, é dependente da vontade da maioria do parlamento, porque por este é que aquele é delegado, ao contrário do presidencialismo adotado no Brasil, no qual as decisões do Presidente da República e seus ministros independem da vontade do Congresso Nacional.

No parlamentarismo, um decreto-lei sempre nasce como ato de delegado do parlamento, já que provém do governo que daquele é dependente. No presidencialismo, presidente e membros do congresso são escolhidos separadamente, e a eleição de um presidente não lhe garante maioria em nenhuma das Casas do Congresso Nacional.

Portanto, no sistema italiano, não fica tão claro se o decreto-lei fere ou não a separação dos Poderes Executivo e Legislativo, pois estes são mais intimamente relacionados, e o decreto-lei acaba por surgir, de qualquer maneira, da deliberação do Conselho de Ministros, que são membros do parlamento italiano, detentor da competência legislativa. O decreto-lei toma, assim, a mesma forma das leis ordinariamente aprovadas pelo parlamento.

Isso não impediu, mesmo na Itália, a discricionariedade quanto aos pressupostos de necessidade e urgência. Sampaio (2007, p. 41), assim, afirma:

A abertura que vieram ganhando, com o tempo, os conceitos de necessidade e urgência, bem como a possibilidade prática de reiteração dos decretos-leis então geraram, na doutrina italiana, protestos como os havidos no Brasil

---

<sup>6</sup> Essa informação é aceita pela doutrina majoritária do direito constitucional (ÁVILA, 2006; CARVALHO, 2000; TEMER, 2010).

Apesar da forte comparação usualmente feita pela doutrina com o modelo italiano, no Direito estrangeiro, seria mais pertinente comparar as MPs ao instituto do decreto presidencial dotado com força de lei, existente nos Estados Unidos, país presidencialista como o Brasil. No presidencialismo, a função legiferante do Executivo é, de fato, tida e esperada como mais excepcional do que no sistema parlamentar.

Cabe ressaltar que não há explicitamente na Constituição norte-americana o instituto decreto presidencial com força de lei, mas faz-se uso na legislação e doutrina de várias expressões sinônimas. O termo mais comumente utilizado é “decreto de autoridade”. Carey e Shugart (1998) definem o decreto de autoridade como o poder do executivo de fazer leis no lugar de uma assembleia.

Outra expressão encontrada é “ordem executiva” (*executive order*). Segundo Mayer (2001), a ordem executiva seria um instrumento pelo qual o Presidente implementa políticas gerais com ampla aplicação, similarmente às leis propriamente ditas. A ordem executiva é dirigida para a burocracia executiva e publicada no *Federal Register*, órgão de publicação oficial norte-americana, com caráter vinculante e força de lei (reconhecida pela Suprema Corte Americana). O autor considera a ordem executiva como a mais importante de todas as ferramentas à disposição da presidência.

A teoria do poder de prerrogativa de Locke (1689) é bastante invocada por autores norte-americanos para justificar a ação presidencial com força de lei nos Estados Unidos, dentro do sistema de *checks and balances* da separação dos Poderes norte-americana. Cooper (2002) assinala quatro dimensões cuja compreensão prévia é necessária para justificar uma ordem executiva, quais sejam, o debate acerca da prerrogativa, o diálogo constitucional, a complexidade interorganizacional e intergovernamental, e a presença de pressões internacionais e de emergências.

Percebe-se, nesse contexto, que a análise do uso do decreto pela autoridade presidencial norte-americana torna-se mais útil quando se quer reforçar a necessidade de ação rápida e esperada do Executivo com força de lei, amplamente reconhecida pela prática, doutrina e jurisprudência dos Estados Unidos. Além disso, considera-se essencial o dever de zelo do Presidente:

a chave para o entendimento da influência presidencial sobre a implementação de políticas é seu mandato constitucional de assegurar que as leis sejam fielmente executadas pelos agentes governamentais (SALA, 1998, p. 255)

Complementando a informação de Sala (1998), Mayer (2001) afirma que

a mais ampla concessão de autoridade se encontra no dever de o Presidente cuidar para que as leis sejam fielmente executadas, o que contém tanto limites sobre o comportamento presidencial [...], como uma afirmação implícita de concessão de poder, permitindo alguma discricionariedade na performance dos deveres de execução e implementação (MAYER, 2001, p. 40)

Posto isso, o desenho institucional do decreto presidencial norte-americano, efetuado tanto pela doutrina como pela jurisprudência da Suprema Corte, abre uma possibilidade de comparação com a MP brasileira no sentido da sistemática que envolve o princípio da separação dos Poderes: Nos Estados Unidos, num sistema de governo presidencialista, com separação de Poderes mais clara do que no sistema parlamentarista, é reconhecida a força de lei em decretos presidenciais, mesmo sem previsão constitucional específica, a partir do diálogo constitucional e político executado pelos três Poderes constituídos (SAMPAIO, 2007).

## 2.2 A Sistemática da MP na Constituição de 1988

A doutrina majoritária do Direito Constitucional brasileiro, seguindo uma tendência mundial, vê o Poder Executivo como o caminho mais viável para a formulação e implemento de políticas públicas (SAMPAIO, 2007). O rol de competências atribuídas à União, representadas pelo governo federal, na CF/88, exige que sejam entregues ferramentas ao Presidente da República, chefe do governo, para a garantia do exercício de tais competências. A previsão de instrumentos, como a Medida Provisória, vem para garantir a eficiência e legalidade no agir do Estado. Ações governamentais pressupõem, em princípio, uma força legal em que se embasem. As medidas provisórias proporcionam ao Executivo a possibilidade de agir legalmente em situações de relevância e urgência. Com o intuito de melhor entender a sistemática das Medidas Provisórias no seu atual modelo, será feito um comparativo entre elas e os antigos decretos-leis.

A MP difere-se do decreto-lei, da Constituição de 1967, primeiramente pelo fato de que os pressupostos a serem atendidos neste eram alternativos: urgência ou necessidade pública, enquanto naquela os pressupostos são cumulativos: relevância e urgência. O juízo desses pressupostos foi atribuído pela CF/88 a uma comissão mista de deputados e senadores que deverá examinar as Medidas Provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A segunda diferença refere-se ao campo temático dos dois atos: o decreto-lei só poderia versar sobre segurança nacional, finanças públicas<sup>7</sup>, normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos<sup>8</sup>; a Medida Provisória tem abrangência bastante superior, podendo versar sobre quaisquer matérias que não sejam vedadas pelo §1º do art. 62, da CF/88.

A terceira diferença é que o decreto-lei deveria ser enviado ao Congresso para apreciação em até sessenta dias, que poderia rejeitar o decreto, mas não modificá-lo. A possibilidade de alteração existe nas MPs.

Outra importante diferença trata do decurso de prazo sem análise do CN. Nesse caso, os decretos-leis seriam considerados tacitamente aprovados. Caso rejeitados, os efeitos por eles

---

<sup>7</sup> Segurança nacional e finança pública constavam do texto original da Constituição de 1967.

<sup>8</sup> Normas tributárias e a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos foram incluídos pela Emenda n. 1/69.

produzidos permaneceriam válidos. Já as MPs, se não analisadas no prazo constitucional de sessenta dias, prorrogáveis automaticamente por igual período, a partir de sua publicação, perdem sua eficácia desde a edição. Nesse caso, o CN deve disciplinar, por decreto legislativo<sup>9</sup>, as relações jurídicas delas decorrentes. Contudo, nem sempre o CN edita tal decreto legislativo. Nesse caso, se não editado o decreto legislativo dentro de sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. Esta regra visa a garantir um mínimo de segurança jurídica àqueles atingidos pela MP.

É importante lembrar, também, que a CF/88 vedou a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. Isso não ocorria com os decretos-leis da Constituição anterior, sendo permitidas sucessivas reedições pelo Executivo.

Ainda com pertinência ao procedimento de aprovação das MPs, com o intuito de conferir maior celeridade na apreciação de tais medidas no CN, a CF/88 determinou que:

Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando<sup>10</sup>

Tal dispositivo sempre gerou muita polêmica na doutrina, haja vista a discussão sobre a abrangência de tal sobrestamento: se geral – incluindo-se aí Propostas de Emendas à Constituição, Projetos de Leis Complementares e Ordinárias, Resoluções e Decretos Legislativos –, ou específico para determinadas proposições. Por algum tempo, foi adotada a ideia de que o sobrestamento da pauta era absoluto, e nenhuma outra proposição poderia ser aprovada enquanto houvesse Medidas Provisórias para serem analisadas.

O então Presidente da CD, Deputado Michel Temer, em resposta a uma questão de ordem suscitada pelo Deputado Federal Regis Fernandes de Oliveira, propondo apresentar duas interpretações, uma política e uma jurídica, em defesa do não trancamento absoluto da pauta, assim disse:

[...] Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou ainda outras vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.

Portanto, se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar,

<sup>9</sup> O decreto legislativo é ato normativo editado exclusivamente pelo Congresso Nacional, sem a necessidade de sanção presidencial, nos casos e matérias determinados no art. 49, da CF/88.

<sup>10</sup> Art. 62, §6º, CF/88.



Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar.<sup>11</sup>

Em seguida, o Presidente da CD apresentou o argumento jurídico para embasar sua decisão:

[...] esta Constituição - sabemos todos - inaugurou política e juridicamente, um estado democrático de direito. Não precisamos ressaltar que nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que surgiu para debelar o centralismo. Não precisamos repisar que surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior a de outro poder, o que ocorria no período anterior à Constituinte de 1988.

Quando digo que se quis um estado democrático de direito, estou reproduzindo o texto constitucional. A Constituição, logo na sua abertura, diz que o Brasil é um estado democrático de direito. Bastaria dizer estado democrático. Bastaria dizer estado de direito, mas repisou: "é um estado democrático de direito."

E, na sequência, estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado, ou seja, eliminou aquela ordem jurídica anterior que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República.

[...]

Ao distribuir essas funções, a soberania popular, expressada na Constituinte, estabeleceu funções distintas para órgãos distintos. Para dizer uma obviedade, Executivo executa, Legislativo legisla e Judiciário julga.

Portanto, a função primacial, primeira, típica, identificadora de cada um dos poderes é esta: execução, legislação e jurisdição.

[...]

No caso do Legislativo, atividade entrega ao órgão do poder chamado Poder Legislativo.

Pode haver exceção a esse princípio? Digo eu: pode e há. Tanto que, em matéria legislativa, o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, pode editar medidas provisórias com força de lei, na expressão constitucional.

É uma exceção ao princípio segundo o qual ao Legislativo incumbe legislar.

[...]

Então, volto a dizer: toda vez que há uma exceção esta interpretação não pode ser ampliativa. Ao contrário. A interpretação é restritiva. Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela de poder de um dos órgãos de Governo, de um dos órgãos de poder, para outro órgão de Governo só pode ser interpretada restritivamente.

Muito bem. Então, registrado que há uma exceção, nós vamos ao art. 62 e lá verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Mas, aí surge uma pergunta: de que deliberação legislativa está tratando o texto constitucional? E eu aqui faço mais uma consideração genérica.

Por fim, concluiu, afirmando que, conforme o próprio texto constitucional dispõe, a Medida Provisória somente pode tratar de assunto de competência de Lei Ordinária e, mesmo

---

<sup>11</sup> Resposta à Questão de Ordem nº 411. Autor: Deputado Regis de Oliveira. Presidente que proferiu a decisão: Deputado Michel Temer. Brasília, 11 de março de 2009.

assim, somente algumas matérias, pois outras são vedadas pelo §1º, do art. 62. Não pode a Medida Provisória tratar de matérias pertinentes a Lei Complementar, tampouco Resoluções e Decretos Legislativos. *In verbis*:

A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal - para usar um vocábulo mais forte - é a mais pedestre das interpretações.

Então, se eu ficar na interpretação literal "todas as deliberações legislativas", eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?

Então, em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá a essa expressão "todas as deliberações legislativas" são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas, estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania, e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

### 2.3 Emenda Constitucional 32/2001

A Medida Provisória, conforme a redação original da CF/88, praticamente reproduzia o decreto-lei na nova Constituição, sob nova nomenclatura. A CF/88 originalmente apenas definiu como critério para a edição os pressupostos de "relevância e urgência", sem o estabelecimento de limites materiais e procedimentais. Por esse motivo sofreu muitas críticas, entre elas a do Senador Esperidião Amin (PP/SC) e outros senadores, que apresentaram, em 16 de fevereiro de 1995, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Segue parte da justificativa da proposta:

A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo<sup>12</sup>

Após muitas discussões acerca da proposta em cada Casa, em 11 de setembro de 2001,

---

<sup>12</sup> PEC nº 01, de 1995, que dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal de 1988. Autor: Mendonça Filho. Brasília, 16 de fevereiro de 1995.

as Mesas da Câmara e do Senado promulgaram a EC 32/2001, que alterava o instituto da MP. Algumas mudanças apenas tornaram expressas certas limitações que já eram consideradas pela doutrina.

A CF/88 passou a exigir limites materiais para a edição de MPs, quais sejam, a proibição de editar tais atos de matérias relativas a:

- nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e Direito Eleitoral, haja vista tais matérias serem corolário da democracia e não podem estar sujeitas a mudanças repentinas produzidas por ato provisório;

- Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil, com o intuito de evitar que o Executivo criasse sanções penais por via provisória, o que se configuraria afronta aos princípios da legalidade e da reserva legal;

- organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, uma vez que a reserva de iniciativa para acionar o processo legislativo está diretamente relacionada à independência e harmonia dos Poderes e, portanto não pode ser ferida por ato do PR;

- planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, pois se considera que a Administração Pública está subordinada à lei e não a medidas interinas. Tendo em vista que as propostas orçamentárias devem passar pela análise do Congresso Nacional e serem aprovadas sob a forma de Lei Ordinária, não pode o PR se sobrepor a essa regra.

Proibiu-se também a edição de MPs que visem à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, com vistas a garantir a segurança das relações jurídicas e respeito aos direitos individuais.

Ressalta-se que, em regra<sup>13</sup>, Medida Provisória que implique instituição ou majoração de impostos só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

Em adição, a Emenda Constitucional proibiu a edição de MPs sobre matéria reservada à Lei Complementar, ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República, no sentido de garantirem o devido processo legislativo constitucional.

Além disso, a EC acrescentou também regras procedimentais, que já foram mencionadas no tópico anterior, sobre a sistemática da MP na CF/88.

---

<sup>13</sup> Os impostos que constituem exceção a essa regra são: de importação de produtos estrangeiros, de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, de produtos industrializados, de operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários e, na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

## 2.4 Resolução do Congresso Nacional n. 01/2002

A Resolução n. 01/2002 do Congresso Nacional, foi editada com o intuito de estabelecer regras mais específicas de tramitação da MP dentro do Congresso Nacional. Nela foi estabelecida a atuação da Comissão Mista de deputados e senadores, que tem a atribuição de emitir parecer prévio sobre a MP, antes da tramitação em cada Casa do CN. A Mesa do Congresso Nacional tem 48 horas para a publicação e designação da Comissão Mista, a contar da edição da Medida Provisória. A Comissão Mista será integrada por doze senadores e doze deputados e igual número de suplentes. A Comissão terá prazo de quatorze dias improrrogáveis para emitir parecer único. Tal parecer deve conter, separadamente, aspectos constitucionais, o mérito e a adequação financeira e orçamentária. Cléve (2010) e Casseb (2008), assim, ensinaram:

O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade (CLÉVE, 2010; CASSEB, 2008)<sup>14</sup>.

O parecer, então, é encaminhado à CD para que seja apreciado por ela até o vigésimo-oitavo dia, e encaminhado, subsequentemente, ao SF, para apreciar o projeto até o quadragésimo-segundo dia<sup>15</sup>. Em cada Casa, antes de apreciar o mérito, o Plenário deve analisar se a MP atende os pressupostos constitucionais. Caso uma delas decida pelo não atendimento dos pressupostos, a MP é arquivada, perdendo sua eficácia desde a edição.

Cabe a essa Comissão Mista elaborar o Projeto de Decreto Legislativo regulamentando as relações jurídicas decorrentes dos efeitos gerados pela Medida Provisória, em caso de rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo.

Tal Resolução surgiu apenas para formalizar a prática legislativa consolidada nos meses anteriores, no sentido de tornar mais ágil a tramitação desse tipo de medidas. Contudo, a legislação em vigor não mudou efetivamente a atividade política, pois o Congresso, até os dias de hoje, utiliza-se de mais do que 45 dias para a apreciação das MPs, trancando a pauta da Casa em que se encontra. Valle (2004, p. 63) comenta o assunto:

A observação diária da prática legislativa permite assegurar que a rigidez na fixação do procedimento para tramitação das medidas provisórias não logrou êxito. Mesmo com a imposição constitucional de sobrestamento da pauta, de proibição de reedição na mesma sessão legislativa ou caducidade da medida provisória, a apreciação parlamentar não tem sido célere e cautelosa conforme se esperava com a promulgação da emenda constitucional

<sup>14</sup> Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4029 AM. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2012.

<sup>15</sup> Tais prazos foram estipulados com vistas a não extrapolar o prazo de quarenta e cinco dias, no qual a matéria entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais.

O que, de fato, ocorre é que a Comissão Mista, instituída pela EC 32/2001, quase nunca foi designada no Congresso Nacional, e se designada não aprovou o parecer prévio em tempo hábil. A MP acaba por ir diretamente para os Plenários das Casas, sem um parecer prévio. Isso dificulta os acordos para a aprovação da matéria e gera uma demora maior para a apreciação da MP (VALLE, 2004). A não designação de uma Comissão Mista ainda gera uma perda de oportunidade para o efetivo controle político dos pressupostos constitucionais. Cléve (2010) e Casseb (2008) afirmam que:

[...] Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. [...] A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. [...] Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes (CLÉVE, 2010; CASSEB, 2008)<sup>16</sup>.

Todo esse procedimento moroso e incompatível com a CF/88 produz prejuízo social e a impossibilidade de o Congresso Nacional deliberar sobre matérias de autoria parlamentar e já gerou decisões por parte do STF sobre o tema.

### 3 Análise de Caso: Período 2003-2012

Depois de realizado estudo teórico sobre o instituto das Medidas Provisórias, necessário para a compreensão do que vem ocorrendo na prática legislativa desde a promulgação da CF/88, passar-se-á à análise do caso concreto, que é o cenário de 2003 a 2012, compreendendo a última década, que coincide com os governos Lula e Dilma. Por meio do levantamento de dados em sítios da internet – de órgãos federais e organizações de apoio parlamentar – foi possível quantificar o número de MPs editadas, ano a ano, neste período, bem como a atividade legislativa total do Congresso Nacional no mesmo espaço de tempo. Ao calcular a atividade legislativa total, considerou-se toda a produção legal do CN, ou seja, todos os projetos e propostas, nos termos do art. 59, da CF/88, efetivamente aprovados no âmbito daquelas Casas,

---

<sup>16</sup> Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4029 AM. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2012.

que incluem, além das próprias Medidas Provisórias (MPs), as Emendas à Constituição (ECs), as Leis Ordinárias (LOs), as Leis Complementares (LCs), as Leis Delegadas (LDs), os Decretos Legislativos (DLs) e as Resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (RCDs/RSFs).

### 3.1 Análise Quantitativa

Constatou-se que, de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2012, foram editadas 499 (quatrocentas e noventa e nove) Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, distribuídas, ano a ano, conforme demonstrado pelo Gráfico 1, abaixo.

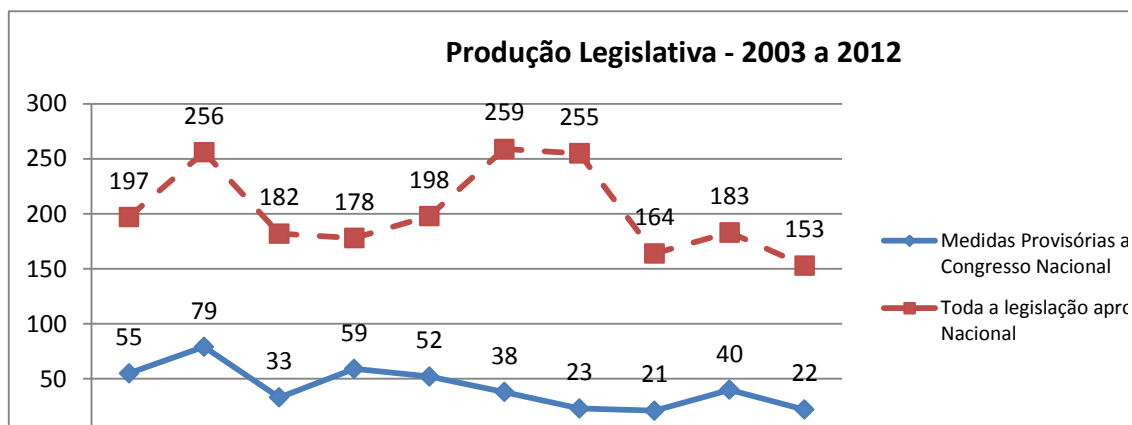


Fontes: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br); [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br); [www.arkoadvise.com.br](http://www.arkoadvise.com.br)

Desse modo, pode-se afirmar que o período registrou uma edição média de 50 (cinquenta) Medidas Provisórias por ano ou cerca de quatro por mês. Nota-se que o período 2003-2007 concentra um maior número de MPs, com pico para o ano de 2004, ano de eleições municipais. No primeiro mandato do governo Lula foram editadas 240 (duzentos e quarenta) MPs. No segundo mandato foram editadas 179 MPs. E por fim, nos dois primeiros anos do governo Dilma já foram editadas 80 (oitenta) MPs.

Das 499 Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República, 422 (quatrocentos e vinte e duas) foram aprovadas pelo Congresso Nacional e 21 (vinte e uma) entraram o ano de 2013 ainda em tramitação. Ou seja, houve um aproveitamento de 84,6% das medidas editadas pelo Poder Executivo, o que denota forte governabilidade por parte dos Presidentes da República no período, que é a capacidade do governante de implementar suas políticas através de articulação entre partidos que formam maioria na base aliada.

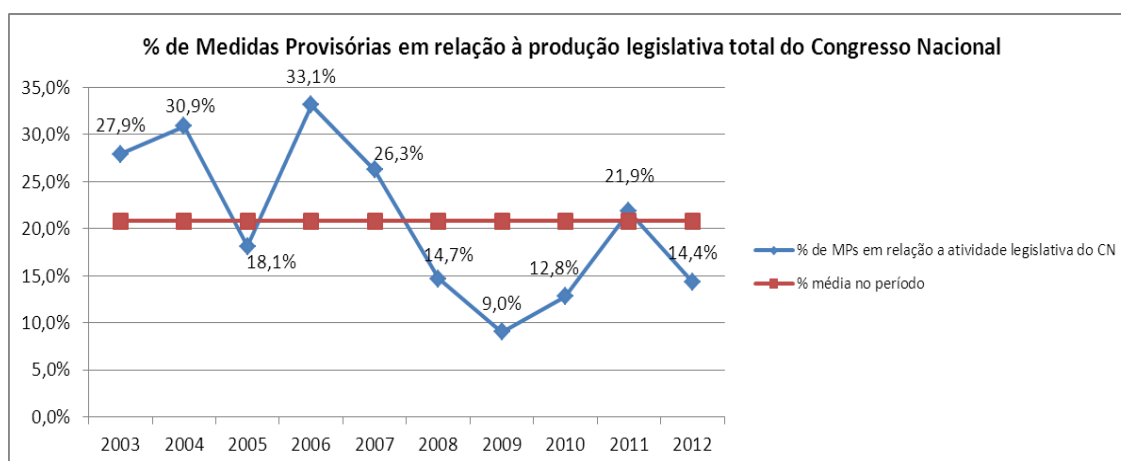
O total de proposições efetivamente aprovadas pelo Congresso Nacional no período analisado foi de 2025 (duas mil e vinte e cinco), distribuídas anualmente da seguinte forma:



Fontes: www.planalto.gov.br; www.diap.org.br; www.arkoadvise.com.br

As maiores atividades legislativas ocorreram nos anos de 2004, 2008 e 2009, e as menores nos anos de 2006, 2010 e 2012. Conforme se percebe pelo Gráfico 3, em média, ao longo da década passada, 20% das proposições aprovadas pelo Legislativo foram Medidas Provisórias, ou seja, a cada 5 projetos aprovados, 1 era uma MP. Ressalta-se que dentre os outros projetos aprovados, pode haver mais projetos de iniciativa do Presidente da República, uma vez que ele também detém competência para iniciar projetos de lei ou Proposta de Emenda à Constituição no Congresso Nacional, conforme arts. 60, II, e 61, caput, da CF/88. Contudo, neste trabalho está considerando-se unicamente as Medidas Provisórias, que já chegam ao CN com força de lei, aguardando apenas a convalidação ou não por parte dos parlamentares.

O Gráfico 3 expõe a proporção de Medidas Provisórias em relação à produção legislativa total do CN. O pico de Medidas Provisórias em relação ao total foi em 2006, quando 33,1% de tudo o que o Congresso Nacional aprovou foram MPs. O ano em que essa proporção foi a menor do período analisado foi o ano de 2009, com 9,0%.



Fontes: www.planalto.gov.br; www.diap.org.br; www.arkoadvise.com.br

É possível perceber que as Medidas Provisórias ocupam uma parcela significativa da

atividade legislativa congressional. Isso pode ser justificado não só pelo número de MPs editadas pelo Executivo, mas também pelo fato de que as MPs, após o prazo de 45 dias de sua publicação, passam a trancar a pauta da Casa em que se encontram, impedindo que essa aprove outras proposições de autoria parlamentar.

A título exemplificativo, no Senado Federal, no ano de 2008, das 140 (cento e quarenta) sessões deliberativas, os parlamentares deliberaram em apenas 24 (vinte e quatro), sendo que 92 (noventa e duas) foram obstruídas pelo trancamento de pauta e 24 (vinte e quatro) não se realizaram por falta de quórum. Já no ano de 2009, das 192 sessões realizadas, os senadores deliberaram em 65 (sessenta e cinco) sessões, ante 127 (cento e vinte e sete) sessões em que não houve deliberação devido ao trancamento de pauta ([www.diap.org.br](http://www.diap.org.br)). Na Câmara dos Deputados se repetiram os altos índices de trancamento de pauta, o que leva a inferir-se que restou comprometida a aprovação de outros projetos do Legislativo. O quadro abaixo apresenta o percentual de sessões deliberativas trancadas, ano a ano.

Ano	Porcentagem
2003	35,8%
2004	39,4%
2005	52,8%
2006	56,6%
2007 (dados: 1/1 a 13/9)	82,1%
2008	65,7%
2009	66,1%

Fontes: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2409200705.htm>; [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br)

Ano	Porcentagem
2003	43,5%
2004	71,0%
2005	76,0%
2006	65,7%
2007	68,0%

Fonte: TAVARES FILHO, 2007

### 3.2 Medidas Provisórias e Créditos Extraordinários

O orçamento público é o instrumento pelo qual se estimam receitas e se fixam as despesas, de iniciativa privativa do Poder Executivo, mas sua análise e aprovação são



consideradas pela doutrina uma das principais funções do Poder Legislativo e, por isso, qualquer lei atinente ao mérito orçamentário deve obrigatoriamente obedecer ao processo legislativo ordinário no Congresso Nacional. Baleeiro (2010, p. 521) assim explica o orçamento público:

Os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos. A sua importância sobre vários pontos de vista, é imensa, como a própria evolução das ideias orçamentárias o testifica.

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em promover, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Dentre os vários princípios que a doutrina aponta como regentes do orçamento público, dois importantes a se destacarem para o estudo em comento são: o princípio da unidade, que consiste na proibição em se elaborar mais de um orçamento anual para cada ente federativo, e o princípio da exclusividade que deve ser entendido como a regra que proíbe de se incluir na lei orçamentária dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa. Exceção a essa regra são os créditos adicionais, objeto do tópico em estudo. Ou seja, a princípio, tudo que se pretende gastar em um ano deve estar previsto e contido em uma única lei, a LOA, bem como estimadas todas as receitas para cobrirem tais gastos.

A EC 32/2001, quando estabeleceu as vedações materiais à edição de MPs, tornou expressa a proibição ao Presidente de tratar sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais e suplementares pela via da Medida Provisória. No entanto, o mesmo item do art. 62 que aponta essa impossibilidade, cria uma exceção: os créditos extraordinários. Os créditos extraordinários são dotações criadas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme art. 167, § 3º, CF/88.

Dada a natureza do crédito extraordinário, percebe-se que as Medidas Provisórias são o meio mais eficaz para se realizar esse tipo de despesa, que nos casos apontados acima, exigem da Administração Pública celeridade na assistência e prestação de serviços, sob pena de causar dano irreparável à nação. Situações como enchentes, deslizamentos de terra sobre a comunidade, guerras entre países, entre outras, podem ser atendidas por meio de créditos extraordinários, e estes criados via Medida Provisória. De fato, a doutrina considera a MP como o único instrumento legislativo possível para a abertura de crédito extraordinário, sendo considerado inadequado tal abertura via Projeto de Lei Ordinária devido ao seu trâmite mais demorado.

Todavia, muito tem se questionado sobre o uso das Medidas Provisórias para autorizar

créditos que não são extraordinários (podendo ser suplementares ou especiais) “maquiados” como se fossem extraordinários. Por exemplo, a Medida Provisória nº 338, de dezembro de 2006, que abriu crédito extraordinário ao Orçamento de Investimento para 2006, em favor de várias empresas estatais, no valor aproximado de R\$7,5 bilhões (sete bilhões e quinhentos milhões de reais). Conforme estudo técnico realizado por Oliveira Júnior (2011) e outros, constatou-se que é difícil enquadrá-la no atendimento aos pressupostos constitucionais de imprevisibilidade e de urgência, em razão das despesas às quais se refere dificilmente adentrarem o campo semântico de situações como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, que coloquem em risco de forma inequívoca a integridade de pessoas ou o patrimônio público. O objetivo da MP era atender despesas correntes, ao socorrer estatais que não tiveram bom desempenho financeiro. Ressalta-se que, conforme define o art. 85, da CF/88 (grifo nosso):

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

**VI - a lei orçamentária;**

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Sendo assim, a abertura de créditos suplementares ou especiais, sob a classificação intencional de créditos extraordinários, via Medidas Provisórias, pode ser considerada crime de responsabilidade que atenta contra a lei orçamentária, visto que a Constituição veda expressamente tal ato no art. 62, §1º, I, d (OLIVEIRA JÚNIOR, 2011).

### 3.3 A Jurisprudência do STF

A lei, em seu sentido amplo, se houver sofrido vício em sua formação, ou seja, vício no processo legislativo, é considerada anulável, e pode ser objeto de questionamento junto ao Poder Judiciário. Em alguns casos concretos, esses questionamentos já ocorreram e sobre eles o STF se pronunciou. Entre os questionamentos, estão, principalmente, sobre os pressupostos de urgência e relevância de certas MPs, além do uso de créditos que não se enquadram na categoria extraordinários, sendo criados por MPs como se extraordinários fossem. Abaixo veremos alguns casos, suas análises, e de que maneira a norma constitucional foi interpretada nos casos concretos.

Primeiramente, quanto aos créditos extraordinários, o entendimento predominante do STF sobre o controle abstrato de constitucionalidade, via Ação Declaratória de

Inconstitucionalidade (ADIn), desde 1988 até um passado recente, sobre normas orçamentárias, em especial, a LOA, era de que leis com esse aspecto não poderiam ser objeto de ADIn, em razão da classificação normativa a elas dispensadas não lhe conferir caráter de generalidade e abstração. O orçamento é algo concreto e aplicado a um determinado espaço temporal. A lei objeto de ADIn deveria se caracterizar pela abstração, generalidade, normatividade e impessoalidade. Assim, na ADI 203-1/DF, precedente utilizado para tal pensamento, assim relatou o Ministro Celso de Mello:

A ação direta de inconstitucionalidade não é sede adequada para o controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer normatividade. Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de qualquer coeficiente de abstração, generalidade e impessoalidade. Precedente do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental. Despacho que negou seguimento a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 203-1. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, 1990)

Em oposição a esse entendimento majoritário, em recentes decisões proferidas em sede de medidas cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade, o STF tem mudado suas decisões: na ADIn 4.048-DF, que impugnava o mérito da MP nº 405, de 18 de dezembro de 2007, que pretendia a abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral, o Supremo, por meio do relator Ministro Gilmar Mendes, centralizou os debates sobre os requisitos de relevância e urgência, como também da abertura de crédito extraordinário por meio de Medida Provisória. O Ministro relator decidiu por considerar que a exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstrava que os créditos abertos eram destinados a prover despesas correntes, que não estavam qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.

Concluído o julgamento sobre o cabimento da ADIn 4.048, o STF conheceu da ação e, em seguida, por maioria, concedeu a liminar, nos termos do voto do relator,

por entender estar-se diante de um tema ou de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto, de inegável relevância jurídica e política (OLIVEIRA JÚNIOR, 2011, p. 91)

Quanto aos pressupostos de relevância e urgência, então sob a regência da Constituição de 1967, o STF, seguindo a orientação do Ministro Aliomar Baleeiro, no Recurso Extraordinário nº 62.739, asseverou que a apreciação dos casos de relevância e urgência do então vigente decreto-lei assumia caráter político. Baleeiro ponderou o seguinte:

[...] é relevante ou urgente o que o Presidente entender como tal, ressalvado o que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário, para rejeitar o decreto-lei (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 62.731/GB. Relator o Min. Aliomar Baleeiro. Brasília, 1967)

Posteriormente, o STF passou a admitir, mesmo que excepcionalmente, o controle do Judiciário, “se o discricionarismo, praticado já no campo do absurdo, tocar o arbítrio”, nas

palavras do Ministro mencionado acima.

Após a promulgação da CF/88, a corte máxima do Judiciário continuou a atribuir caráter excepcional ao exame da existência da relevância e urgência, pois estes, em princípio, decorrem do juízo de oportunidade e valor do PR, mas admitem o controle judiciário quando há excesso de poder de legislar (ADIn nº 162).

O STF, contudo, só considerava por caracterizada a falta dos pressupostos se objetivamente evidenciada, delegando os Poderes Executivo e Legislativo a avaliação subjetiva, mediante critérios de oportunidade e conveniência, que segundo aquele Tribunal, tinham melhores condições para emitir uma conclusão sobre o assunto.

Somente na ADIn nº 1.576, julgada em 16 de abril de 1997, que o STF apreciou, materialmente, os pressupostos de admissibilidade à edição de MP. Na ADIn nº 2.213, o tribunal consolidou esse entendimento, conforme ementa de acórdão lavrada pelo Ministro Celso de Mello, reconhecendo a possibilidade de controle jurisdicional da relevância e urgência.

Em situação correlata à da ADIn 4.048-DF, citada anteriormente, na ADIn 4.049-DF, que impugnava o mérito da MP nº 402, 23 de novembro de 2007, o STF utilizou como precedente a decisão na ação predecessora, deferindo a medida cautelar por considerar que:

A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o §3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4049 DF. Relator: Min. Carlos Brito, 2008)

Por fim, em recente julgado da ADIn nº 4.029, que criou o instituto Chico Mendes, o Supremo adentrou a seara das Comissões Mistas de deputados e senadores, que devem emitir parecer prévio sobre a Medida Provisória. Na referida ADIn, o STF, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu pela obrigatoriedade na criação de tais comissões mistas e na emissão de parecer prévio sobre o mérito, os pressupostos constitucionais e a adequação financeira. O mencionado Ministro fez a seguinte exposição:

A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4029 AM. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2012)

#### **4 Conclusão**

A doutrina tem consentido na ideia de que nos dias atuais, em que se exige um Estado

forte, atuante nas situações de crise, capaz de manter a estabilidade econômica e de reduzir as desigualdades sociais, é no Poder Executivo que se encontra a melhor via para a implementação de políticas públicas que visem tais fins.

Nesse sentido, é aceito pelo Direito Constitucional que se entregue a este Poder um mecanismo que garanta a ele executar tais políticas de maneira rápida e sem escapar do princípio da legalidade, quando a situação exigir medidas que não podem esperar o rito de tramitação ordinário do processo legislativo, sob perigo de causar dano irreparável à nação.

Desse modo, a Medida Provisória foi criada pelo constituinte de 1988, em substituição ao decreto-lei da Constituição anterior, com o intuito de ser um dos instrumentos utilizados pelo Presidente da República para que ele possa cumprir de maneira eficaz todas as competências atribuídas à União (a qual por ele é administrada) nos arts. 22 a 24.

Contudo, por estar exercendo uma função atípica de legislar, determinou-se que o chefe do Executivo poderá editar MPs unicamente em casos urgentes e relevantes para o país. A Medida Provisória, em sua concepção original, deve ser a exceção à regra de se fazer leis, sendo usada ocasionalmente, observados os pressupostos mencionados anteriormente, com vistas a não ferir o princípio da separação dos Poderes, que, segundo a própria Constituição, são independentes e harmônicos entre si.

Se ao Poder Legislativo, na figura do Congresso Nacional, com os representantes do povo – os 513 (quinhentos e treze) deputados e 81 (oitenta e um) senadores – foi conferida a competência de elaborar as leis, cabendo ao Executivo administrar a máquina pública e elaborar as políticas públicas, é arriscado que apenas uma pessoa, o Presidente da República, possa editar MPs com força de lei, criando direitos e obrigações para toda a nação desde sua publicação. Não é recente a comparação das MPs aos antigos decretos-leis, que foram exaustivamente utilizados pelo regime militar para legislar sem a necessidade do Congresso Nacional, e que tanto assustavam os constituintes quando da criação da nova Carta Magna. Eles, com o intuito de fugirem desse passado ditatorial, extinguiram o decreto-lei e criaram a Medida Provisória. Não conseguiram, no entanto, alterar a essência de tal instrumento, que continuou praticamente a mesma.

Nesse sentido que foi criada a EC 32/2001, que estabeleceu limites materiais e procedimentais para tais medidas, com vistas a reduzir esse amplo poder conferido ao PR, e consequentemente a quantidade de MPs que vinham sendo editadas de 1988 àquele momento. Importante ressaltar que um dos artigos mais impactantes da referida emenda para atividade congressual foi o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o CN apreciar uma MP, sob pena de sobrestamento da pauta na Casa em que se encontrar.

Ainda assim, de 2003 a 2012, foram editadas pelo Executivo 499 (quatrocentas e noventa e nove) Medidas Provisórias. Nota-se que as MPs gozam de forte anuência por parte das Câmaras do Legislativo, visto que de todas as editadas no período, 422 foram acatadas pelo

Congresso Nacional, o que representa quase 85% do universo analisado. É importante ressaltar que tal índice de aprovação, se analisado isoladamente, não é capaz de determinar diretamente se há abuso no uso desse instrumento pelo Presidente da República, ferindo o princípio da separação dos Poderes. O que, contudo, pode-se abstrair desse dado é que os chefes do Executivo no período analisado gozaram de sólida governabilidade. Governabilidade essa que não deve se sobrepor aos ditames legais: devem sempre ser considerados no processo de edição e aprovação das MPs os procedimentos do art. 62, bem como respeitadas a urgência e a relevância da matéria.

Além disso, estima-se que de todos os diplomas legais aprovados pelo Congresso Nacional no período estudado, em média, 1 em cada 5 foram tais atos do presidente. Por vários anos, em decorrência da regra do sobrestamento da pauta, mais da metade das sessões deliberativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados foram trancadas por Medidas Provisórias, impedindo assim, a apreciação de matérias de origem parlamentar.

Em vista de dados como os apresentados acima, muito tem se questionado sobre o uso exagerado de tais medidas, de maneira indiscriminada, desrespeitando os pressupostos subjetivos de relevância e urgência exigidos pela CF/88. Algumas MPs já foram, inclusive, alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), como por exemplo, as objetos das ADIns 1.576, 4.048 e 4.049.

É bastante difícil, entretanto, quantificar o limite máximo de Medidas Provisórias, o qual ainda não se considera quebra ao princípio da separação dos Poderes, visto que o número de situações imprevisíveis que podem ser classificadas como urgentes e relevantes não pode ser previamente estimado.

Mais obscuro ainda é delimitar o que é urgente e relevante. Quando provocado sobre o tema, o Judiciário determinou que a ele cabe somente analisar no caso concreto se os pressupostos foram ou não considerados e se a justificativa apresentada pelo Executivo para a edição condiz com a matéria objeto da MP. Não pode o Poder Judiciário, afirmou o STF, adentrar nas concepções de o que é relevante e urgente sob a ótica do Presidente da República, sob risco de ele próprio ferir a separação dos Poderes. Além disso, seria um tanto improdutivo que todos os casos concretos fossem levados ao crivo do Poder Judiciário para se analisar os limites dos pressupostos de cada MP.

O que tem ocorrido é que o próprio Poder Legislativo não tem seguido estritamente a regulamentação do art. 62, da CF/88, o que permite que Medidas Provisórias sejam aprovadas e entrem no ordenamento jurídico sem a devida análise. Até a ADIn 4.029, o Congresso Nacional não criava nenhuma comissão mista de deputados e senadores para emitir o parecer prévio sobre a Medida Provisória, a qual seguia diretamente para a Câmara dos Deputados para discussão e votação em plenário. O STF passou a fazer essa exigência para as Medidas Provisórias dali em diante. Pode-se acrescentar que muitos desses atos foram aprovados pelo Congresso Nacional

sem uma análise aprofundada dos pressupostos de relevância e urgência.

Portanto, o julgamento da oportunidade de se editar uma Medida Provisória pode chegar a ser feito nos três Poderes, mas deve, obrigatoriamente, ser feito por pelo menos dois: o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O primeiro julgamento cabe justamente ao Presidente da República ao editar a norma. O objetivo maior da MP não é garantir a execução de planos e projetos de governo triviais e corriqueiros, e sim atender a necessidade exigida pela Constituição de legalidade dos atos do Executivo em situações imprevisíveis, urgentes e relevantes.

Cabe ao Congresso Nacional realizar o segundo julgamento de oportunidade, haja vista ser ele o guardião da competência de elaborar leis e, neste caso, o fiscal dos atos do Presidente da República. Caso ele se exima de tal competência, estará gerando a oportunidade de um Executivo demasiadamente legislador, em face de um Congresso omissivo e existindo em função da convalidação de atos daquele Poder. Enquanto o Congresso Nacional não se adequar totalmente ao texto constitucional e à Resolução nº 1/2002, este continuará tendo sua capacidade legislativa comprometida pela edição das Medidas Provisórias (VALLE, 2004).

Sabe-se que a Medida Provisória não é o ato mais adequado ao sistema de governo brasileiro, visto que foi importado do sistema italiano, que é parlamentarista – ao contrário do presidencialismo adotado no Brasil – e por isso, possui regras diferentes das nossas. Contudo, é instrumento necessário para o regular funcionamento das atividades do Estado e se estritamente analisado pelo detentor da competência legislativa, o Congresso Nacional, não representa ameaça à separação dos Poderes.

O que se notou no Brasil no período de 2003 a 2012 foi uma situação híbrida, em que o Executivo impactou, significativamente, a atividade do Legislativo, fazendo aprovar, principalmente devido à maioria do governo no Congresso Nacional, matérias que extrapolavam os fins que justificam a criação de uma MP e, ainda, prioritariamente, a projetos de autoria parlamentar. Mas em função do fortalecimento das instituições (entre elas o próprio CN e o STF) e do estado democrático de direito no país, o uso de tal instrumento não chegou a ameaçar a independência dos Poderes. É importante ressaltar que para maior fortalecimento do Poder Legislativo, devem-se seguir as normas constitucionais e legais estabelecidas sobre o assunto. “Não adianta mudar a lei formal se a cultura comportamental não se modifica”, ensina Valle (2004, p. 75).

## Referências

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. São Paulo: Elsevier, 2012.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 411. Autor: Deputado Regis de Oliveira. Presidente que proferiu a decisão: Deputado Michel Temer. Brasília, 11 de março de 2009. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf>>. Acesso em: 28 de março de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029**. Relator: Min. Luiz Fux, 07 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4029.pdf>>. Acesso em: 28 de março de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048 DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 de agosto de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 62.731/GB**. Relator: Min. Aliomar Baleeiro. Brasília, 23 de agosto de 1967.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049 DF**. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 05 de novembro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 203-1**. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, 20 de abril de 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27931-1/DF**. Relator: Celso de Mello. Brasília, de 27 de março de 2009.

CABALLERO, Cecília Lois. **Separação dos poderes: vício de iniciativa**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

CARVALHO, Katia. **Medidas provisórias nos âmbito do direito comparado**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>>. Acesso em: 31/03/2014.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAREY, John M.; SHUGART, Mathew Soberg *apud* SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CLÉVE, Clemerson Merlin. **Medidas provisórias**. Brasília: Revista dos Tribunais, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRECO, Marco Aurelio. **Medidas provisórias**. São Paulo: Atlas, 1991.



MAYER, Kenneth, R. **With the Stroke of a Pen: executive orders and presidential power.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA JÚNIOR, Álvaro Ayres de. **Medida provisória e crédito extraordinário: excesso de democracia ou crime de responsabilidade?** Brasília: Senado Federal, 2011.

ROCHA NETO, Alcimor. **Controle de constitucionalidade das medidas provisórias.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SALA, Brian R. In search of the administrative President: Presidential 'decree' powers and policy implementation in the United States. In: CAREY, John M.; SHUGART, Mathew Soberg (Ed.). **Executive Decree Authority.** Cambridge: University Press, 1998.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

VALLE, Juliana Carla Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos.** Brasília: FDK Editora, 2004.

Artigo recebido em: 17/09/2013

Artigo aceito para publicação em: 13/03/2014



## O NÍVEL DE LETRAMENTO POLÍTICO INFANTOJUVENIL: EDUCAÇÃO POLÍTICA COMO UM DIREITO DEMOCRÁTICO

### THE LEVEL OF POLITICAL LITERACY AMONG CHILDREN: CIVIC EDUCATION AS A DEMOCRATIC RIGHT

Lucio Meireles Martins\*

**Resumo:** Este artigo analisa o letramento político infantojuvenil com base em sondagem de opinião. Utiliza-se como método a análise de conteúdo e a teoria fundamentada nos dados. Conceitos da educomunicação e da cultura política, no contexto brasileiro, são abordados como perspectiva teórica. Verifica-se um baixo nível de letramento político e uma desconfiança quanto à política, como já estudado entre adultos.

**Palavras-chaves:** Educação Política; Educomunicação; Cultura Política; Plenarinho.

**Abstract:** This article analyzes the political literacy of children and preteens based on opinion poll. Content analysis and grounded theory are used as method. Concepts of media-literacy and civic culture in the Brazilian context are discussed as a theoretical perspective. There is a low level of political literacy and a distrust of politics, as founded among adults.

**Keywords:** Political Literacy; Media Literacy; Civic Culture; Plenarinho.

#### 1 Introdução

Este artigo visa debater a educação política de crianças de 7 a 14 anos. Utilizam-se para essa análise dados levantados pelo Programa Plenarinho da Câmara dos Deputados. O Plenarinho desenvolve ações educacionais voltadas à formação política por meio de um *website* e estratégias de comunicação dirigida e aproximativa. Entre as atividades, o Projeto Eleitor Mirim, aqui focado nas suas edições de 2010 e 2012, nos anos eleitorais, incentiva e orienta práticas pedagógicas por professores do ensino fundamental. As temáticas abordadas são política, democracia, cidadania e Legislativo. Os professores inscritos e selecionados são orientados a aplicar um questionário estruturado abordando as temáticas do projeto. O

---

\*Lucio Meireles Martins, graduado em Comunicação Social / Relações Públicas pela Universidade Estadual de Londrina, pós-graduado em Instituições e Processos Políticos do Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados ([lucio.martins@camara.leg.br](mailto:lucio.martins@camara.leg.br)).

levantamento resultou num universo de 300 crianças de quatro cidades na edição de 2010: Araçatuba (SP), Araraquara (SP), Manaus (AM) e Salvador (BA). Na edição de 2012, 219 crianças responderam em outras quatro cidades: Camboriú (SC), Corbélia (PR), Piedade (SP) e Brasília (DF). Estes dados são aqui analisados por meio de técnicas metodológicas da análise de conteúdo e da teoria fundamentada nos dados. Nesse sentido, buscou-se por meio da técnica da categorização uma leitura interpretativa de sentidos ocultos nos enunciados apresentados. O desenho metodológico não visa à verificação de hipóteses, mas sim à elaboração de teorias acerca dos fatores sociais e psicológicos que levam à construção dos textos analisados, conforme propõe a teoria fundamentada nos dados.

Este estudo tem como temáticas centrais a cultura política brasileira e a educação política como um direito democrático. Dessa forma, apresentam-se a seguir noções teóricas que embasam essa análise do nível de letramento político entre crianças.

## **2 Cultura Política**

A desconfiança em relação ao Poder Legislativo é fato por todo o mundo. Há uma crise de representação, pois os cidadãos das democracias em diferentes níveis de desenvolvimento não se veem representados, ou mesmo não consideram importante a manutenção deste que é um dos pilares da própria democracia. Na linha dos estudos culturalistas, José Álvaro de Moisés vem realizando pesquisas sobre a cultura política brasileira desde o período da redemocratização. Percebem-se atitudes contraditórias de adesão à democracia e, ao mesmo tempo, falta de confiança nas instituições políticas. Conforme expõe Moisés,

os índices mais altos de confiança se referem a poucas instituições públicas e privadas que são baseadas em estruturas hierárquicas, como a igreja e as forças armadas; além disso, os brasileiros também se caracterizam por sua escassa confiança nas pessoas – em especial, as que estão longe de sua intimidade ou da convivência caracterizadas por laços de sangue – como colegas de trabalho e estranhos em geral (2010, p. 271-272).

Entre as instituições que apresentam menor nível de confiança, estão os partidos políticos, empresários, Congresso Nacional, Governo, sindicatos e as leis do país, em ordem crescente. Já aquelas com maior nível de confiança, em ordem crescente, são: televisão, forças armadas, igreja e bombeiros. Segundo Moisés, os resultados desse e de outros estudos empíricos indicam que essa desconfiança das instituições políticas e da coletividade pode explicar em parte a falta de participação política (MOISÉS, 2010, p. 272).

Em contraponto ao descrédito dos partidos políticos e do Congresso Nacional, a maior confiança atribuída ao Poder Executivo, construída historicamente, gerou o que Carvalho (2001) denomina de “estadania”. Nessa concepção, o governo é o ramo mais importante do Estado, aquele do qual vale a pena aproximar-se. Reforça-se assim a centralidade do Executivo, arrefecendo-se a representação política. Nesse sentido, o desprestígio da classe política recai de forma mais acentuada nos vereadores, deputados estaduais e federais e senadores.

A relativa confiança depositada nas emissoras de televisão — em especial no jornalismo televisivo, que é o principal meio pelo qual a população brasileira obtém informações sobre as demais instituições listadas — engendra um paradoxo. Estudos do jornalismo têm demonstrado que os critérios de noticiabilidade se voltam mais para a polêmica, para os conflitos ou escândalos do que para uma análise ampla da esfera pública (RODRIGUES, 2010). O Poder Legislativo, em especial, tem sua imagem construída com base nessa cobertura enviesada da política, conforme apresenta Rodrigues em pesquisa empírica, pois o Executivo pontualmente é inquirido quanto à sua ação quando denúncias são noticiadas, enquanto o Legislativo é questionado de forma mais constante. Para Luiz Felipe Miguel (2008), de forma geral o Legislativo é apresentado como um campo de competição, de disputa por espaços entre eternos candidatos ao poder, de forma semelhante a uma corrida de cavalos (*horse race*). Essa maneira de olhar para os fatos políticos e difundi-los contribui para a desconfiança em relação à política e aos políticos, dificultando a legitimação do regime democrático e gerando uma “ingovernabilidade da democracia”. Assim, ao mesmo tempo que o jornalismo é ator fundamental da democracia, ao facilitar a vigilância da atuação dos agentes políticos, também ajuda a construir a desconfiança em relação às instituições que suportam o regime democrático.

Essa carga de negatividade simbólica atribuída à política afeta diretamente as crianças, que assistem praticamente aos mesmos conteúdos que os adultos, principalmente quanto ao jornalismo, que é socialmente considerado um produto crível e adaptado a todas as idades. Antes mesmo de a criança aprender o que seria o bom político — por exemplo, um parlamentar engajado em causas nobres ou um gestor público eficiente e responsável —, ela conhece, principalmente pela televisão, o político corrupto, fisiologista e clientelista.

Cabe ressaltar, no entanto, que a construção simbólica do que é a política e qual sua função não acontece apenas a partir dos produtos midiáticos. Ela também se concretiza na interação cotidiana e no meio escolar, ambiente privilegiado para a apreensão de conhecimentos e valores sobre a sociedade.

### **3 Educação política**

A educação política objetiva formar cidadãos com oportunidade de realizar escolhas de forma mais consciente. Isso geraria a “verdadeira reforma política”, ou seja, uma educação que revolucionasse nossa democracia. Porém, Dantas salienta também que valores culturais arraigados dificultam essa mudança, pois a política ainda é assunto “proibido” em diversos ambientes e associado a práticas negativas. Também se verifica certa resistência de dirigentes, mesmo das instituições de ensino, a aceitar a importância dos grêmios estudantis e centros acadêmicos como iniciadores da prática política na juventude (2010, p. 13). Deve ser ressaltada uma vinculação entre os “costumes democráticos e o regime democrático, assim como a importância da educação política para a salvaguarda da ética e do respeito às instituições”

(BENEVIDES, 1996, p. 229).

O cidadão ativo só tem uma forma de se viabilizar, que é pela educação formal e intencional para o exercício da democracia, pois as regras do jogo existem e devem ser conhecidas e respeitadas. Nesse sentido, Dantas se utiliza de uma posição de Theodor Marshall (1967), segundo o qual essa deve ser uma regra da coletividade perante cada indivíduo, e os conhecimentos essenciais acerca da política para a vida em sociedade devem ser conhecidos por todos (2010, p. 8). Ou seja, a educação política deve ser reconhecida como um direito.

Para Benevides (1996), o termo que melhor reflete essa intenção de educação política na atualidade é educação para a democracia (EPD). Para a autora, a educação deve ser formadora de governantes potenciais, deve objetivar a formação de um povo soberano e participativo. Esse objetivo seria atingido pela formação para valores republicanos e democráticos e pela educação para a tomada de decisões em todos os níveis. Três dimensões devem ser abordadas nesse processo: a formação intelectual e a informação, a educação moral e a educação do comportamento (BENEVIDES, 1996).

A primeira dimensão da EPD apresentada consistiria na formação do cidadão para viver os valores republicanos e democráticos, que se relacionam diretamente com a tríade da Revolução Francesa e com as sucessivas gerações dos direitos humanos, que incluem as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade para com toda a humanidade. Benevides destaca também que essa formação, a partir de tais valores, “torna o ser humano mais consciente de sua dignidade e de seus semelhantes”, o que estaria relacionado diretamente à solidariedade e ao exercício da soberania enquanto cidadão. A partir dessa consideração, Benevides expõe um paradoxo, pois a educação pública é empreendida pelo estado, “mas ela visa a fortalecer o povo perante o estado, e não o contrário” (1996, p. 228). Essa última afirmação demonstra claramente que o estado, por meio da educação, não deve promover a dominação, mas sim a sua formação crítica. Nesse mesmo sentido, a autora afirma que a EPD visa formar a capacidade de saber discutir e escolher; aqui ‘escolha’ se refere aos modos de vida, aos costumes, aos debates da esfera pública e não à simples participação na escolha de representantes.

A segunda dimensão da educação para a democracia, na concepção de Benevides (1996, p. 228), consiste na cidadania ativa, na formação para a participação na vida pública, como cidadão governante, no sentido de que a educação propicie conhecimentos, sentimentos e valores relevantes para a ação na esfera pública e a tomada de decisões de interesse da coletividade. Intenciona-se formar para o enfrentamento de problemas, tendo como critério de julgamento sempre o de justiça. Mas quais são esses valores republicanos que fazem parte da primeira dimensão da EPD e que devem embasar a ação do cidadão, ou seja, sua cidadania ativa? Para ela, esses valores são: *o respeito às leis*, acima da individualidade, mas com uma função educadora e considerando-se elaboradas em processos de ampla participação; *o respeito*

ao bem público, acima do interesse privado e patriarcal; e o sentimento de responsabilidade no exercício do poder, valor que se traduz nos significados dos termos da língua inglesa *accountability* e *responsibility* (idem, 1996, p. 230-231, grifo meu).

Os valores democráticos são colocados lado a lado com os valores republicanos já expostos e podem ser sumarizados como: *reconhecimento da igualdade*, que importa no repúdio a qualquer tipo de privilégio; *respeito aos direitos humanos*, que se relaciona ao direito de uma vida digna e traz consigo o valor da solidariedade; *acatamento da vontade da maioria legitimamente formada*, respeitando-se os direitos das minorias, a diversidade e mantendo-se a tolerância (idem, 1996, p. 230-231, grifo meu).

A escola é a instituição mais estruturada e com finalidade intencional de moldar o caráter cívico e político dos jovens. Existem, porém, outros agentes que influenciam a socialização do educando, como a família e a mídia. Trata-se de instituições que apresentam pouca relação com os sistemas de ensino, o que gera certo confronto, pois a sociedade e sua cultura midiática informam e formam sem a mediação da escola. Com essa justificativa, Albalá-Bertrand afirma que é necessária a formulação de uma política educacional com estratégias que possam assegurar um impacto real na educação, no sentido de gerar a educação política (1999, p. 36).

Niemi e Junn (1999) apresentam estratégias simples que podem contribuir para os processos educacionais relacionados à política. Entre essas propostas, está a de iniciar esses estudos por meio do âmbito local, municipal: “(...) é provável que os estudantes possam fazer generalizações das experiências locais para os níveis estaduais e nacionais com muito mais facilidade do que no sentido inverso”. Partindo dessa visão, afirmam que os educandos podem aprender com maior facilidade sobre o funcionamento dos governos locais, por meio de contatos pessoais com legisladores, juízes e funcionários públicos, por exemplo. A abordagem de problemas sociais reais na educação pode facilitar esse entendimento, evidenciando-se como os interesses de grupos organizados se relacionam e como a política faz parte das relações sociais. Apesar de parecer evidente essa proposta pedagógica que parte do ambiente micro para o macro, em termos de entendimento do governo não existem livros didáticos sobre governos locais (1999, p. 69-71)<sup>1</sup>.

A educomunicação, quando se utiliza de estratégias de expressão comunicativa com forte relação com a realidade sociológica das crianças, representa um caminho para a ampliação do horizonte educacional. A produção coletiva de jornal escolar, por exemplo, ao abordar problemas sociais vivenciados localmente, pode possibilitar a aprendizagem tanto das atribuições de instituições públicas quanto dos direitos sociais e políticos.

---

<sup>1</sup> Essa é uma realidade norte-americana que se repete no Brasil, tanto no âmbito do sistema educacional como em práticas não formais desenvolvidas por organizações não governamentais.

Segundo Freire, a consciência crítica apenas pode ser alcançada num processo educativo de conscientização, conforme afirma:

(...) se a vocação ontológica do homem é a de ser sujeito e não objeto, só poderá desenvolvê-la na medida em que, refletindo sobre suas condições espaço-temporais, introduz-se nelas, de maneira crítica. Quanto mais for levado a refletir sobre sua situacionalidade, sobre seu enraizamento espaço-temporal, mais “emergirá” dela conscientemente “carregado” de compromisso com sua realidade, da qual, porque é sujeito, não deve ser simples espectador, mas deve intervir cada vez mais (FREIRE, 1979, p. 61).

De forma congruente à centralidade da expressão na educação apresentada por Celéstino Freinet no início do século XIX, Freire destaca o ímpeto criador do homem, que nasce da sua inconclusão. Nesse sentido, “a educação é mais autêntica quanto mais desenvolve este ímpeto ontológico de criar. A educação deve ser desinibidora e não restritiva” (FREIRE, 1979, p. 32). Ao desenvolver essa capacidade criativa, desenvolve-se uma consciência criadora e comunicativa, o que favorece a democracia e uma sociedade mais justa, conforme nos ensina Paulo Freire (1979, p. 38).

#### 4 Nível de letramento político infantojuvenil

Os dados aqui analisados são provenientes do Projeto Eleitor Mirim em suas edições 2010 e 2012, em períodos anteriores às eleições. Nessas ocasiões, o Programa Plenarinho desenvolveu uma eleição virtual utilizando-se de personagens lúdicos elaborados por turmas escolares. Anteriormente a essa atividade criativa, os professores selecionados para participar do projeto receberam orientação e ministraram conteúdos relacionados à democracia, representatividade, voto e participação popular. No sentido de conhecer o nível de letramento políticos dessas crianças antes das ações didáticas, foram aplicados questionários, que aqui são analisados em parte. Nas duas edições, apesar de mantidas as mesmas temáticas do projeto, algumas questões foram acrescentadas e outras sofreram alteração de formato - de abertas para fechadas, por exemplo.

Quadro 1: Quantitativo de respondentes na edição de 2010

Cidade e Estado	Escola	Número de educandos	Série	Idade aproximada
Salvador (BA)	Escola de Educação Básica e Profissional – Fundação Bradesco (Instituição particular)	80	5ª	10
Araraquara (SP)	Colégio Progresso de Araraquara (Instituição particular)	58	6ª	11
Araçatuba (SP)	Escola Estadual Prof. Ary Bocuhy (Instituição pública)	75	8ª	13
Manaus (AM)	Centro Educacional Adalberto Valle (Instituição particular)	87	9ª	14
Total de educandos		300		

Fonte: elaboração do próprio autor.

Quadro 2: Quantitativo de respondentes na edição de 2012

<b>Cidade e Estado</b>	<b>Escola</b>	<b>Número de educandos</b>	<b>Série</b>	<b>Idade aproximada</b>
Brasília (DF)	Escola Classe 206 Sul (Instituição pública)	15	5 <sup>a</sup>	10
Corbélia (PR)	Colégio Estadual Amâncio Moro (Instituição pública)	25	6 <sup>a</sup>	11
Camboriú (SC)	Centro Educacional Recriarte (Instituição particular)	99	6 <sup>a</sup> / 7 <sup>a</sup> / 8 <sup>a</sup>	11 a 13
Piedade (SP)	Escola Estadual Professora Maria Ignês Araújo Paula Santos (Instituição pública)	79	9 <sup>a</sup>	14
Total de educandos		218		

Fonte: elaboração do próprio autor.

Este levantamento de dados não se baseou numa amostragem probabilística. Assim sendo, a análise dos dados apenas pôde ser feita de forma agregada, sem serem consideradas, em todas as questões, as variáveis de série/idade e sexo. Entretanto, no sentido de facilitar uma melhor compreensão dos dados a serem apresentados, segue-se o percentual<sup>2</sup> de educandos por série que compuseram esta sondagem: 5<sup>a</sup> - 18,33% / 6<sup>a</sup> - 22,39% / 7<sup>a</sup> - 6,33% / 8<sup>a</sup> - 20,84% / 9<sup>a</sup> - 32%. Neste levantamento, 37,5% são provenientes de escolas públicas e 62,5%, aproximadamente, de escolas particulares. Neste reduzido espaço de um artigo, busca-se apontar os principais pontos observados em algumas das temáticas abordadas no levantamento, sem adentrar em grande medida nos detalhamentos por variáveis. É provável que uma análise do letramento político do público infantojuvenil brasileiro com base em amostragem estatística nunca tenha sido realizada. Os resultados deste breve estudo são um indicativo para a necessidade de analisar cientificamente os conhecimentos e atitudes das crianças quanto à política em nível nacional e, ao mesmo tempo, esperam poder contribuir para a elaboração de políticas educacionais nessa área.

Na edição de 2010, as crianças foram questionadas se sabiam o significado de democracia e foram solicitadas a dar uma explicação, caso soubessem. Percebeu-se uma vinculação simbólica direta entre o processo eleitoral e a democracia, pois praticamente 40% das respostas continham essa categoria de análise. Em grande parte dessas respostas, democracia aparece como sinônimo de um dos elementos do processo eleitoral (direito de votar, poder de escolha, etc.). Outra categoria relevante é “atores, sujeitos e agentes”, com destaque para o descritor relativo a “direito e justiça” que está presente em 19% dos questionários

<sup>2</sup> Os 99 respondentes de Camboriú (SC) não tiveram suas turmas identificadas em cada questionário. Em vista disso, para efeito de demonstração quantitativa aproximada do público participante, considerou-se um terço para cada uma das séries (6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>).



analisados naquela edição. Destaca-se, porém, que em alguns momentos essas duas categorias foram identificadas nas mesmas questões, pois muitas crianças descrevem a democracia como o direito de votar e de se candidatar. Apesar de 74,5% dos respondentes relatarem saber o que é democracia, esta é percebida mais como uma possibilidade de escolha de representantes, por meio de eleições, como se percebe nessa resposta: “Ato de cidadania que acontece de 4 em 4 anos quando acontece a eleição” (BA-153)<sup>3</sup>.

Essa temática foi abordada de forma indutiva na edição de 2012, por meio de uma lista de elementos e uma escala de intensidade, haja vista a diversidade de respostas na questão aberta utilizada em 2010 e a complexidade da análise a partir da quantidade de informações obtidas. A escala de intensidade foi a seguinte: “tudo a ver” (forte relação), “mais ou menos” (média relação) ou “nada a ver” (nenhuma relação). Buscou-se nessa questão verificar principalmente se as crianças percebiam a relação direta entre democracia e os seguintes elementos: política, Câmara de Vereadores, eleições, Câmara dos Deputados e participação do povo na política.

Apesar da diferente abordagem nessa edição, os resultados apresentam congruência em relação a 2010. De forma recorrente, o processo eleitoral (eleições) teve destaque, pois 64% percebem total relação deste elemento com a democracia, 71% percebem forte relação da ‘política’ e 60% percebem nessa intensidade a relação da ‘participação do povo na política’. Com menor intensidade, ‘Câmara de Vereadores’ e ‘Câmara dos Deputados’ são relacionadas à democracia, variando de 47% a 52% os que percebem como forte relação. A partir desses dados, depreende-se que praticamente metade dos estudantes acredita haver uma relação fraca ou nenhuma relação entre o Poder Legislativo e a democracia, reforçando a percepção de um desconhecimento desse público em relação a um dos pilares do regime democrático.

“Enquanto em 2010 uma parcela de 25,5% dos estudantes afirmou não saber o que significa democracia, em 2012 uma maior porcentagem não reconheceu a correlação direta e intrínseca entre temáticas que fazem parte do mesmo universo simbólico — ainda que parte significativa deste último grupo tenha demonstrado perceber alguma relação entre essas temáticas.” Disso se infere uma falta de conhecimento sistematizado sobre política, de forma geral, no público sondado. Nesse sentido, o desconhecimento da existência de uma vinculação estreita entre o Poder Legislativo e a democracia aparenta ser uma consequência desse contexto.

Ainda na mesma edição de 2010 do Projeto Eleitor Mirim, as 300 crianças foram questionadas quanto ao conhecimento em relação a algum político e quais atividades que eles desenvolvem. Aproximadamente 30% das crianças relataram não conhecer nenhum político, e a mesma porcentagem não soube relatar atividades desses sujeitos sociais. Em contraponto, 68%

---

<sup>3</sup> Os questionários foram numerados e identificados por siglas dos estados, com o objetivo de evitar a identificação individual das crianças na apresentação dos resultados e, ao mesmo tempo, possibilitar a recuperação de informações na documentação da pesquisa.

afirmaram que possuem informação sobre algum político e, no universo pesquisado, 46% descreveram alguma atividade ou função exercida. Entre todos os respondentes, 17% citaram apenas o cargo exercido (prefeito, governador, etc.). Entre as atividades relatadas, destacaram-se em ordem crescente: constrói obras, legisla, ajuda e melhora.

Destaque-se que a ação legislativa teve presença relevante apenas em uma das quatro escolas, o Colégio Progresso de Araraquara. Os estudantes relataram ter realizado uma visita pedagógica à Câmara Municipal, onde foram recebidos pela vereadora Presidente daquela casa legislativa. Com exceção dessa escola, percebe-se uma diversidade de visões que pode indicar que esse tipo de conhecimento não faz parte do ambiente escolar das crianças participantes do levantamento.

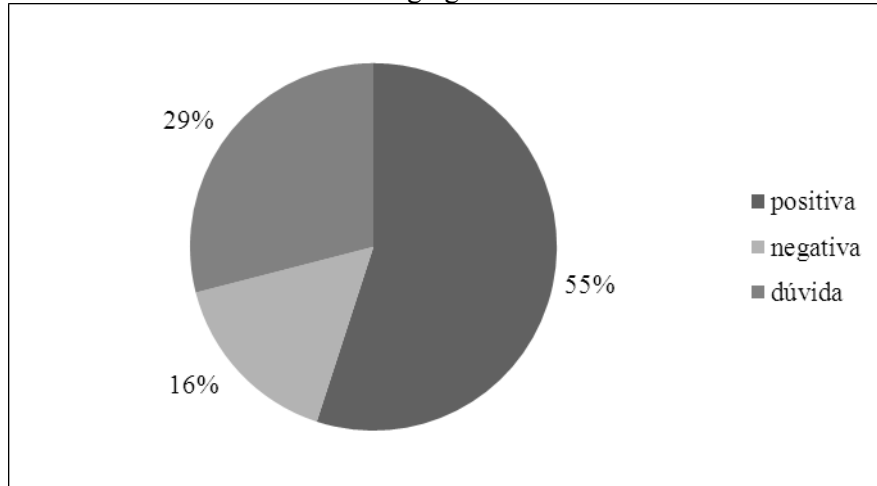
O número de crianças que não tem nenhum conhecimento sobre políticos e suas atividades é alto, aproximadamente um terço. Somando-se aquelas que apenas souberam citar o cargo político ou apenas relataram o nome de algum político, sem relatar nenhuma atividade, chega-se à metade dos estudantes. De forma recorrente em diferentes questões deste estudo, fica evidente o desconhecimento dos estudantes em relação às atividades e atribuições do Poder Legislativo em todos os níveis.

Outro fator social presente de forma relevante vem a ser a visão de direitos sociais básicos, a exemplo daqueles representados pela assistência social, como benesses resultantes da ajuda espontânea do político, conforme se verifica nas seguintes respostas: “Sim, ele cuida da população e ajuda os necessitados (*sic*). João Henrique” (BA-18) e “Sim, ele ajuda as pessoas com alimentos e frutas para comer” (SP-ABA-64).

A função essencial dos agentes políticos do Executivo, de administrar os serviços públicos, não teve destaque. Apareceram também em poucas respostas atividades inerentes ao Poder Legislativo, como de elaboração de leis, com exceção das respostas de Araraquara, pelo motivo identificado anteriormente. A atividade de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária não foi listada entre as atividades típicas da política por nenhuma das crianças. Os dois levantamentos, em 2010 e 2012, incluíram a seguinte pergunta: “Você acha que a política tem alguma coisa a ver com a sua vida?” As respostas tiveram leve diferença. É necessário destacar, porém, que também foi revisado o segundo questionário, para utilizar uma linguagem mais próxima do cotidiano dos estudantes e, ao mesmo tempo, oferecer uma delimitação mais exata entre as alternativas. Assim, as respostas *sim* e *não* foram substituídas por “tudo a ver” e “nada a ver”. A terceira alternativa —“ainda não pensei sobre isso” — foi mantida. Após essa alteração, que solicitou uma posição mais assertiva dos estudantes sobre a relação entre a política e suas vidas, ampliou-se em grande medida a quantidade de respostas nessa última alternativa citada, que representa a dúvida ou mesmo falta de conhecimento,

passando de 20% em 2010 para 42% em 2012. As respostas positivas, *sim* e *tudo a ver*, variaram de 64% para 43%, ao passo que as respostas negativas, *não* e *nada a ver* permaneceram exatamente na mesma proporção de 16%.

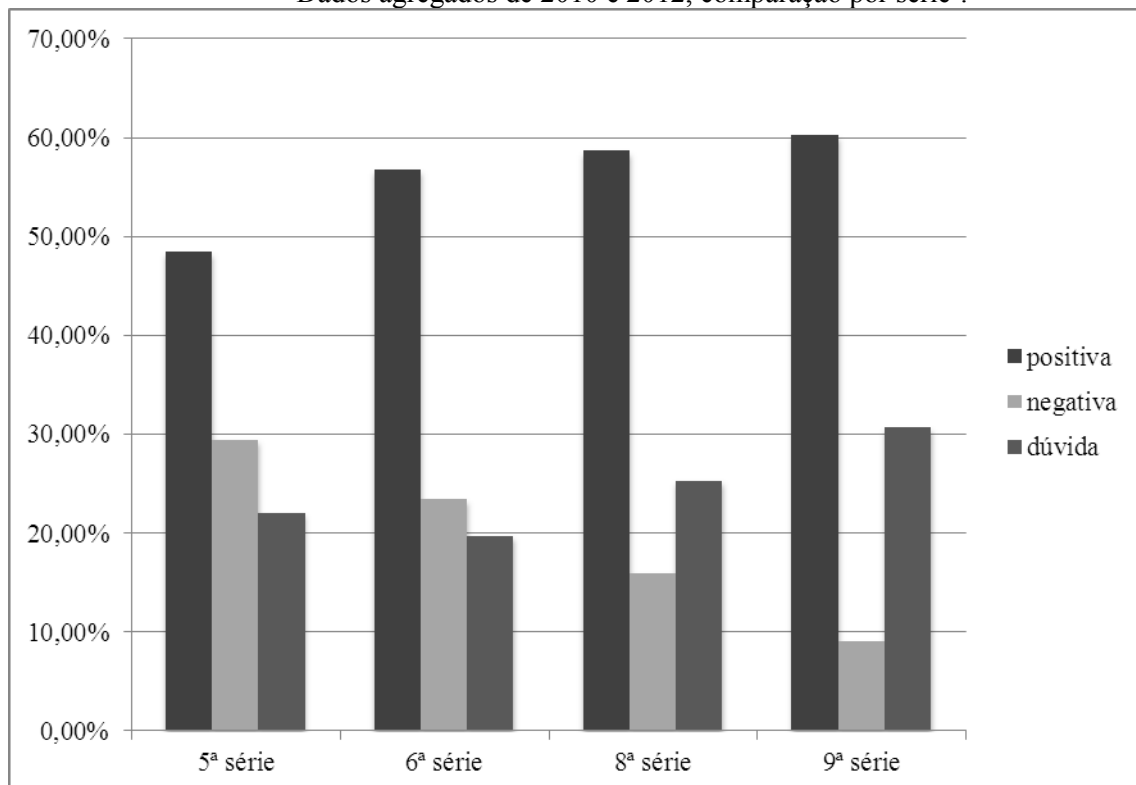
Gráfico 1 – Você acha que a política tem alguma coisa a ver com a sua vida?  
Dados agregados de 2010 e 2012.



Fonte: elaboração do próprio autor.

A resposta que representa a dúvida ou desconhecimento sobre as relações entre a realidade imediata e a política e a resposta que consiste em negativa direta, quando somadas, correspondem a 45% do total.

Gráfico 2 – Você acha que a política tem alguma coisa a ver com a sua vida?  
Dados agregados de 2010 e 2012, comparação por série<sup>4</sup>.



<sup>4</sup> Neste demonstração foram excluídos os dados de uma das escolas da edição de 2012 (Criciúma/SC) já que os 99 questionários de 3 turmas de diferentes séries (6ª, 7ª e 8ª) não tinham essa identificação.

Fonte: elaboração do próprio autor.

É possível perceber nesse gráfico um leve crescimento da percepção da relação entre o contexto do educando e a política, acompanhado de uma diminuição sensível da negativa dessa relação. Entretanto, cresce de aproximadamente 20% nas turmas de 5ª e 6ª série para 30% nas turmas de 9º ano a dúvida quanto a essa relação, o que representa um contrassenso, já que seria lógico esperar uma melhora nessa percepção conjuntamente com uma diminuição da dúvida quanto à importância da política para cada indivíduo. É necessário destacar que as idades dessas crianças e pré-adolescentes variam de 7 a 14 anos, haja vista o início da escolarização acontecer dos 4 aos 6 anos.

A partir desses dados é possível afirmar que a educação política no contexto das crianças estudadas carece de um maior esforço metodológico, já que relevante parte dos estudantes desconhece de que forma a política pode influenciar sua vida, ou mesmo acredita que não existe relação nenhuma desse campo com seu cotidiano.

## 5 Conclusões

A desconfiança em relação à política também ocorre no público infantil e infantojuvenil, de forma correlata ao que Moisés verifica em estudos com adultos. Em algumas respostas abertas percebe-se uma aversão, e até mesmo uma revolta, ao se desqualificar os políticos e a própria política de forma geral, com ampla presença do fator corrupção como motivador desse sentimento.

É possível concluir que a ampla comunicação realizada no período eleitoral tem forte influência no conceito de política desse público, já que fatores relacionados às eleições estão repetidamente presentes nas respostas, seja na definição de democracia, seja na descrição das qualidades ideais que os políticos devem ter. Essa constatação reforça a ausência de temáticas diretamente relacionadas à política no ambiente escolar, já que conteúdos mediatizados a cada dois anos nas eleições influenciam fortemente a formação dessa opinião, em contraponto com os conteúdos diariamente ministrados no ambiente escolar. Esse ambiente, de certa forma, repele a reflexão sobre a função da política e acaba por reproduzir a negatividade socialmente atribuída a esse campo.

Para ampla maioria do público analisado, a participação popular na política está limitada à escolha de representantes, e as exigências para com os candidatos têm baixo nível, pois as crianças priorizam, de forma predominante, a honestidade e o cumprimento de promessas. Dessa forma, a efetividade e a eficiência da gestão pública para garantir os direitos sociais básicos não se apresentam e, quando alguns direitos são apontados, estão relacionados a uma visão clientelista da assistência social.

Percebe-se que a escola não oportuniza informações sistematizadas aos estudantes

acerca da democracia e das funções das instituições que a suportam. Somando-se isso à maneira como a grande mídia aborda a política, o resultado é o predomínio de uma visão negativa e até aversiva com relação aos atores políticos e a esse campo social. Especialmente, o Poder Legislativo tem sua atribuição pouco considerada, pela maior complexidade de sua atividade e pela centralidade simbólica que o Poder Executivo mantém no presidencialismo.

Leituras diferentes da atividade política poderiam ser oportunizadas a partir do fortalecimento de um sistema público de comunicação. Outra forma de oferecer uma maior diversidade de percepção das crianças sobre essa temática é a apropriação crítica e expressiva de veículos de comunicação como estratégia educacional. Essa ação integrada ao âmbito das instituições políticas locais tem um grande potencial esclarecedor e de conscientização. Ao manter a educação formal com ênfase propedêutica e conteudista, reforça-se a alienação e a passividade.

A manutenção da democracia depende da consciência dos seus cidadãos, tanto para a participação ativa, como para a legitimação das suas instituições mantenedoras. A educação política é um direito democrático de cada criança, e a educação formal é o ambiente privilegiado para a formação dos valores e conhecimentos republicanos imprescindíveis ao aprimoramento da democracia.

## Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 38, dez. 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 6 mar. 2012.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DANTAS, Humberto. Apresentação: o caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil In: DANTAS, Humberto et al. **Educação política: reflexões e práticas democráticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. Cadernos Adenauer, ano 11, n. 3, 2010. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_20865-1522-5-30.pdf?110126203836](http://www.kas.de/wf/doc/kas_20865-1522-5-30.pdf?110126203836)>. Acesso em: 2 fev. 2012.
- FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Tradução de Moacir Gadotti e Lillian Lopes Martin. 20 ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. Coleção Educação e Comunicação, 1.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.
- MIGUEL, Luiz Felipe. **A mídia e o declínio da confiança na política**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n<sup>a</sup> 19, jan./jun. 2008, p. 250-273.

MOISÉS, José Álvaro. **Os significados da democracia segundo os brasileiros**. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n.2, p. 269-309, nov. 2010.

NIEMI, R. G.; JUNN, J. Que tipo de conhecimento é necessário para fortalecer a cidadania nos Estados Unidos da América? In: ALBALA-BERTRAND. L. (Org.) **Cidadania e Educação: rumo a uma prática educativa**. Tradução de Mônica Saddy Martins. Campinas-SP: Papirus; Brasília-DF: Unesco, 1999.

RODRIGUES, M. R.. **O papel da imprensa na qualidade democrática – Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais**. Tese de doutorado defendida pelo Iesp-Uerj em janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/teses-online/ciencia%20politica/2010/Malena%20Rehbein%20Rodrigues.pdf>

Artigo recebido em: 31/01/2014

Artigo aceito para publicação em: 23/04/2014