

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

V. 8 N. 16, Jan./Abr. 2015

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v16i16>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 3-4

Expediente

EXPEDIENTE

5

Artigo de Autor Convidado

A COBERTURA JORNALÍSTICA DO LEGISLATIVO: AGENDA DE PESQUISA (THE JOURNALISM'S LEGISLATIVE COVERAGE: A RESEARCH AGENDA) 7-17

Vera Chaia

Artigos

ATUAÇÃO PARLAMENTAR
VIRTUAL: AS ESTRATÉGIAS DOS
DEPUTADOS FEDERAIS EM SEUS
WEBSITES (VIRTUAL
PARLIAMENTARY ACTION:
STRATEGIES OF BRAZILIAN
FEDERAL REPRESENTATIVES IN
THEIR WEBSITES) 18-42

Antonio Teixeira de Barros,
Cristiane Brum Bernardes,
Malena Rehbein Rodrigues

PARA ALÉM DO MERCADO
COMUM DO SUL:
ESTABELECEDO RELAÇÕES
ENTRE AS LEIS DE ACESSO À
INFORMAÇÃO DOS PAÍSES DO
MERCOSUL (BEYOND THE
COMMON MARKET OF THE
SOUTH: ESTABLISHING
RELATIONSHIPS BETWEEN
INFORMATION ACCESS LAWS IN
THE MERCOSUR COUNTRIES) 43-55

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

MUDANÇAS ENTRE PARTIDOS NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS:
SAZONALIDADE E O IMPACTO
DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA
(PARTY SWITCHING ON THE
BRAZILIAN CHAMBER OF
DEPUTIES: TIMING AND THE
IMPACT OF PARTY LOYALTY
ENFORCEMENT) 56-78

Clay Souza e Teles

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA NA
SIMULAÇÃO PARLAMENTAR: O
CASO DO PROGRAMA

"DEPUTADO POR UM DIA" DA 79-95
ALRS (EDUCATION FOR
CITIZENSHIP IN PARLIAMENTARY
SIMULATION: THE CASE OF
"DEPUTY FOR A DAY"
PROGRAMME OF ALRS)

Cristiane Brum Bernardes,
Vanessa Albertinence Lopez

Relatos de Experiências

ORALIDADE E CIDADANIA:
ALUNOS DA ESCOLA ESTADUAL 96-107
"MAROJA NETO", DE BELÉM (PA),
GANHAM VOZ E VOTO NO
PROJETO CÂMARA MIRIM
(ORALITY AND CITIZENSHIP:
STUDENTS OF STATE SCHOOL
MAROJA NETO, LOCATED IN
BELÉM (PA), GAIN VOICE AND
VOTE IN THE PROJECT CÂMARA
MIRIM)

Tânia Regina do Nascimento
Monteiro

A E-Legis selecionou para sua 16ª edição textos apresentados durante a última Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, realizada em 2014, cujo tema foi Parlamento e Mídia. O artigo convidado, de autoria da Profa. Dra. Vera Chaia, da Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP), tem como título **A cobertura jornalística do Legislativo: agenda de pesquisa**. O texto apresenta um panorama da relevância política que essa agenda de pesquisa adquiriu nas últimas décadas, decorrência da complexidade da relação entre política e meios de comunicação, além dos processos cada vez mais intensivos de midiatização da política parlamentar e do próprio Poder legislativo.

Na sequência, o levantamento apresentado pelos professores Antonio Barros, Cristiane Bernardes e Malena Rodrigues amplia o escopo dessa relação entre parlamento e mídia para a esfera digital com a análise da atuação dos parlamentares nas novas mídias. Em **Atuação parlamentar virtual: as estratégias dos Deputados Federais em seus websites**, a perspectiva adotada é que a internet tornou-se um espaço privilegiado para a ação política, especialmente pela possibilidade de uso tático das ferramentas digitais pelos atores políticos. Como mídias táticas, tais dispositivos tecnológicos podem, portanto, ser utilizados para reforçar temas e enquadramentos nem sempre privilegiados pelos veículos comerciais.

Seguindo na trilha informacional da política, temos o artigo de autoria de Thiago Gomes Eirão, Terezinha Elizabeth da Silva e Raphael da Silva Cavalcante, cujo título é **Para além do mercado comum do sul: estabelecendo relações entre as leis de acesso à informação dos países do Mercosul**. O texto complementa a visão de que a midiatização do parlamento também inclui a ampliação do acesso à informação e mostra como os parlamentos do Mercosul estão engajados nesse projeto de democratização do acesso às informações públicas. A atuação dos órgãos legislativos no campo das políticas de informação pública torna-se mais acentuada numa sociedade em que a informação é cada vez mais um recurso simbólico e político para a cidadania e a qualidade e da democracia.

Três outros artigos complementam a edição e ampliam o escopo temático da Jornada, que acolheu temas variados. O texto de Clay Souza Teles trata das **Mudanças entre partidos na Câmara dos Deputados: sazonalidade, direção e o impacto da fidelidade partidária**. As dinâmicas provocadas pela migração entre legendas e suas consequências no jogo político interferem diretamente na estrutura e

na organização do Poder Legislativo. Ademais, impactam na formação de maiorias legislativas, um dos pilares da composição de alianças e coalizões internas.

O estudo de Vanessa Albertinence Lopez e Cristiane Bernardes, **Educação para cidadania na simulação parlamentar: o caso do programa “Deputado Por Um Dia” da ALRS**, analisa como um projeto de simulação parlamentar juvenil pode contribuir para a formação política, tomando como referência um estudo de caso de uma assembleia legislativa estadual. Outra experiência de educação política realizada na Amazônia é objeto da análise da Profa. Tânia Regina do Nascimento Monteiro, da Universidade Federal do Pará (UFPA), com o artigo **Oralidade e cidadania: alunos da escola estadual “Maroja Neto”, de Belém (PA), ganham voz e voto no projeto Câmara Mirim**. Trata-se de um estudo em que a questão da linguagem foi eleita como foco para o trabalho realizado pelos estudantes de uma escola estadual que participaram do Projeto Câmara Mirim. O projeto é uma iniciativa do Plenarinho, portal infantil da Câmara dos Deputados, que prima pela educação política infantil, com ênfase em valores democráticos como base para o protagonismo infantil.

Boa leitura!



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados, DF
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília - UNB
Maria Madalena da Silva Carneiro, Câmara dos Deputados, DF
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília - UNB

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Maristela Martha de Alcântara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF
Marta Lúcia de Queirós de Freitas, Câmara dos Deputados, DF

Avaliadores deste Número

Ana Lúcia Coelho Romero Novelli, Senado Federal, DF
Claudionor Rocha, Câmara dos Deputados, DF
Cristiane Brum Bernardes, Câmara dos Deputados, DF
Frederico Assis Cardoso, Universidade Federal de Viçosa - UFV
João Luiz Marciano, Câmara dos Deputados, DF
Juliano Machado Pires, Câmara dos Deputados, DF
Maria das Graças Targino, Universidade Federal da Paraíba - UFPB
Maria Erica de Oliveira Lima, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Ricardo Chaves de Rezende Martins, Câmara dos Deputados, DF
Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados, DF
Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná - UFPR
Thiago Lopes Carneiro, Câmara dos Deputados, DF

Revisão de Texto

Lígia Lopes Ferreira Fregapani, Câmara dos Deputados, DF
Maristela Martha de Alcântara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF
Ronaldo Santiago, 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



A COBERTURA JORNALÍSTICA DO LEGISLATIVO: AGENDA DE PESQUISA

THE JOURNALISM 'S LEGISLATIVE COVERAGE: A RESEARCH AGENDA

Vera Chaia*

Resumo: Este artigo tem como objetivo recuperar pesquisas e estudos realizados pela autora sobre essa temática no período de 1992 a 2014, visando analisar o acompanhamento da cobertura jornalística do Poder Legislativo brasileiro. A pesquisa demonstra a importância dos meios de comunicação de massa na política e como a centralidade desses meios influencia e altera o funcionamento da política.

Palavras-chave: Mídia e Parlamento; Mediatização da Política; Imprensa e Democracia.

Abstract: This article aims to recover researches and studies conducted by the author on this topic from 1992-2014 in order to analyze the news coverage of the Brazilian legislature. The research demonstrates the importance of the political monitoring by the mass media and how the centrality of these media influences and changes the political operation.

Keywords: Media and Parliament; Media Coverage of Politics; Press and Democracy.

1 Introdução

A primeira investigação nessa área de pesquisa foi produto do doutorado sobre Jânio Quadros denominado “Liderança política de Jânio Quadros – 1947 a 1991” (CHAIA, 1991). Acompanhei a sua trajetória política de 1947, quando assumiu o cargo de vereador pela cidade de São Paulo, até 1988, quando ocupou a prefeitura da cidade de São Paulo. Jânio sempre utilizou a imprensa como meio para se autopromover, ao mesmo tempo em que mantinha relações conflituosas com os meios de comunicação, pois não aceitava questionamentos e

* Vera Lucia Michalany Chaia, doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e a Livre-Docência pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Publicou 29 artigos em periódicos especializados e 20 trabalhos completos em anais de eventos. Possui 19 capítulos de livros, 5 organizações de livros e 2 livros publicados. Orientou 58 dissertações de mestrado e 35 teses de doutorado na área de Ciência Política. Atualmente é professora-associada – PUC/SP. É coordenadora e pesquisadora do NEAMP (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política), do programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC/SP, do CNPQ e da FAPESP (vmchaia@pucsp.br).

cobranças feitos pela imprensa, próprios de um regime democrático. Ao exercer cargos executivos na política brasileira, Jânio também desenvolveu relações tensas com o Legislativo, tanto que sua renúncia pode ser analisada como uma maneira de se fortalecer e adquirir poderes mais expressivos, visto que mantinha um relacionamento difícil com o Congresso Nacional (CHAIA, 1992).

Em 1992, foi realizada a pesquisa que tinha como objetivo analisar a cobertura política da imprensa paulistana. Partimos da hipótese de que a imprensa estava substituindo os partidos políticos e os vereadores nas suas atividades. A preocupação era compreender a atuação dos jornais que abriam espaço para que leitores reclamassem de certas atividades não cumpridas por órgãos do Executivo municipal e/ou estadual. A imprensa, além de exercer a sua função de serviço público, antecipava-se às autoridades constituídas e fazia a mediação entre os cidadãos — considerados consumidores com direitos, mais do que deveres — e as autoridades constituídas.

Portanto, a investigação sobre “Os partidos políticos e a atuação dos meios de comunicação de massa” (CHAIA e TÓTORA, 1993) demandou um trabalho de coleta de dados na Folha de S.Paulo e em O Estado de S. Paulo, que naquela ocasião haviam criado cadernos especiais sobre a cidade de São Paulo. O jornal O Estado de S. Paulo produziu uma sessão denominada “Seu Bairro”, que tinha como objetivo percorrer todos os bairros da cidade de São Paulo, levantar seus problemas junto à população paulistana e procurar resolvê-los, entrando em contato direto com as autoridades responsáveis pelos setores denunciados pela população.

A pesquisa objetivou demonstrar a importância dos meios de comunicação de massa na política e como a centralidade desses meios influenciava e alterava o funcionamento da política.

Para aprofundar a discussão, resolvemos analisar a cobertura da Câmara Municipal de São Paulo realizada pela imprensa paulistana. Instintivamente, considerava que os políticos e as instituições políticas eram avaliados negativamente pelos meios de comunicação. Havia uma tendência a generalizar os aspectos negativos e pouco se divulgava sobre os aspectos positivos.

Para melhor desenvolver a pesquisa, foi incorporada a hipótese da *agenda setting* e enquadramento. Na avaliação de Fernando Antonio Azevedo,

a ideia-força implícita na noção de *agenda setting* é a de que: (1) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores, estabelece uma escala de proeminência entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período histórico (Azevedo, 2002, p. 11).

Citando Shaw, Mauro Wolf sintetiza a hipótese da *agenda setting*:

em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os *mass media* incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos *mass media* aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas (SHAW APUD WOLF, 1994, p. 130).

Para a análise de como são apresentadas as notícias, utilizamos os conceitos de enquadramento, ou *framing*, recuperados por Porto (2004), que cita Gitlin (1980) para explicitar o significado do enquadramento:

Os enquadramentos da mídia [...] organizam o mundo tanto para os jornalistas que escrevem relatos sobre ele, como também, em um grau importante, para nós que recorremos às suas notícias. Enquadramentos da mídia são padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os manipuladores de símbolos organizam o discurso, seja verbal ou visual, de forma rotineira (GITLIN, 1980, p. 7, APUD PORTO, 2004).

Portanto, a pesquisa “Imprensa e Câmara Municipal de São Paulo (1989-1996)” (CHAIA, 1995)¹ analisou o complexo relacionamento entre a imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo nas legislaturas de 1989-1992 e 1993-1996, nos governos de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores - PT) e Paulo Maluf (Partido Democrático Social, atualmente Partido Progressista - PP).

Assim, considerando-se tanto a importância da imprensa para as democracias contemporâneas quanto o poder que ela exerce na formação da opinião pública, pretendeu-se, por meio da avaliação da sua pauta jornalística, estudar a imagem da Câmara Municipal construída através de grandes jornais do estado de São Paulo, analisando a forma de divulgação dos trabalhos do Legislativo municipal e, ainda, a concepção que os vereadores elaboraram a respeito do papel desempenhado pelos meios de comunicação.

A pesquisa mostrou que, entre a Câmara Municipal e a imprensa escrita, estabelece-se uma dupla relação: de tensão e de complementaridade. As tensões entre mídia e parlamentares surgem daquelas posições dos vereadores que consideram que a imagem dos políticos e a do Legislativo transmitida pela imprensa é insuficiente, parcial ou até deturpada. A imprensa, por sua vez, trabalha com a ideia de que o Legislativo está a reboque das ações do Executivo, e as atividades desempenhadas pelos vereadores não correspondem às suas atribuições (CHAIA, 2004a, p. 90-1).

A imagem construída pela mídia, durante o período estudado, é de uma Câmara sem expressão política, levada a reboque pela atuação do Executivo. Deve-se considerar que tal construção é feita sob duas circunstâncias: o agendamento dos temas e o fato de a veiculação das notícias passar pelo crivo pessoal dos jornalistas, que estabelecem seus critérios para consagrar o que é importante para a população da cidade de São Paulo. O princípio que norteia a seleção das notícias é o sensacionalismo, o que causa impacto (CHAIA, 2004a, p. 92).

3 “Imprensa e Câmara Municipal de São Paulo (1989-1996)”, pesquisa financiada pelo CEPE/PUC-SP – 1995-1996 e pelo CNPq – 1997-1999.

No final de 1998 um caso político movimentou a política paulistana, alcançando repercussão nacional: a “Máfia dos fiscais”, ou “Máfia da propina”, denominações criadas pela mídia e reforçadas pelo significado do caso, que envolvia a formação de uma rede de influências e de corrupção. A pesquisa “Escândalos políticos e mídia: alguns casos da vida política brasileira” (CHAIA, 2004a)² compreendeu a descoberta de uma rede que abrangia fiscais das administrações regionais da prefeitura de São Paulo, vereadores, secretários de governo, empresas municipais e privadas, contratadas pelo governo municipal, atingindo o prefeito Celso Pitta (1997-2000). Com esse estudo, agregou-se um novo conceito que orientaria a pesquisa: escândalos políticos.

Para abordar estes escândalos políticos que apareceram e ganharam destaque na mídia brasileira, adotaremos um enfoque que privilegia a teoria social dos escândalos analisada pelo sociólogo inglês John B. Thompson, em seu livro sobre “Escândalo Político – poder e visibilidade na era da mídia”, onde analisa escândalos políticos que envolvem corrupção, quebra de decoro parlamentar e escândalos sexuais (CHAIA, 2004a, p. 94).

Esse escândalo ganhou amplitude e abrangência, envolvendo não só os fiscais — primeiro elo da corrente —, mas também secretários, vereadores e o prefeito. O Ministério Público e a polícia estadual formaram uma “força tarefa” visando investigar esse escândalo político. Testemunhas apareceram para corroborar com esses setores, e a própria mídia adotou uma postura de um jornalismo investigativo, contribuindo para incrementar as provas, necessárias para subsidiar os setores responsáveis pelas investigações. O escândalo é aquele fenômeno que se traduz em ações que podem afetar a reputação de pessoas, ações ou eventos, supondo a existência de transgressões a valores, ou códigos morais, que são levadas ao domínio público e que provocam reações. Os escândalos devem ser qualificados dependendo da sociedade em questão, pois valores e normas variam dependendo do contexto sociopolítico (THOMPSON, 2000).

O escândalo começou a ser desvelado em dezembro de 1998 e se estendeu, com conseqüências, até final do ano 2000. Antigas irregularidades das gestões de Paulo Maluf (1992-1996) e de Celso Pitta (1997-2000) foram investigadas pelo Ministério Público e polícia estadual.

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada junto aos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo durante o final de 1998 até agosto de 2000. Também acompanhamos a repercussão pelo telejornal SP-TV, da Rede Globo, que exerceu um papel fundamental na “descoberta” do segredo, e pela Rádio Eldorado, que estabeleceu um *link* de acompanhamento na Câmara Municipal de São Paulo e que foi responsável pela divulgação da denúncia.

² “Escândalos Políticos e Mídia: alguns casos da vida política brasileira”, pesquisa financiada pelo CNPq – 1999-2001. No livro citado incorporei a pesquisa sobre a Imprensa e Câmara Municipal e a pesquisa “Casos de Escândalos Políticos”.

No ano 2000, coordenamos o Projeto Temático, financiado pela Fapesp, “Mídia, Campanha Eleitoral e Comportamento Político em São Paulo” (CHAIA et al., 2002)³. Nos casos específicos da PUC-SP e do Neamp, tivemos como preocupação analisar a cobertura do telejornalismo e do rádiojornalismo locais nas eleições municipais de São Paulo em 2000 e nas eleições estaduais em 2002. O objetivo era discutir, entre outros aspectos, a relação da mídia com os processos políticos e eleitorais e a formação da agenda da mídia e da agenda pública nas campanhas eleitorais.

A desmoralização da política pôde ser percebida em alguns aspectos. O mais evidente nessa eleição de 2002 foi, no caso do rádiojornalismo, a crítica que as emissoras fizeram ao Horário Gratuito da Propaganda Eleitoral (HGPE), considerado uma imposição autoritária e um circo, onde tudo o que se passava era apenas encenação, generalizando todos os candidatos na figura de mentiroso.

A Rádio Eldorado criou, no começo de 1999, um prêmio denominado “Troféu Cara de Pau” (CHAIA, 2001), que se constituía num concurso para eleger o “Cara de Pau do Ano”, o “Oscar da Baixaria”. Os escolhidos foram autoridades públicas que ocupavam cargos políticos. O objetivo era “premiar” as autoridades políticas que mais se destacaram negativamente. O grupo Mesquita, proprietário do jornal O Estado de S. Paulo e dessa emissora de rádio, lançou um concurso crítico ao nosso sistema político e aos políticos de modo geral. A explicação para o lançamento da campanha foi transmitida na rádio por meio de um edital:

A Eldorado está lançando mais um prêmio. Desta vez para “homenagear” as maiores baixarias de nossas autoridades. Todo mês a Eldorado vai selecionar os maiores casos denunciados pela imprensa naquele período. Os ouvintes votam e escolhem aquele que conseguiu superar os outros em termos de escândalos ou propostas... No fim do ano teremos doze semifinalistas, então, em dezembro, numa ampla votação através da Eldorado, da internet e de anúncios na imprensa, você, ouvinte, se vinga escolhendo pelo voto aquele que merece o título de “Cara de Pau do Ano”. E abrimos desde já a votação. Para janeiro e fevereiro nossa sugestão é, anota aí: Itamar Franco, campeão mundial da obtusidade por motivos óbvios; FHC, porque disse que o governo dele seria o governo da previsibilidade – para provar nos brindou com três presidentes do Banco Central em menos de um mês; Nicéa Pitta, que propôs, no início, um projeto para arborizar a várzea do Tietê e, no fim, premiou um projeto que pretende criar enseadas nas margens daquele esgoto e também, pasmem, marinas, garagens de barcos; nossa outra sugestão é os vereadores de São Paulo – eles concorrem coletivamente na categoria “preguiça endêmica”; e finalmente nosso aberrante sistema político, que, entre outras sandices, contempla a figura da impunidade total dos parlamentares, o que permite que pessoas como o senhor Talvane Albuquerque, principal suspeito de ser o mandante do assassinato da deputada Ceci Cunha, ou o carrasco Adriano, acusado de 30 crimes de morte em Hilbrando Nogueira, sejam diplomados deputados federais. Faça sua escolha; o primeiro prêmio Cara de Pau está lançado. O fax da Eldorado para seu voto é 254-6888. Os resultados serão divulgados ao final de cada mês (Rádio Eldorado, SP, 12/02/99).

³ “Mídia, Campanha Eleitoral e Comportamento Político em São Paulo”, projeto temático financiado pela Fapesp, realizado em conjunto com os professores Rachel Meneguello (Unicamp), Fernando Antonio Azevedo (Universidade Federal de São Carlos) e Rogério Schmitt (USP) – 2000-2004.

A Rádio Eldorado escolheu os políticos a serem criticados e selecionou alguns exemplos de escândalos. Optamos por estudar esse programa, pois queríamos analisar o comportamento desse meio de comunicação como propulsor de representações negativas de políticos e do sistema político de modo geral.

Concomitantemente a essa pesquisa, trabalhamos com a temática das “Eleições em São Paulo no ano 2000-2002: a cobertura dos telejornais locais”⁴. O objetivo foi analisar a campanha eleitoral e os temas trabalhados pelos telejornais locais. Um aspecto que pode ser problematizado é a distinção e a aproximação entre os gêneros jornalísticos “jornalismo cívico” e “jornalismo comunitário”. Em princípio, são conceitos distintos, já que o cívico envolveria a noção de uma atuação mais voltada à sociedade, enquanto a noção de comunitário reportaria à atuação restrita a uma comunidade. Do ponto de vista do jornalismo cívico exercido nos Estados Unidos – e representado pela atuação da organização Pew Center for Civic Journalism –, uma atuação mais voltada à atuação do jornalista como um “missionário” que considera o jornalismo uma “missão”. A ideia surgiu a partir de um grupo de jornalistas americanos que se declararam insatisfeitos com o jornalismo vigente. Eles propuseram uma prática diferenciada e que se baseava em algumas ideias que norteavam esse projeto político: dar voz ao “homem comum”, para que pudesse expressar suas reivindicações e reclamações sobre questões que envolviam o cotidiano; possibilitar que estes homens comuns encontrassem, assim, caminhos alternativos para resolver os problemas de sua comunidade. Essa prática jornalística se identificava com o jornalismo comunitário, pois suas ideias e seus experimentos foram implementados e realizados em comunidades, sejam bairros, sejam áreas mais restritas de uma cidade.

Além dessa concepção de jornalismo cívico, também se utiliza o conceito de “*public journalism*”, ou “jornalismo público”, para identificar um jornalismo “chapa branca”, ligado às esferas do poder. Na avaliação de Martins (2002), a aceção mais adequada para caracterizar esse gênero de jornalismo é o “jornalismo cidadão”, ou “jornalismo comunitário”, muito próximo aos objetivos políticos e educativos do “jornalismo cívico”.

A Rede Globo programou, para todas as suas afiliadas, uma série especial sobre as Eleições 2000⁵, com o objetivo de discutir questões gerais, como a importância do voto, problemas das cidades, corrupção, papel dos vereadores e do prefeito. A série foi retransmitida no horário dos telejornais locais. No caso específico de nosso estudo, analisaremos o “SP-TV” 1ª e 2ª edições.

Já a pesquisa “Eleições municipais de 2004: a cobertura jornalística do “SP-TV” da Rede Globo”⁶ teve como objetivo acompanhar a cobertura jornalística das eleições municipais

⁴ Eleições em São Paulo no ano 2000-2002: a cobertura dos telejornais locais – CNPq, período de 2002 a 2004.

⁵ Todas as informações da série especial foram retiradas do *site* da Central Globo de Jornalismo veiculadas durante o período das eleições municipais de 2000.

⁶ Eleições municipais de 2004: a cobertura jornalística do *SP-TV* da Rede Globo – CNPq, período de 2004 a 2007.

de 2004 na cidade de São Paulo através do telejornalismo local da Rede Globo, também priorizando os telejornais “SP-TV” 1ª e 2ª edições.

Nessas eleições, a Rede Globo também produziu uma série especial, porém com uma estrutura diferente da de outros anos: o eleitor podia fazer perguntas aos principais candidatos à prefeitura de São Paulo. Os problemas da cidade eram apresentados como introdução à matéria jornalística e, depois, os candidatos apareciam, respondendo à pergunta do eleitor. Partia-se do pressuposto de que as outras séries, apresentadas em 2000 e 2002, já haviam trazido um aprendizado político aos eleitores. Agora eles deveriam falar por si mesmos.

A série especial geralmente começava com a seguinte frase: “O eleitor quer saber o que o futuro prefeito vai fazer para...”. As questões apresentadas no telejornal diziam respeito a vários aspectos que mereciam atenção por parte do(a) próximo(a) prefeito(a): plano para os professores; plano para acabar com os congestionamentos da cidade; como criar e preservar áreas verdes; como recuperar o centro da cidade; como resolver os problemas de moradia; como combater a violência; como ajudar os moradores de rua; propostas para o saneamento; novo papel da Guarda Metropolitana Municipal.

A Central Globo de Jornalismo adotou essa linha editorial no espírito do conceito de *civic journalism*, ou, em nossos termos, um “jornalismo comunitário”, que incentivava, estimulava e ensinava o cidadão a ser mais responsável pelos seus atos políticos. A seleção dos temas trabalhados e a escolha dos personagens políticos mostrados na série seguiram uma diretriz de busca de consenso, de conscientizar os cidadãos e de envolvê-los emocional e racionalmente na vida política brasileira.

Conforme relatado, essas séries foram retransmitidas no horário dos telejornais locais, com matérias que apresentaram a importância das eleições na vida dos cidadãos brasileiros e externaram a preocupação da emissora em orientar o eleitor, considerando o voto como o instrumento mais poderoso de uma democracia. As mazelas da política e dos políticos foram apresentadas nessas séries como resultado da má escolha do eleitor, o qual era responsabilizado pela conduta do mau político. Neste sentido, a democracia representativa é exaltada como a arma fundamental para consolidar as experiências democráticas do povo brasileiro.

No artigo “Democracia e escândalos políticos” (CHAIA E TEIXEIRA, 2001), objetiva-se estudar alguns escândalos surgidos no cenário político brasileiro (como os casos da violação do painel de votação do Senado Federal e das denúncias de corrupção no Banpará, Sudam e TDAs), bem como compreender as determinantes dos escândalos repercutidos pela mídia, analisando as consequências desses fenômenos para a política brasileira.

No caso da violação do painel do Senado, ficou claro que foi sua visibilidade pela imprensa que deu a ele o status de Escândalo Político. Enquanto o assunto esteve confinado aos corredores do Senado, parecia ser mais uma das “compreensíveis” atitudes de um presidente da casa (Antonio Carlos Magalhães) que já estava habituado a dirigi-la como se fosse um órgão de sua propriedade. Parece que, até o momento em que o caso não havia chegado a público, os próprios senadores não o consideravam uma falta grave (CHAIA E TEIXEIRA, 2001, p. 73).

Neste sentido, o artigo lembrou que, na tentativa de ACM de revelar alguns “segredos” comprometedores da reputação de personalidades públicas – por ter se sentido preterido pelo governo federal na distribuição de recursos públicos e no controle do comando do Senado – essas questões ganharam repercussão na imprensa, e o Ministério Público teve um papel fundamental na mobilização da opinião pública. Coube aos meios de comunicação e ao Ministério Público ocupar um espaço vazio entre a arena política e a sociedade.

O artigo “O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004)” (CHAIA E AZEVEDO 2008) visou analisar como a agenda do Senado Federal foi reproduzida e discutida nos editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S.Paulo. O período de análise delimitou-se a todos os editoriais publicados entre janeiro de 2003 e agosto de 2004 – primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Os editoriais dos dois jornais cobriram vários temas e assuntos políticos, econômicos, sociais, científicos e tecnológicos que transitaram no Senado federal durante os anos aqui analisados. Direta ou indiretamente, esses editoriais produziram uma imagem do Senado e do Congresso Nacional a partir do enquadramento que as duas instituições receberam nesses textos. Em termos comparativos, O Estado de S. Paulo publicou mais editoriais sobre a Câmara Alta do que o seu concorrente. Vários temas – como não poderia deixar de ser – foram compartilhados pelos dois periódicos, e muitas vezes as opiniões coincidem, embora seja claro que o Estadão apresente um posicionamento mais conservador do que a Folha em diversas questões. Entretanto, quando se observa a posição dos dois jornais em relação ao parlamento e à atividade dos senadores e deputados, nota-se que esses órgãos compartilham uma visão negativa, que se expressa nas críticas ao fisiologismo, ao absentefismo, à infidelidade partidária, ao troca-troca de legendas e a determinados comportamentos morais e éticos considerados reprováveis. Nesse sentido, tanto a Folha como o Estadão terminam reproduzindo uma imagem negativa do Congresso Nacional e de suas duas casas deliberativas a partir da análise do desempenho individual dos parlamentares (CHAIA E AZEVEDO, 2010, p. 134-5).

A pesquisa “As novas formas de participação política e as comunidades *on line*: um estudo do Orkut” (CHAIA, 2007)⁷ teve como objetivo analisar as novas formas de participação que se manifestaram nas comunidades virtuais por meio do Orkut. Foram analisadas as comunidades políticas em períodos eleitorais, especificamente as eleições presidenciais de 2006. Várias comunidades se formavam diariamente nesse espaço virtual, entre as quais

⁷ “As novas formas de participação política e as comunidades *on line*: um estudo do Orkut”, financiada pelo CNPq, período de 2006 a 2010. O *site Orkut* foi excluído das redes sociais em setembro de 2014.

destacamos as comunidades políticas, que discutiam desde temas importantes, como a reforma política, até comunidades que circulam em torno de políticos, como “Eu amo Serra”, “Eu odeio o PSDB”, “Eu odeio Lula”, “Casa da Mãe Joana” etc. As abordagens foram muito diferenciadas, bem como o perfil dos membros dessas comunidades, que abrangiam desde jovens de 15 anos como também pessoas de faixas etárias mais elevadas, que podiam desestabilizar as discussões. Tratava-se de um universo aberto, repleto de possibilidades que se apresentavam ao pesquisador no estudo do espaço virtual.

No artigo “‘Voto limpo’: atores e protagonistas na campanha pela soberania popular” (CHAIA, VARGAS E FERNANDES, 2014 [prelo]), são analisadas as propagandas institucionais do Tribunal Superior Eleitoral veiculadas durante a campanha eleitoral de 2012. Naquelas eleições vigorava a “ficha limpa”, criada por iniciativa popular e com o objetivo de coibir a inscrição de políticos comprometidos com crimes políticos e eleitorais. Desse modo, a “ficha limpa mantém as prerrogativas de (in)elegibilidade para políticos condenados na Justiça, mesmo sem decisão final, e para os que renunciaram ao cargo para escaparem de cassações” (CHAIA, VARGAS E FERNANDES, 2014 [prelo], p. 7). As propagandas culpabilizavam novamente o eleitor por votar em políticos com “ficha suja”.

Ao analisar a campanha do TSE, denominada “Voto Limpo”, o texto evidenciou a responsabilização do eleitor pela escolha de candidatos idôneos, ressaltando os novos atores, ao lado da Justiça Eleitoral, a auxiliar no aperfeiçoamento da democracia (CHAIA, VARGAS E FERNANDES, 2014 [prelo]), p. 18).

E, ainda, no artigo “Governança urbana, política pública e gestão metropolitana” (CHAIA E CÂMARA, 2015 [prelo]), escrito com a preocupação de analisar a região metropolitana de São Paulo (RMSP) e a relação com os deputados estaduais eleitos na 16ª Legislatura, de 2007 a 2010, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), trabalhamos com a constituição da RMSP e a dificuldade para se pensar um projeto coletivo que abrangesse os 39 municípios dessa região. Apontamos a predominância da atuação individual dos prefeitos e dos deputados estaduais. Onze deputados estaduais foram selecionados para a nossa amostra, todos com votação majoritária na RMSP (ABC, Grande ABC, capital e Grande São Paulo). Analisamos os projetos de lei, emendas⁸ parlamentares e indicações.

2 Conclusão

Enfim, o tema da cobertura jornalística do Legislativo e os estudos voltados a esse poder são inesgotáveis. Possibilidades se abrem, e novas formas de reflexão permitem afirmar que o Poder Legislativo é um dos poderes mais estudados e mais criticados. O estudo do relacionamento entre os poderes é essencial, pois os limites do Legislativo também são resultado dos percalços desse poder em face da predominância do Poder Executivo e do

protagonismo atual do Poder Judiciário.

O desconhecimento das atribuições e dos limites institucionais do Congresso Nacional por parte da sociedade é grande, e cria-se uma expectativa que é frustrada devido aos limites do trabalho parlamentar nessa casa legislativa.

Referências

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

_____. **Agenda-Setting**. Paper, 2002.

CHAIA, Vera. Internet e eleições: as comunidades políticas no Orkut nas eleições de 2006. **Logos**, on line, Rio de Janeiro, v. 27, 2007.

_____. O jornalismo cívico na Rede Globo de Televisão. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, v. 737, 2006.

_____. **Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo**. São Paulo: Hacker, 2004a.

_____. Eleições no Brasil: o “medo” como estratégia política. In: RUBIM, A. A. (Org.). **Eleições presidenciais em 2002 no Brasil** – ensaios sobre mídia, cultura e política. São Paulo: Hacker, São Paulo, 2004b.

_____. O troféu “Cara de Pau” da Rádio Eldorado. Revista **Opinião pública**, Cesop/Unicamp, v. 7, n. 2, nov. 2001.

_____. A imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo. **Revista de Ciências Humanas** (UFSC), Florianópolis, v. 13, n. 17, 1995.

_____. **A liderança política de Jânio Quadros — 1947-1990**. Ibitinga: Humanidades, 1992.

_____. **A liderança política de Jânio Quadros — 1947 a 1990**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo - USP, 1991.

CHAIA, Vera; CÂMARA, Marcelo Barbosa. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana. In: BÓGUS, L.; PASTERNAK, S. (Orgs.). **Transformações da ordem urbana**. São Paulo: Observatório das Metrôpoles, 2015 [no prelo].

_____; CHAGAS, G.; FERNANDES, Carla M. “Voto limpo”: atores e protagonistas na campanha pela soberania popular. **Revista da COMPÓS**, 2014 [no prelo].

_____; AZEVEDO, Fernando A. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas. In: MENEGUELLO, Rachel (Org.). **O Legislativo Brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 35-62. v. 1.

_____; _____. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004). In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia (Org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 105-36. v. 1.

⁸ As emendas em questão dizem respeito ao orçamento do Governo do Estado de São Paulo.

____ ; ____ . O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004). Revista **Opinião Pública**, Unicamp, v. 14, 2008.

____ ; MENEGUELLO, R.; AZEVEDO, F.; SCHMITT, R. São Paulo: embate partidário, mídia e comportamento eleitoral. In: SILVEIRA, Flavio (Org.). **Estratégia, mídia e voto** – a disputa eleitoral de 2002. Porto Alegre, Editora da PUC do Rio Grande do Sul, 2002.

____ ; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Democracia e escândalos políticos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.1, 2001.

____ ; TÓTORA, Silvana. Democracia e participação popular: a imprensa de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva** (impresso), v. 7, 1993.

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H.; JORGE, W. Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. **Revista Opinião Pública**, Campinas, Cesop/Unicamp, v. IV, n. 3, nov. 1997.

MARTINS, Luiz. Civic Journalism – Um gênero que o Brasil começa a conhecer. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br>. Acesso em: 29 maio 2002.

PORTO, Mauro P. Enquadramento da mídia e política. In: RUBIM, A. A. **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

SCHAFFER, Jan (2002). Civic Journalism: a decade of civic innovation. Disponível em: <http://www.pewcenter.org>. Acesso em: 13 set. 2002.

SHAPIRO, Robert Y. et al. Influência da mídia no apoio a candidatos à Presidência em eleições primárias: teoria, método e evidência. Revista **Opinião Pública**, Campinas, Cesop/Unicamp, ano II, v. II, n. 1, jun. 1994.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade** – uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.

____ . **O escândalo político** – poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1994.

Artigo recebido em: 09/12/2014

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2015



ATUAÇÃO PARLAMENTAR VIRTUAL: AS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS EM SEUS WEBSITES

VIRTUAL PARLIAMENTARY ACTION: STRATEGIES OF BRAZILIAN FEDERAL REPRESENTATIVES IN THEIR WEBSITES

Antonio Teixeira de Barros
Cristiane Brum Bernardes
Malena Rehbein Rodrigues*

Resumo: Análise das estratégias de comunicação política realizadas pelos deputados federais brasileiros por meio de sites na internet. O estudo avalia diferentes aspectos dos sites dos parlamentares: periodicidade e regularidade da atualização, além do uso de recursos multimídia, de interação com o público e para o debate. A coleta de dados foi realizada em janeiro de 2013. As conclusões mostram que 64,2% dos deputados possuem e atualizam semanalmente websites como estratégia de visibilidade e *accountability*.

Palavras-chave: Parlamentares e Opinião Pública; Parlamentares e Internet; Comunicação Política; Uso Parlamentar da Internet; Websites Parlamentares.

Abstract: Analysis of the strategies of political communication carried out by Brazilian members of Chamber of Deputies through the internet. The study evaluates different aspects of the sites of parliamentarians: periodicity and regularity of updating, use of multimedia resources and interaction with the public and debate. The data were collected in January 2013. The findings show that 64.2% of members have sites and update them weekly as a strategy of visibility and accountability.

* Antonio Teixeira de Barros, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, com pós-doutoramento na área de informação ambiental realizado na Universidade Fernando Pessoa (Portugal). Atualmente é docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. (antonio.barros@camara.leg.br). Cristiane Brum Bernardes, doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora visitante no Centro de Estudos Legislativos da Escola de Política, Filosofia e Estudos Internacionais da Universidade de Hull, no Reino Unido. Atualmente é docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. (cristiane.bernardes@camara.leg.br). Malena Rehbein Rodrigues, doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Possui mestrado em Relações Internacionais e Teoria Política Contemporânea pela Universidade de Westminster (Inglaterra), mestrado em Comunicação pela Universidade de Brasília e graduação em Comunicação Social - habilitação Jornalismo - pela Universidade de Brasília. Atualmente é analista legislativo da Câmara dos Deputados, onde trabalha como jornalista e docente do Programa de Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (malena.rodrigues@camara.leg.br).

Key words: Parliamentarians and Public Opinion; Parliamentarians and Internet; Political Communication; Parliamentary Internet Usage; Parliamentary Websites.

1 Introdução

A internet consolida-se cada vez mais no cenário político como importante ferramenta de informação e de interação entre os cidadãos, as instituições e demais atores políticos. Trata-se de uma espécie de espinha dorsal das sociedades contemporâneas (CASTELLS, 2003). Confirma-se, assim, o princípio da produção social da tecnologia, segundo o qual as novas formas de mediação técnica nascem das necessidades da sociedade e nela se aplicam, conforme suas demandas e prioridades. Afinal de contas, se as novas mídias tornaram-se indispensáveis até para o exercício de atividades do cotidiano, são ainda mais essenciais para o aprendizado político, as práticas difusas de cidadania e os regimes de engajamento cívico, o que segue a lógica da modernidade, de que não há mais padrões rígidos ou configurações dadas (BAUMAN, 2000) acerca de participação ou comportamento político, agora baseados em solidariedades transversais.

Além da vida social em sua dimensão mais ampla, os dispositivos de informação sobre a política adquiriram relevância irrefutável. Isso inclui as campanhas eleitorais que antecedem o próprio ato de votar e, principalmente, o acompanhamento do mandato dos representantes eleitos, a transparência na prestação de contas dos recursos públicos e as demais medidas administrativas de responsabilidade dos governantes e das instituições públicas. Como lembra Marques (2007), a internet tem uma forte dimensão interativa que ultrapassa a capacidade dos *media* tradicionais como rádio e TV, centrados mais na visibilidade.

O uso da internet entre os atores políticos é uma realidade social em crescimento na maioria dos países, especialmente entre as instituições legislativas. Segundo dados recentes, 95,3% dos parlamentos mundiais mantêm websites institucionais em funcionamento e, já em 2011, todos os países da Europa e das Américas tinham websites dos parlamentos nacionais em funcionamento (JOSHI e ROSENFELD, 2013). Em 19% das casas legislativas nacionais a maioria dos representantes também utilizam essas ferramentas para comunicação com os cidadãos (WORLD E-PARLIAMENTARY REPORT, 2012). As pesquisas mostram ainda que 85% dos parlamentos estão usando algum tipo de mídia social para contato com o público (Idem, 2012).

O acesso à internet vem aumentando também no Brasil. Conforme dados do IBOPE Nielsen Online (2012), o acesso da população brasileira à internet cresceu em 16% nos três primeiros trimestres de 2012, incluindo conexão residencial e laboral, atingindo 83,4 milhões de usuários. Com tal expansão, o cidadão interessado pode acompanhar de sua residência, do trabalho ou até de uma *lan house*, as atividades das prefeituras, câmaras municipais de

vereadores, assembleias legislativas e, no plano federal, das instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A transparência tornou-se aliada do combate à corrupção, um instrumento de estímulo à prestação permanente de contas sobre os gastos públicos, além do acompanhamento dos serviços públicos prestados à população.

Nesse novo cenário, o uso das ferramentas digitais multiplica-se e passa a requerer maior dinamismo da parte dos atores políticos, especialmente aqueles que atuam diretamente nas redes de interlocução política de forma multifuncional, como é o caso dos representantes eleitos no plano federal. Isso justifica o exame mais detalhado sobre as lógicas de usabilidade desses recursos pelos próprios parlamentares, atores por excelência da representação política. Afinal de contas, o parlamento é considerado um órgão especializado de mediação política entre o Estado e a sociedade, segundo Max Weber (1999).

Para a eficácia dessa mediação, alguns aspectos são fundamentais, como visibilidade, audibilidade e discutibilidade, elementos básicos das trocas de argumentos racionais na esfera pública, como defendem Hannah Arendt (1983) e Jürgen Habermas (1995). Ademais, as funções de legislação, representação e fiscalização são complementares e não excludentes. Uma determinada ação parlamentar tanto pode ser motivada para atender à função de legislação, como à de representação, por exemplo. Em decorrência da natureza informacional e dialógica da atividade política, a internet passou a ser um mecanismo de grande relevância, inclusive do ponto de vista da agenda parlamentar, de estratégias de conexão eleitoral, de aprimoramento da confiança e, por consequência, da própria qualidade da democracia.

Feitas essas considerações preliminares, esclarecemos que o objetivo do artigo é analisar como os deputados brasileiros utilizam os sites ou páginas pessoais para sua comunicação e ação políticas. Quais são as estratégias desenvolvidas pelos deputados no novo contexto de comunicação e interação criado pelo surgimento da internet e das mídias digitais? Para que eles utilizam essas estratégias e como aproveitam as possibilidades políticas criadas por esses veículos?

Antes de passarmos à análise propriamente dita, contudo, é importante situar o leitor em relação à influência da internet na reconfiguração do campo político e ao papel e às funções que esses atores cumprem no sistema democrático brasileiro, tema dos próximos itens. Cabe ainda um aprofundamento sobre a configuração sociotécnica e política da internet, contextualização fundamental para entendermos como a política é permeada ou mesmo acontece em diferentes possibilidades de usos nesse novo cenário.

2 O potencial político da internet

A internet se consolidou como uma das principais formas de interação social e se tornou emblema de compartilhamento e relação social, por isso ampliou as possibilidades da democracia dialógica (GIDDENS, 1996) e da mediatização da política (MCNAIR, 1995; FALLOWS, 1996; NEGRINE, 1996; AXFORD, 2001; GOMES, 2004; BRAGA, 2006). Temos não apenas ferramentas materiais (as máquinas), mas também a modelagem de sistemas de pensamento e de comportamento social, que resultam do condicionamento cultural nesse novo contexto tecnológico, em que o material e o imaterial se fundem, como já previa o filósofo francês Paul Ricoeur (1968) na década de 1960. Na época, ele escreveu que as tecnologias se tornam efetivamente relevantes quando passam a condicionar a vida social no que se refere ao modo de pensar, de fazer e de se comprazer dos indivíduos em suas relações do cotidiano.

Como já posto na introdução, pode-se dizer que a internet possui um grande potencial para visibilidade, audibilidade e discutibilidade. A discussão faz parte da crítica ao conceito de esfera pública, no qual são consideradas duas dimensões analiticamente estruturantes: a visibilidade e a discutibilidade. A primeira se refere ao poder dos *media* de conferir publicidade a certos temas, enquanto a segunda diz respeito à troca de razões públicas, ou seja, ao debate coletivo, à discussão desencadeada pela publicidade (LYCARIÃO, 2011). A audibilidade é a capacidade da internet de permitir que muitos possam falar e ser ouvidos, característica também destacada por Castells (2003).

Um dos principais fatores que explicam a força e o poder da internet, do ponto de vista de sua potência política como rede simbólica e sociotécnica, é a lógica da reciprocidade social aplicada aos contextos culturais contemporâneos, nos termos adotados por Bourdieu (1996)¹. A reciprocidade social se aplica aos estudos sobre internet em função de seu potencial de agregar pessoas em torno de demandas, ideias, opiniões e projetos que mobilizam interesses, desejos, vontades e sonhos, tanto no plano individual como coletivo. Destaca-se ainda seu potencial de estabelecer redes de engajamento cívico, com um potencial de mobilização, muitas vezes, mais poderoso do que o dos partidos².

O modelo de copresença que dominava a ação política no passado (THOMPSON, 1995) assumiu a configuração das interconexões recíprocas, com seu potencial de “reduplicabilidade digital”. Trata-se de um cenário de agendas midiaticamente partilhadas e fortalecidas pela fluência dialógica potencializada pela internet e suas redes de interlocução (ZAGO, 2012). Vivemos em uma época de redefinição dos vínculos sociais e de mudança nas configurações sociais, com as mediações sociotecnológicas. Com efeito, se “a televisão deslocou o lazer para a privacidade dos

¹Nessa perspectiva crítica de revisão e atualização da teoria da reciprocidade social no contexto brasileiro, destacam-se os estudos realizados por Eric Sabourin, 2008.

²Os protestos da Primavera Árabe, em 2011, e aqueles ocorridos no Brasil em junho de 2013 são exemplos do quanto a internet pode atuar como facilitadora da mobilização social massiva.

nossos lares e nos dispensou dos contatos interpessoais e das redes de relações” (GOMES, 2008, p.250), o compartilhamento de conteúdos pela internet, em certa medida, resgata a dimensão das relações de reciprocidade.

Ao contrário do modelo do “olho de vidro”³, nesse novo cenário sociotécnico no qual a web se destaca, o cidadão deixa de ser telespectador e passa a ser ator do processo comunicativo e nas redes interativas, ao buscar informação de seu interesse, com a qual se identifica e sobre a qual já tem algum conhecimento prévio. Após décadas de condicionamento cultural, sob a égide da lógica dos “usos e gratificações”⁴, surge a possibilidade de apropriação social e de compartilhamento de conteúdos obtidos fora do esquema de oferta unilateral dos meios de comunicação de massa. Trata-se de um novo sistema sociotécnico, resultado da constituição dos “híbridos sociais”, inseridos na lógica de democracia técnica (LATOURE, 1994). Tal cenário pode alterar a “percepção do olhar de vidro” para olhares mais dinâmicos e críticos. Esse processo, no longo prazo, apresenta potencial para a construção de redes capilares de informação e opinião que poderão ativar nichos deliberativos, com “públicos fortes” (FRASER, 1992), comunidades críticas, ativas em termos de engajamento cívico e de participação no processo de conversação civil.

Cabe destacar aqui as condições sociais de uso e produção desses bens simbólicos, ou seja, a malha de associações na qual esse conteúdo é compartilhado e o capital social que ele pode gerar. A eficácia de uma indicação feita por telefone, e-mail ou pelas redes sociais é maior do que a audiência aleatória e casual. A indicação proveniente de alguém com quem já existe algum tipo de vínculo, relação de reciprocidade e de confiança é mais efetiva e produz efeitos continuados em termos de interação e de capital social. Além disso, o mais importante é que os suportes e mediações possibilitados pela internet têm caráter de maior dinamismo e potencial interativo, com papel ativo do cidadão, seja na seleção dos conteúdos seja no compartilhamento com outros usuários, permitindo, inclusive a formação de grupos e comunidades de interesse, com relação continuada e novas trocas⁵.

Nesse percurso argumentativo, pode-se ponderar que nem sempre a internet mobilizou grupos que eram anteriormente inativos, salvo algumas exceções, como no caso de jovens, “mas,

³A noção de percepção do olhar de vidro foi desenvolvida por Fields e Schuman em trabalho publicado em 1976. Para os autores essa perspectiva tem como fundamento a visão de uma suposta opinião pública uniforme sobre determinados temas. A audiência é inserida em uma perspectiva de homogeneidade. As diferenciações são consideradas exclusivamente do ponto de vista de segmentação de públicos para a inserção de anúncios, pelas preferências de consumo, mas mesmo assim a audiência continua a ser vista como um “pacote de indivíduos” passíveis de aderir e responder positivamente a estímulos da publicidade. Para mais detalhes: Fields e Schuman, 1976; Barros Filho, 2008; Tiburi, 2011.

⁴Lógica de recompensa simbólica do público, a fim de garantir audiência continuada, a exemplo da oferta de conteúdos dramáticos pelo cinema de ação, os quadrinhos e as telenovelas (WOLF, 1995).

⁵ Cabe ressaltar que existem várias críticas aos limites da internet, com ênfase para (a) a indistinção entre obra autoral no sentido estrito e mera opinião; (b) sua utilidade para os que já conhecem o assunto pesquisado e seu papel inócuo para os neófitos, porque a web não hierarquiza e nem filtra os conteúdos; (c) a sedução em relação à escola, espaço socialmente hierarquizado e coercitivo, voltado para a transmissão de regras e normas, além de cultivar o esforço e a disciplina. Neste artigo, contudo, não temos como objetivo esmiuçar e discutir essas críticas. Para uma abordagem mais sistematizada sobre elas, consultar: Carvalho, 2011; Eco, 2011; Migliorin e Genaro, 2012.

pelo contrário, fez reforçar as tendências pré-existentes de participação política” (MATOS, 2008, p.32). Obviamente, o compartilhamento de informações não se vincula necessariamente a projetos de participação política imediata. Porém, podem resultar em aprendizado político de médio e longo prazo, no âmbito da chamada educação política difusa (PETITAT, 2011) e dos novos saberes (MORIN, 2002), incluindo-se aí os saberes sociais e cívicos. Outra contribuição nesse mesmo âmbito seria a formação de novas lideranças, com a emergência de cidadãos habilitados a exercerem o papel de “editor social”,⁶ termo usado na teoria da mobilização social (TORO, 1993). O uso do termo refere-se aos líderes que selecionam as informações mais importantes e repassam para suas comunidades, grupos e redes de relacionamentos, muitas vezes com reinterpretações do conteúdo. Isso é importante porque, na avaliação de Matos (2008, p.29), um dos problemas não percebidos por David Putnam (1973) e Pipa Norris (1996) é que o declínio das formas coletivas de vida não diz respeito à consolidação das audiências televisivas em si. “O problema seria de ordem institucional: faltaria liderança adequada para defender as organizações modeladas pela política”.

Em suma, se a TV é apontada como responsável pela fragilização das malhas do engajamento cívico, em decorrência do enfraquecimento do capital social⁷ (PUTNAM, 1973; NORRIS, 1996; GOMES, 2008), a internet destaca-se pelo seu potencial como ativo simbólico na construção de redes de confiança, cooperação e compartilhamento virtual (MATOS, 2008). Esse capital é um dos fatores apontados por Nancy Fraser (1992) para a formação de “públicos fortes”, uma vez que a televisão é apontada na literatura especializada como formadora de “públicos fracos”. De modo resumido, a diferença entre ambos é que os fortes conseguem se organizar e interferir nos processos decisórios, a exemplo das elites, enquanto os fracos são aqueles desprovidos de coesão social, de organização e agem desvinculados das redes de cooperação e de reconversão do capital social em ativos políticos, em termos de participação (MAIA, 2009).

É nesse contexto relacional que se inserem também as estratégias políticas, que visam, entre outras coisas, melhorar o contato e conquistar a confiança do eleitor, com vistas a superar lacunas de *accountability* e ampliar pontos de conexão eleitoral, como veremos na seção a seguir.

⁶ O editor social seria o cidadão que seleciona e compartilha informações com os demais integrantes de seu grupo ou de sua comunidade, inclusive com a mediação eletrônica. Ele seria um agente direto e eficaz da inserção social difusa de conteúdos, com a vantagem de agir como intérprete de sentidos do seu campo experiencial.

⁷ Para o cientista político Robert David Putnam (1973), o conceito de capital social abrange o estudo das práticas sociais, normas e relações de confiança e de reciprocidade que se estabelecem entre indivíduos e grupos, construindo uma malha de interações sociais. Essa coesão social funciona como amálgama para fortalecer a democracia e estimular a participação política e a cooperação cívica. Pierre Bourdieu (1989; 1998; 2007), em várias de suas obras, também se refere ao capital social como uma das configurações assumidas pelo poder simbólico no âmbito das trocas e interações que operam em prol da distinção social. No Brasil, vários autores se dedicam à hermenêutica e aplicações do conceito e suas relações com o campo midiático, tais como Gomes (2008) e Matos (2008).

2.1. Possíveis resultados sobre a esfera política parlamentar

Visto o potencial de aprendizado político, dialógico, agregador, estimulador de públicos fortes e, como resultado, de capital social, cumpre agora explicar que efeitos práticos isso pode ter sobre a esfera político-parlamentar e, conseqüentemente para a democracia, considerando-se o papel mediador do Parlamento em relação à sociedade, já destacado por Weber. A esfera parlamentar é fortemente marcada pelo debate, formulação e aprovação de políticas públicas, além da fiscalização, que atenderiam, entre outras coisas, à lógica de conexão eleitoral, ou seja, ao objetivo da reeleição dos parlamentares. E para que essa meta tenha maior potencial de sucesso, há que se garantir fatores como visibilidade do mandato e do próprio parlamento, além de credibilidade e confiança do eleitorado. Mas como isso se liga à lógica da internet e de sua relação com a política?

Em um mundo progressivamente mais conexionalista, inclusive no campo político, percebe-se cada vez mais a emergência de dinâmicas e formas de estabelecer elos. O princípio moral que orienta tais motivações confluentes é a mutualidade e a confiança entre os cidadãos (GIDDENS, 1991), e entre estes e as instituições e entes privados, ou seja, é o que daria uma espécie de liga a essas dimensões (CASTELLS, 2011, p. 1). Essa magnitude de enlaces e reciprocidades “não pode ser contida nos limites de contratos, sempre incompletos”. Por isso, “é preciso saber depositar confiança naqueles com quem são tecidos elos destinados a evoluir nos espaços de convívio” (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p.144).

Cabe ressaltar que os temas “confiança dos cidadãos nas instituições sociais e políticas” e “legitimidade dos regimes políticos” são os mais debatidos nas Ciências Sociais já há algum tempo (GIDDENS, 1991). A discussão está conectada à ideia de que a confiança da população nas instituições de seus países ou comunidades é um aspecto essencial para a legitimidade do regime político e, portanto, para a estabilidade do sistema social. De maneira geral, podemos dizer que quanto mais confiança nas instituições mais chances de desenvolvimento de um regime democrático satisfatório para a população (DAHL, 1989B; NORRIS, 1999; LIJPHART, 2001; TILLY, 2008). No sistema representativo, com parlamentos, isso se torna ainda mais importante.

Por outro lado, já se tornou comum o diagnóstico de vários autores (PORTO, 1996; BOSCHI, 2004; STOKER, 2006; DALTON, 2007; MOISÉS, 2009) sobre a crise de descrédito por que passam as instituições políticas contemporâneas. Pesquisas recentes revelam que o nível de confiança da população nas instituições políticas nunca foi tão baixo, especialmente em relação às casas legislativas (LESTON-BANDEIRA, 2012). Essa desconfiança nos políticos, o ceticismo em relação a instituições democráticas e a desilusão com o processo democrático chegam a ser colocadas por Dalton (2007) e Stoker (2006) como os grandes desafios das democracias contemporâneas, já que são comuns a todas as democracias industriais avançadas.

Por isso, a democracia, segundo Dalton, parece estar perdendo legitimidade. Para esses autores há várias razões que atuam em conjunto para construir esse contexto, como a história de escândalos políticos, informações distorcidas, instâncias políticas disfuncionais. Stoker também chama atenção para o próprio rito democrático levar naturalmente a um descontentamento, por envolver sempre difíceis processos de tomada de decisão e de comunicação, bem como compromissos inevitáveis em que um lado tem de se adequar a outro.

No cenário brasileiro, as análises seguem a mesma linha de raciocínio. Gomes (2005) destaca que as características de uma democracia ideal não são percebidas nos atuais regimes. Os estudos, segundo ele, citam apatia, ausência de efetividade da cidadania nos negócios públicos, desinteresse público pela vida política, informação distorcida ou dependente dos meios de comunicação massivos, desconfiança generalizada (2005, p.59), entre outros fatores, como sintomas dessa crise. Boschi (2004, p. 3) vai além e explica que a crise se deve à ausência de resultados substantivos das instituições políticas que correspondam às expectativas dos cidadãos em relação a mudanças, revelando um descompasso muito grande entre o que chama de democracia formal e substantiva no Brasil e na América Latina em geral, com implicações sobre a qualidade da democracia. A solução, para muitos analistas e políticos – geralmente conectados às teorias de democracia deliberativa e participativa – seria maior participação política e incremento da atuação da sociedade civil nos negócios públicos. Mais contato do Estado com a sociedade parece ser o desejo comum de atores políticos e sociais para resolução dos conflitos percebidos.

Nesse contexto, pesquisadores de vários países percebem o incremento nas estratégias de comunicação e interação com a sociedade por parte de órgãos governamentais e, especificamente, legislativos nos últimos anos. Para autores como Leston-Bandeira (2012) ou Ward e Lusoli (2005), o desenvolvimento dessa relação por meio das novas mídias – digitais em sua maioria, mas não apenas – é uma tentativa de reação ao descrédito e à apatia política das atuais sociedades, preocupantes não só pela sua importância para as eleições, do ponto de vista parlamentar, mas ainda mais para a democracia. Ward e Lusoli destacam que os recursos da internet parecem ser uma solução para enfrentar a falta de interesse e confiança da sociedade nos políticos e nas instituições democráticas tradicionais. Os políticos veriam a internet como uma ferramenta de modernização administrativa, capaz de estimular e facilitar um novo estilo político mais interativo, pessoal e individualizado (2005, p.58), ou seja, como colocado no item anterior, dialógico e estimulador de engajamento, o que pode favorecer tanto a política parlamentar quanto a democracia em si.

Em estudo sobre os websites dos parlamentares australianos, os autores destacam que as mudanças trazidas pela internet afetam, principalmente, o relacionamento dos representantes com os eleitores e com os partidos, modificando o próprio papel político ocupado pelo parlamentar (WARD *et al.*, 2007). A tendência é que os parlamentares utilizem a internet para

suprir lacunas de *accountability* e, com isso, favorecer a criação de conexão eleitoral: uma *accountability* formal diferente (prestação de contas e responsabilização) por parte de instituições e políticos, realizada de modo integrado, interativo e participativo, adaptada ao atual ambiente da cibercomunicação.

Assim, a conexão eleitoral (MAYHEW, 1974) incorporaria com mais força as dimensões da propaganda (a tentativa de criar uma imagem favorável ao político, que lhe reverta apoio em votos) e da tomada de posição (divulgação de posição / opinião de temas de interesse do eleitorado) e não os benefícios legais econômicos (por meio, por exemplo, de projetos e emendas orçamentárias aprovadas), o que convencionalmente se chama de *pork barrel*. O potencial da internet se encaixa mais fortemente nas duas primeiras possibilidades, ao dar visibilidade, divulgar opiniões e, indo mais longe, ao permitir que o eleitorado reaja ao conteúdo de forma interativa e ao influenciar o parlamentar, em certa medida, completando o ciclo de conexão eleitoral e ampliando a dimensão do fenômeno.

A internet seria uma ferramenta de (re)construção de vínculos políticos entre atores sociais, pois permite o desenvolvimento do capital social e das redes de compartilhamento cultural nas sociedades contemporâneas. Por isso, como coloca Gomes (2005), ela coopera para a representação de vozes minoritárias (e, logo, para reflexos na representatividade no Parlamento); o fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania, com aumento da transparência do Estado, formas de responsabilização de agentes políticos e maior participação e influência civis; a consolidação da sociedade de direitos, ou uma comunidade política organizada como Estado de Direito; a ampliação da diversidade de agentes, agências e agendas na esfera pública, com obtenção do pluralismo político (GOMES, 2011, p.29-30).

Os benefícios potenciais das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para os parlamentos e as casas legislativas são inegáveis, conforme estudos de Leston-Bandeira (2007), Braga (2008) e Faria (2012), entre outros. A internet traz novas possibilidades de comunicação multilateral, novos meios de disseminação de informações e oportunidade de incremento na gestão das informações (LESTON-BANDEIRA, 2007, p.657). Além disso, as ferramentas digitais podem auxiliar e permitir a participação qualificada da sociedade civil no processo de discussão e elaboração das leis (FARIA, 2012). Margetts et al. (2012) destacam também as vantagens dos meios digitais para mobilização política e compartilhamento de informações, na mesma linha argumentativa dos autores mencionados no item 2.

Apesar das grandes promessas e da esperança de atores políticos e sociais, contudo, algumas pesquisas revelam que o potencial da internet para democratização dos processos políticos ainda está por se realizar. Stanley e Weare (2004) citam vários estudos que mostram que o uso predominante das TICs na primeira década do século XXI foi feito por indivíduos e organizações que já participavam do processo político antes da internet. Isto é, a tão propalada diversidade de vozes não se confirmou nos veículos digitais, assim como é uma realidade ainda

distante da mídia convencional, pelo menos no Brasil⁸. Entretanto, como afiança a própria pesquisa de Stanley e Weare, a internet pode, em certos contextos, expandir o alcance de vozes no processo e mobilizar alguns indivíduos inativos politicamente a participarem (2004, p.505).

Gomes também enfatiza as críticas apresentadas por muitos estudos ao uso que ainda é feito da internet. Desqualificação da informação política, com falta de seleção, credibilidade, relevância e confiabilidade, é um ponto importante para aquilo que circula na rede, muitas vezes anonimamente (2005, p.70). Além disso, na maior parte das vezes, o Estado é o principal difusor de informações, que carecem, assim, de um viés crítico. A desigualdade de acesso e a questão da inclusão digital são pontos essenciais na discussão corrente no Brasil, mas não restritas aos países em desenvolvimento. O foco aqui é a desconfiança de que a rede não seja capaz de aumentar a isonomia política entre os atores, tanto em relação às oportunidades de ingresso no debate como em relação às competências técnicas e educacionais necessárias para isso (GOMES, 2005, p.71-72).

O interesse político nas mudanças que podem advir da rede, o predomínio dos meios de comunicação de massa na internet, as questões relativas ao controle e à liberdade de postagens e a real disposição do sistema político em se abrir às intervenções da sociedade são outros elementos que complicam a equação de uso das TICs (GOMES, 2005, p.72-75). O predomínio da participação de atores que já acumularam capital político em processos tradicionais de participação é outro fator a ser considerado (STANLEY E WEARE, 2004, p.505).

O que as análises mostram é que a utilização da internet transformou os regimes de ação política de vários atores, como já havia sido identificado em relação aos meios de comunicação massivos no século XX. Entretanto, como ressaltam os pesquisadores, a tecnologia, por si só, não é capaz de alterar completamente o panorama das lutas concorrenciais pelo poder entre os atores políticos. Para isso, é preciso que as práticas e a própria cultura política se modifiquem, a partir das facilidades geradas pela internet.

Neste contexto, como a internet tem transformado a ação política de parlamentares no Brasil, especialmente de deputados? Como essa classe de representantes utiliza os potenciais de diversos vínculos propiciados pela rede? Visando a que resultados? Como destacado na introdução, essas são as perguntas que norteiam a parte empírica deste artigo, cuja análise será desenvolvida nas próximas seções. A intenção é perceber como são utilizados os recursos disponíveis aos parlamentares em relação à conexão eleitoral.

⁸ Em estudos anteriores, os autores comprovaram que a mídia brasileira, seja comercial seja estatal, não promove a diversidade de fontes. Para mais detalhes, ver Rodrigues, 2011; Bernardes, 2011.

3 Metodologia e análise de dados

Para a realização do estudo, os pesquisadores buscaram no portal da Câmara e no Google os links para as páginas ou sites mantidos pelos próprios deputados⁹. Apesar dos recentes desenvolvimentos tecnológicos representados, sobretudo, pelas redes sociais, o foco deste artigo é para as páginas pessoais mantidas pelos parlamentares. Acreditamos que elas sejam o ponto de partida para a definição das estratégias de interação digital desenhadas por esses políticos, mesmo que eles utilizem outras ferramentas para isso. Além disso, pretendemos realizar um estudo específico sobre a utilização das redes sociais em momento posterior.

O levantamento quantitativo foi realizado em janeiro de 2013 e contabilizou 511 deputados, já que dois estavam em processo de afastamento ainda sem suplentes designados. Cada página ou site foi avaliado nos aspectos delineados a seguir.

1. **Atualização semanal:** verificaram-se as atualizações das postagens das páginas, se eram constantes ou apenas esparsas. Para isso, adotou-se como limite temporal a semana, porque muitas atividades realizadas pelos parlamentares estendem-se por um período maior que um dia e as rotinas de visitas a municípios, por exemplo, são organizadas semanalmente.

2. **Recursos multimídia:** avaliaram-se vídeos, áudios, fotografias e outros recursos além do texto para informação do público.

3. **Recursos para interação com o público:** analisaram-se ferramentas para contato direto do cidadão com o parlamentar e possibilidades de comentários e mensagens.

4. **Recursos técnicos para o debate de ideias e propostas legislativas:** avaliaram-se ferramentas mais sofisticadas em termos de discutibilidade, tais como bate-papos e fóruns em que sugestões podem ser debatidas, apresentadas e modificadas durante o processo de discussão de propostas legislativas e outros temas.

O último ponto avaliou se as páginas têm caráter institucional, isto é, enfocam a atuação parlamentar dentro da Câmara, nas comissões temáticas e principalmente no Plenário, ou se têm um tom mais local/regional, destacando as ações do parlamentar junto às bases eleitorais na respectiva unidade federativa. Obviamente, todas as páginas misturam as duas tendências, mas a predominância de uma delas, especialmente na página de abertura do site, foi determinante para a classificação.

Os pontos analisados permitem avaliar categorias importantes de pesquisa, já usadas anteriormente por Cardoso Sampaio (2011, p. 252) para avaliar o fortalecimento da cidadania, e que aqui serão usadas para avaliar os pontos observados nos sites:

⁹ Cabe ressaltar que o portal da Câmara oferece todas as informações sobre o perfil de cada parlamentar. Esse recurso foi utilizado como estratégia para agilizar a realização do levantamento e obter informação precisa sobre o website de cada um dos 513 deputados.

- **Visibilidade:** o deputado divulga seu trabalho, atividades e propostas, utiliza recursos multimídia para atrair a atenção do público, etc;
- **Accountability:** as informações usadas para visibilidade são atualizadas continuamente, dando ao eleitor a possibilidade de acompanhamento do trabalho;
- **Interação básica:** o parlamentar permite que o eleitor se comunique com ele, seja por e-mail ou outros recursos básicos como endereços de contato e formulários para perguntas e sugestões;
- **Debate:** o parlamentar dá a chance de o eleitor participar do debate, com ferramentas que possibilitam uma interação de fato entre representante e representado para discussão de propostas, por exemplo.

Dessa forma, pretende-se avaliar se o parlamentar usa seus sites mais como forma de propaganda direta e de aproximação com o público, ou, de fato, para interação com a sociedade e com os cidadãos, explorando o potencial dialógico dos recursos oferecidos em websites oficiais. As categorias analisadas também nos permitirão discutir os dados à luz das teorias apresentadas nos itens 2 e 3.

4 Análise dos resultados

Os resultados gerais do “Quadro1” mostram que pouco mais de 64% dos deputados têm páginas oficiais na internet. Os dados revelam leve crescimento em relação à legislatura anterior, conforme informações coletadas por Nicolás (2009) em pesquisa anterior. Na época, a autora destacou que 62,2% dos deputados federais tinham websites, enquanto todos eles possuíam e-mail.

Dentro do grupo dos que têm sites, quase a totalidade oferece recursos de interação (98,8), ou seja, alguma ferramenta para que o cidadão possa enviar uma mensagem ao deputado. Um pouco menos (93,6%) oferece recursos multimídia. Quase 80% atualiza seus sites semanalmente, o que nos faz concluir que os deputados usam, de fato, seus websites para informar os cidadãos sobre seu mandato, com enfoques nacionais ou locais, dependendo de cada caso, mas com estratégia clara de *accountability* mais direta e barata, já que muitos não são contemplados pela grande mídia. Esses dados em relação aos deputados brasileiros confirmam observações feitas sobre o contexto dos parlamentos da Europa há alguns anos. Dai e Norton (2007) destacam, sobre os websites de representantes daquele continente, que as páginas são muito pouco interativas e se transformaram em ferramentas importantes de marketing político junto aos eleitores (2007, p. 479-481).

Paralelamente, nosso levantamento mostrou que somente 10% oferecem algum (ns) recurso(s) para debate, ou seja, a visibilidade e, por consequência a *accountability*, passa a ser, por comparação, bem mais importante do que a participação política. Novamente, os dados

estão de acordo com os achados de outros pesquisadores. Segundo Nicolás, em 2009, 13,6% dos deputados usavam seus sites como outdoors pessoais e a maioria via essa ferramenta meramente como um espaço para divulgação da atividade parlamentar (40,4%). Somente 1,2% dos parlamentares utilizam os sites para participação e comunicação dos eleitores, enquanto 1,9% dos sites apresentavam características de web 2.0, isto é, mais dialógicos do que informativos (NICOLÁS, 2009, p.74).

Quadro 1 – Dados gerais sobre os websites dos deputados

N=511	n	% Deputados
Possuem Site	328	64,19
Foco regional	85	25,91
Foco institucional	241	73,48
Atualização semanal	259	78,96
Recursos multimídia	307	93,59
Recursos de interação	324	98,78
Recursos para debate	51	15,55

Fonte: Dados coletados pelos pesquisadores.

Essa *accountability* também pode ser entendida como estratégia de propaganda, com vistas ao incremento da confiança e, por consequência, à conexão eleitoral, já que as informações sempre dizem respeito à competência dos deputados em conseguir atender às demandas de seus eleitores, tanto em nível nacional como local. Ainda que, por motivos óbvios, os sites não veiculem informações negativas a respeito de seus protagonistas, a prestação de contas contínua sobre a agenda e as tomadas de posição dos representantes deixam claras as possibilidades de *accountability*.

Desta forma, ao buscar visibilidade, *accountability* e interação, ainda que não dialógica, pela via do debate, os deputados brasileiros cumprem ainda requisitos fundamentais para a configuração de uma esfera pública via internet, tais como visibilidade, audibilidade e discutibilidade, conforme apresentado nos itens anteriores. Também há algum grau de reciprocidade, colocada por Bourdieu (1994) e Sabourin (2008), e compartilhamento, criando vínculos interpessoais informais, importantes para efeitos de agendamento em caso de campanhas eleitorais. Ou seja, há intenção de aumento do capital social, explicado no item 2. Obviamente que não se trata de um capital social como se vê em redes sociais de possível colaboração simultânea, mas cria-se a possibilidade de um vínculo de engajamento da sociedade pela prestação de contas e pelo compartilhamento de informação em um espaço de participação potencializador do capital social. Ou seja, há possibilidade de maior de engajamento e apoio por parte da sociedade, com eventuais resultados favoráveis para os deputados, já que as informações negativas sobre eles não são compartilhadas em seus sites pessoais.

Os dados revelam ainda que apenas 26% deles apresentam foco regional, enquanto 73,5% priorizam a divulgação de notícias e informações de caráter institucional, ou seja, conectadas às atividades realizadas pelo parlamentar nas instâncias internas da Câmara. Entre as atividades institucionais estão relatorias de projetos, votações, opiniões sobre propostas em tramitação, assuntos relacionados ao governo federal e à situação econômica e social do país. Por outro lado, entre as notícias regionais sobressaem visitas e atividades do parlamentar no estado de origem, emendas ao orçamento, discussão com correligionários e cidadãos sobre assuntos de interesse estadual e, algumas vezes, até mesmo local, relacionados aos municípios de maior votação do representante.

Deve-se destacar ainda que, dos 183 deputados que não possuem site, 109 (quase 60%) participam de alguma rede social ou têm blog. Ou seja, provavelmente tiveram site em algum momento ou já entraram no mundo da internet pelas redes sociais, sem fazer uso de páginas pessoais. Além disso, do total dos deputados analisados, 77,9% estão em alguma rede ou têm blog, o que pode sugerir que o uso de websites pelos deputados brasileiros está perdendo força enquanto estratégia de visibilidade digital, dando lugar ao uso mais dinâmico das redes sociais. O fato de que a maioria desses parlamentares já está inserida no universo das redes interativas merece uma avaliação específica para saber como elas estão sendo utilizadas, o que será objeto de artigo futuro.

5.1 Diferenças regionais

O “Quadro 2” mostra a distribuição dos deputados conforme a região geográfica. Os dados, na realidade, refletem o panorama da proporcionalidade da representação segundo a unidade da federação.

Quadro 2 – Total de deputados por região

Deputados por região	NO	NE	CO	SE	SUL
Número de deputados	65	149	42	179	76
% de deputados	12,72	29,16	8,22	35,03	14,87

Fonte: Elaboração própria

A análise também diferencia os itens pesquisados de acordo com cada região. Observando o “Quadro 3”, vemos que os deputados da região Norte são os que menos usam websites pessoais como estratégia de atuação parlamentar (46,15%) e os que menos atualizam semanalmente (60%). Quanto aos mecanismos de fóruns de debates, eles empatam com os do Centro-Oeste, mas estão pelo menos 4 pontos percentuais abaixo dos pares das demais regiões. Com isso, podemos afirmar que os deputados do Norte são os que menos utilizam os sites para duas das estratégias averiguadas: visibilidade e *accountability*, provavelmente porque isso não seja tão importante para a conexão eleitoral na região. Além disso, ao lado do Nordeste (35%), o

Norte é a região que menos têm acesso à internet (34%), segundo dados do IBGE tabulados de acordo com a PNAD 2011 (IBGE, 2012). Isso também pode explicar o interesse menor dos deputados do Norte em usar ferramentas da rede.

Quadro 3 – Dados dos sites por região

Região	N	%	NE	%	CO	%	SE	%	SUL	%
Número de deputados	65	100	149	100	42	100	179	100	76	100
Possuem site	30	46,15	82	55,03	30	71,43	132	73,74	54	71,05
Atualização semanal	18	60,00	72	87,80	25	83,33	96	72,73	48	88,89
Recursos multimídia	28	93,33	78	95,12	28	93,33	123	93,20	50	92,60
Recursos de interação	30	100,0	80	97,56	30	100,00	130	98,48	54	100,00
Recursos para debate	3	10,00	12	14,63	3	10,00	23	17,42	10	18,52
Foco institucional	18	60,00	71	86,59	17	56,67	104	78,79	31	57,40
Foco local/regional	12	40,00	10	12,20	13	43,33	28	21,21	23	42,60

Fonte: Banco de dados produzido pelos autores.

Os deputados do Sudeste, região mais desenvolvida economicamente no Brasil e, por isso, com maior acesso à internet (54%, segundo o IBGE), são os que mais possuem site, com 73,7%. Mas estão somente cerca de dois pontos percentuais à frente dos deputados do Centro-Oeste (71,4%) e do Sul (71,05%), ambas as regiões com percentual de população com acesso à internet perto do Sudeste, como veremos mais a frente.

Entretanto, os deputados do Sudeste estão entre os que menos atualizam os sites semanalmente, com 72%, à frente somente dos deputados da região Norte (60%), que possuem menos acesso à internet. Nordeste, Sul e Sudeste estão acima de 80% em relação à atualização semanal. O índice de atualização mais baixo registrado no Sudeste, mesmo com amplo acesso à internet, pode refletir desinteresse dos deputados da região nos potenciais das ferramentas, seja porque se investe mais em redes sociais ou porque não se observa ganho em visibilidade no eleitorado em questão.

No item recursos multimídia e interação, em que todas as regiões possuem percentual maior que 90%, o Sudeste encontra-se na média, com 93,2% e 98,5%. Os deputados da região se sobressaem em recursos para debate (17,4%), quando comparado às regiões Norte e Centro-Oeste, que só têm 10% cada uma, e Nordeste, com 14,6%. Mas eles perdem para os deputados do Sul, que têm 18,5% de oferta de mecanismos para debate. De modo geral, nesse quesito, observa-se baixa performance, reforçando a ideia de que os parlamentares usam seus websites mais como outdoors do que como ferramentas de debate e interação.

O Sul, região em que os deputados mais atualizam semanalmente, com 88,9%, curiosamente também é uma das regiões que mais possui foco regional nos conteúdos divulgados (42,6%), ficando um pouco atrás somente da região Centro-Oeste (43,3%) –

lembrando que o foco institucional, como já dissemos, é preponderante em todas elas. De alguma forma, isso reflete a cultura política da região, bastante centrada em seus problemas, com uma visão mais alheia ao restante do Brasil. O alto índice de regionalização dos sites dos parlamentares do Centro-Oeste, por sua vez, pode ser explicado pelo fato de essa região estar mais próxima geograficamente de Brasília, onde fica a sede do Parlamento. Por isso, os deputados do Distrito Federal, por exemplo, podem destacar sua atuação local que, por vezes, se confunde com a atuação nacional¹⁰. Ao lado do Sudeste (17,4%), a região Sul é a que mais promove recursos para debate (18,3%), imagina-se que também pela cultura política da região, onde de acordo com o IBGE, 50% da população tem acesso à internet.

Os deputados do Centro-Oeste estão com média similar aos das regiões Sul e Sudeste no quesito “possuir site”: 70% de parlamentares têm páginas pessoais na internet. Eles estão entre os que mais atualizam (83,3%), ao lado do Nordeste (87,8) e Sul (88,9%). O Centro-Oeste equipara-se à configuração registrada no Sudeste de população com acesso à internet, segundo o IBGE (53%), entretanto são os que menos oferecem recursos para debate, com os mesmos 10% da região Norte, onde o acesso da população à internet é o mais baixo do país, como visto acima. Aqui deduzimos que os investimentos em atualização, recursos multimídia e interação revelam uma intenção de aproximação com o eleitor, de acompanhamento do trabalho – ou seja, visibilidade e *accountability*, com vistas, mais uma vez, à confiança e conexão eleitoral. No entanto, há baixíssimo interesse em deixar que o cidadão participe dos debates colocados ou interfira na agenda temática. Expressa-se o conceito de representação mais como delegação, como defendido por Burke (2009) e outros teóricos, do que como participação contínua e dialógica ou “representação circular” (URBINATI, 2005), uma possibilidade aberta pelas ferramentas digitais, tal como explicitado na parte teórica deste artigo.

No caso do Nordeste, ainda que, como vejamos acima, o acesso da população à internet seja baixo e o percentual de deputados que possuem internet esteja apenas cerca de 9 pontos percentuais acima dos do Norte (55%), os padrões de atualização (87,8%), recursos multimídia (95,1%) e interação (97,6%) repetem diagnósticos anteriores quanto aos investimentos em visibilidade e *accountability* e, conseqüentemente, em conexão eleitoral mais fácil e barata. Os investimentos em recursos para debates (10%) é que são os mais baixos, juntamente com os do Centro-Oeste, quando comparados às demais regiões.

De maneira geral, resguardadas as diferenças apontadas, as conclusões sobre as estratégias regionais confirmam previsões iniciais sobre os deputados como um todo, ainda que aspectos específicos das realidades regionais também influenciem no uso que os parlamentares fazem da internet.

¹⁰ Um exemplo disso são as demandas dos servidores públicos da União, concentrados no Distrito Federal e que compõem uma fatia importante do eleitorado desses representantes.

5.2 Diferenças partidárias

Outra perspectiva da análise de estratégias de comunicação e uso de TICs pode ser a segmentação por partidos. Inicialmente, seria possível supor que os parlamentares de partidos grandes e com maior penetração no país fariam melhor uso dessas ferramentas, por enfrentarem maior competição interna e por terem mais recursos de poder político e econômico à disposição (melhores assessores, maior estrutura partidária de apoio, etc).

Como mostra o “Quadro 4”, grande parte dos deputados possui site. Os percentuais mais baixos (na faixa dos 50%, com diferentes variações para mais), considerando partidos que têm ao menos 10 vagas na Casa, são dos parlamentares do DEM (57,1%), do PDT (57,7%), PPS (54,6%), PR (54,3%), PMDB (56,4%) e PSD (51%). O único que está abaixo disso é o PSC, pois somente 47% dos seus deputados têm site. Dois dos maiores partidos, PT e PSDB, têm, respectivamente, 82,8% e 77,1% dos parlamentares com websites.

Analisando os partidos listados acima, observamos que não há muita diferença por espectro ideológico partidário (considerando o referencial de esquerda e direita). Mas chama atenção o fato de os dois maiores partidos considerados de direita estarem entre os que menos têm sites: DEM e PSC. Tal fato merece ainda mais destaque porque os dois estão entre os partidos que também menos promovem debates, ainda que todos os façam muito pouco: DEM 12,5% e PSC 0%. Os dois parecem dar tratamento semelhante ao potencial dos sites, em termos de *accountability* e visibilidade, e com pouca ênfase à participação política. É natural que deputados de partidos não afeitos à participação política de forma mais aberta sejam aqueles que menos usam as ferramentas interativas. De certa forma, a internet e seu potencial dialógico parecem não caber nas estratégias políticas de partidos pouco acostumados à interferência pública em suas decisões.

Quadro 4 – Dados dos sites por partidos

Partido	N	Possuem site	Foco institucional	Foco regional	Atualização semanal	Recursos multimídia	Recursos de interação	Recursos para debate
DEM	28	57,14	87,5	12,50	81,25	93,75	100,00	12,50
PCdoB	14	85,71	83,33	16,67	91,67	100,00	100,00	16,67
PDT	26	57,69	86,67	13,33	66,67	93,33	100,00	20,00
PEN	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PHS	1	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00
PMDB	78	56,41	68,18	31,82	84,09	95,45	100,00	22,73
PMN	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PP	38	63,16	66,67	33,33	70,83	87,50	100,00	8,33
PPS	11	54,55	100,00	0,00	100,00	83,33	100,00	33,33
PR	35	54,29	73,68	26,32	78,95	94,74	94,74	5,26
PRB	10	40,00	75,00	25,00	50,00	100,00	100,00	0,00
PRP	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PRTB	1	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	0,00
PSB	27	88,89	70,83	29,17	75,00	100,00	100,00	0,00
PSC	17	47,06	62,50	37,50	62,50	100,00	100,00	0,00
PSD	49	51,02	64,00	36,00	80,00	96,00	100,00	12,00
PSDB	48	77,08	72,97	27,03	78,38	91,89	100,00	24,32
PSL	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PSol	3	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00
PT	87	82,76	70,83	25,00	83,33	91,67	97,22	20,83
PTB	18	44,44	62,50	37,50	62,50	75,00	87,50	0,00
PTdoB	3	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00	33,33
PV	10	70,00	71,43	28,57	85,71	100,00	100,00	0,00

Fonte: Elaboração própria

Entre os partidos, têm algum foco regional no conteúdo político divulgado PMDB, PP, PSC e PSD e PTB (aqui também chama atenção o fato de PSD, PSC e PMDB estarem entre os partidos em que os deputados menos possuem sites, revelando que sites pessoais podem não ser vistos como boas estratégias por aqueles que dão foco regional ao seu mandato). A grande maioria dos parlamentares das demais siglas utiliza um foco mais institucional em seus websites, ou seja, praticamente repete as informações que constam na página institucional da Câmara dos Deputados.

A média de atualização semanal de todos os partidos é boa, como já revelou a análise geral. Entre os partidos com mais integrantes, o único que atualiza semanalmente somente em 50% dos casos é o PRB, com 10 integrantes. O restante atualiza mais vezes, ou seja, pode-se dizer que há uma preocupação geral dos parlamentares de todos os partidos em atualizar as informações, prestando contas e dando visibilidade ao trabalho parlamentar, com vistas à conexão eleitoral.

A maioria dos sites disponibiliza recursos de interação, ou seja, algum tipo de canal para o cidadão entrar em contato, como e-mail. Entretanto, recursos para efetivo debate são escassos, como já se demonstrou acima sobre o PSC e DEM. O partido que mais se destaca nesse quesito é o PPS, com 33,3% de sites oferecendo ferramentas para debate. PSDB, PMDB, PDT e PT estão todos na faixa dos 20%.

Parece haver uma cultura comum aos partidos no tratamento dado à participação cidadã. Essa cultura se caracteriza mais pelo imperativo da oferta de conteúdos do que por possibilidades de interação. Predomina, portanto, a dinâmica de visibilidade, em detrimento da audibilidade e da discutibilidade (GOMES, 2008).

Assim como na análise por região, a avaliação partidária repete os dados gerais da pesquisa: uso de sites, com boa atualização e utilização de recursos de multimídia e interação, mas com pouca oferta de oportunidades para debates. Ou seja, há uma estratégia de aproximação para *accountability* e visibilidade, com vistas a aumentar a conexão eleitoral, mas é oferecido pouco espaço para participação política dialógica dos cidadãos nos debates.

6 Conclusão

Na pesquisa efetuada para este artigo, buscou-se avaliar as estratégias de uso de sites oficiais por deputados no Brasil, divididas em: visibilidade, *accountability*, interação e debate. O pano de fundo para discussão foi o crescimento do uso de tecnologias da internet para recuperação do sentimento de sociedade em rede (CASTELLS, 2003), declinado com o uso da televisão (PUTNAM, 1973) e do aproveitamento da capacidade interativa e dialógica das novas tecnologias. Considerou-se, portanto, o potencial político da internet como ferramenta para ampliação de confiança, um dos grandes problemas das democracias modernas, e estímulo às formas de conexão eleitoral e de interação com os representados. Afinal, se o parlamento é um órgão especializado de mediação política, como preconizou Weber (1999), as estratégias de comunicação dos deputados pela internet assumem papel preponderante nesse novo cenário sociotécnico das relações políticas (CASTELLS, 2003).

De maneira geral, os resultados mostram que 64,2% dos deputados têm páginas oficiais na internet. Dentro do grupo que tem sites, quase a totalidade oferece recursos de interação (98,8%), ou seja, alguma ferramenta para que o cidadão possa enviar uma mensagem ao deputado. Um pouco menos (93,6%) oferece algum(ns) recurso multimídia. Quase 80% atualizam seus sites semanalmente, o que nos faz concluir que deputados usam, de fato, seus websites para informar os cidadãos sobre seu mandato, com enfoques nacionais ou locais, dependendo de cada caso, mas com estratégia clara de *accountability* mais direta e barata, já que muitos não são contemplados pela grande mídia.

Paralelamente, somente 10% oferecem algum(ns) recurso para debate. Ou seja, a visibilidade e, por consequência, a *accountability* passam a ser, por comparação, bem mais

importantes do que a participação política. Essa *accountability* também pode ser entendida como estratégia de propaganda, com vistas à conexão eleitoral, já que as informações sempre dizem respeito à competência dos deputados em obter benefícios e atender às demandas da população, tanto em nível nacional como local.

Tanto a visibilidade quanto a prestação de contas, ao aproximarem os eleitores dos representantes, tendem a contribuir para o aumento de confiança, o que pode se traduzir em aumento de votos, resultando na ampliação da conexão eleitoral, objetivo da maior parte dos parlamentares. Como colocado no item 2, o compartilhamento de conteúdos gera novas escalas de reciprocidade, e a veiculação de conteúdos atualizados gera proximidade de fato importante entre os atores políticos e cidadãos. Há um aproveitamento do potencial de aproximação gerada pela internet, colocando o parlamento de forma especial como mediador entre sociedade e Estado, como afirma Weber (1999). Além da audibilidade e da discutibilidade, destacadas por Arendt (1983), Habermas (1995) e Gomes (2008) como importantes para uma esfera pública virtual, ainda que em escala restrita.

Apesar das diferenças regionais e partidárias detectadas nessa análise – a exemplo do maior uso de ferramentas para debate pelos deputados do Sul e do Sudeste e do maior índice de aproveitamento de recursos por partidos com as maiores bancadas –, elas não competem para uma mudança no diagnóstico geral. Nesse aspecto, caberiam estudos de caráter mais compreensivo para avaliar as singularidades implicadas nas dinâmicas políticas específicas.

Com base nos dados, entretanto, observamos que a baixa oferta de recursos para debate fragiliza a participação, entendida como exercício contínuo de representação, pela via dialógica (URBINATI, 2005), restringindo o aspecto de discutibilidade (GOMES, 2008). Fica claro que os websites “não buscam convidar os cidadãos a tomarem parte no processo de produção da decisão política” (p. 160). A participação não parece ser entendida pelos deputados como parte da representação, nem a internet o meio para que isso aconteça hoje. Imagina-se que, em parte pelo entendimento de que representação se encerra na participação pelo voto, em parte por um sentimento de fragilização da soberania parlamentar pelo constrangimento criado pela ampla participação popular. Maior participação dos cidadãos pode dificultar o caminho parlamentar já tomado pelo deputado. Abrir-se a ela pode dar ao deputado a sensação de ser tutelado por seus eleitores. Imagina-se que também por este motivo, o parlamento brasileiro tenha se aberto cada vez mais à participação, mas em passos cautelosos (FERRI, 2012), já que isso implica mudança de cultura política.

Avaliando ainda os dados à luz dos pressupostos teóricos descritos inicialmente, pode-se dizer que os deputados usam a internet mais pela sua possibilidade de divulgação de informações direta e pessoalmente com os cidadãos do que como potencializadora e facilitadora do diálogo. Eles pretendem criar uma relação interpessoal, de proximidade, que aumente confiança e facilite o agendamento temático e de voto com efeitos eleitorais, entretanto, não

estabelecem para isso as bases de um verdadeiro processo dialógico. A real estratégia de divulgação dos deputados parece passar pelos websites, mas obviamente inclui as demais TICs, especialmente as redes sociais, assunto das próximas análises. Vários sites oficiais remetem às redes sociais, apesar de não abrirem espaço para debate¹¹.

O que podemos observar, em suma, com a leitura possível a partir dos dados e suas limitações, é que se trata de um uso predominantemente instrumental, estratégico e ritualizado das ferramentas da *galáxia da internet*. Trata-se de uma resposta relativamente fácil aos desafios impostos pela democracia digital (DALTON, 2007), a fim de manter uma escala padronizada de proximidade e de visibilidade perante a opinião pública, por meio de ferramentas que se tornaram de domínio comum nos rituais de interação social e de comunicação política, com seus fluxos híbridos e fronteiras redefinidas (HANNERZ, 1997).

De qualquer forma, usando os principais propósitos das iniciativas digitais apontados por Gomes (2008) e descritos na seção 2 deste artigo, podemos concluir, finalmente, que a visibilidade, *accountability* e interação possibilitadas pelos sites dos deputados brasileiros oferecem pelo menos três contribuições relevantes. A primeira delas diz respeito ao fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania, ao contribuir também para maior transparência e engajamento, ainda que não em forma de debate. A segunda é a consolidação de uma sociedade de direitos e a ampliação da diversidade de agentes, ao permitir que o processo de *accountability* seja feito diretamente pelos parlamentares aos representantes políticos dos estados que eles representam (NEIVA E SOARES, 2013), às instituições políticas locais, ao terceiro setor, aos sindicatos¹² e aos cidadãos. Em terceiro lugar, concorrem saudavelmente com veículos tradicionais de informação, o que configura uma característica fundamental colocada por Dahl na formação de uma democracia, a consolidação de fontes alternativas de informação (DAHL, 1989a).

Referências

ARAGÃO, J.C.M. **Parlamentos comparados: visão contemporânea**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Série Temas de Interesse do Legislativo, n.17.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

AVRITZER, L. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>. Acesso em: 24 nov. 2008.

AXFORD, B. The transformation of politics or anti-politics. In: AXFORD, B.; HUGGINS, R.

¹¹ Essa possibilidade de pesquisa permitiria uma análise com maior teor compreensivo, capaz de singularizar a análise social, conforme defendem Biroli e Miguel (2013).

¹² Essas instituições são apresentadas por Biroli e Miguel (2013) como integrantes de uma complexa rede de definição dos sentidos políticos e na conformação das hegemonias locais, cujos fluxos informativos extrapolam a esfera dos meios comerciais de comunicação de grande circulação.

(Org.). **New media and politics**. London: Sage Publications, 2001.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B. Public communications and freedom of information: Basic conditions for the Brazilian legislative media. **Journal of Latin American Communication Research**, v. 1, p. 1-19, 2011.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; LEMOS, C. R. F.. As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil. **Em Questão** (UFRGS. Impresso), v. 14, p. 11-23, 2008.

BARROS FILHO, C. **Ética na comunicação**. 6ª. Ed. São Paulo: Summus, 2008.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2000.

BERNARDES, C. B. As Fontes de Informação nas Mídias Legislativas: oficialismo e diversidade na produção noticiosa sobre a Câmara dos Deputados. **Brazilian Journalism Research** (Impresso), v. 7, p. 32-49, 2011.

BIROLI, F. e MIGUEL, L. F. Meios de comunicação, voto e conflito político no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2013, vol.28, n.81, pp. 77-95.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa, Portugal: Difel, 1989.

_____. Marginalia: algumas notas adicionais sobre o dom. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, Out. 1996.

_____. Sobre a televisão. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

_____. **O capital social**: notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **A Distinção**: crítica social do julgamento, Porto Alegre: Editora Zouk, 2007.

BRAGA, J. L. Mediatização como processo interacional de referência. In: Encontro Da Compôs, 15., 2006, Bauru. **Anais...** São Paulo, 2006.

BRAGA, S. **Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?** Um estudo sobre a informatização dos Órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.

BURKE, E. **The political tracts and speeches of Edmund Burke**. Memphis: General Books, 2009.

BOSCHI, R. Instituições políticas, reformas estruturais e cidadania: dilemas da democracia no Brasil. In: Seminário Internacional Sobre Democracia na América Latina, 2004, Santiago. **Anais...** Chile, 2004.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **Networks of Outrage and Hope** – Social movements in the internet age. UK: Polity Press, 2011.

DAHL, R. DAHL, R. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University, 1989a.

_____. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989b.

DAI, X.;NORTON, P. Parliamentary Democracy Online: Lessons from Europe. **The Journal of Legislative Studies**, 13:3, 2007, P.477-482.

DALTON, R. J. **Democratic challenges, democratic choices**: the erosion of political support in advanced industrial democracies. USA: Oxford University Press, 2007.

FALLOWS, J. **Breaking the news**: how the media undermine American democracy. New York: Pantheon Books, 1996.

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.

FIELDS, J. M.; SCHUMAN, H. Public Beliefs About of the Public. **Public Opinion Quartely**. Oxford University Press, v.40, n.4, 1976, p.427-448.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da Unesp, 1991.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

_____. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, n.27, Agosto 2005. P.58-78.

_____. Capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. (Orgs.). **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p.221-273.

_____. Participação Política e internet: conceitos fundamentais. IN: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.) **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. P.19-45.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº 36, 1995. p.39-53.

HANNERZ, U. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3,n. 1, abril, 1997, p.7-39.

IBOPE Nielsen Online: Internet no Brasil cresceu 16% em um ano. Disponível em <http://www.abradi.com.br/noticias/ibope-nielsen-online-internet-no-brasil-cresceu-16-em-um-ano/>. Acesso em 05/11/12

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

_____. **Ciência em ação**. São Paulo: UNESP, 2000.

LESTON-BANDEIRA, C.The impact of the internet on parliaments: a Legislative Studies framework. **Parliamentary Affairs**, v.60, n.4, 2007. P.655-674.

_____, C. Studying the relationship between Parliament and citizens. **The Journal of Legislative Studies**, v.18, n.3-4, Sep-Dec. 2012. P.265-274.

LIJPHART, A. Democracy in the 21st century: can web e optimistic? **European Review**, v. 9, n. 2, p. 169-184, 2001.

LYCARIÃO, D. Internet e movimento ambientalista: estratégias do Greenpeace para a sustentação de debates na esfera pública. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.) **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 257-292.

MAIA, R. C. M. Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 303-340, 2009.

MARGETTS, H.; JOHN, P.; ESCHER, T.; REISSFELDER, S. Social information and political participation on the internet: na experiment. **European Political Science Review**, Nov. 2012. P.1-24.

MARQUES, F. P. J. Internet e oportunidade de participação política: um exame dos websites de deputados brasileiros e norte-americanos. **Fronteiras**, v.9, n.3, p 155-166, set/dez 2007.

MATOS, Heloiza. Capital social, internet e Tv: controvérsias. **Organicom**, São Paulo, v. 5, n. 8, jan./jun, p. 23-35, 2008.

MAYHEW, David. **Congress: the Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

McNAIR, B. **An introduction to political communication**. London: Routledge. 2000.

MIGLIORIN, C.; GENARO, E. A nostalgia da centralidade ou do esvaziamento da política. **Alceu – Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, v. 12,n.24 - p. 151 a 164 - jan./jun. 2012.

MOISÉS, J.A. **Democracia e desconfiança de instituições democráticas**. Edição do autor, 2009.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2002.

NEGRINE, R. **The communication of politics**. London: Sage Publications, 1996.

NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. M.. Câmara brasileira: casa federativa ou partidária? **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 81, fev. 2013.

NICOLAS, Maria Alejandra. **Internet e Política: Graus de Representação Política e uso da Internet pelas Elites Parlamentares da América do Sul**. Dissertação. [Mestrado em Sociologia]. Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Curitiba, 2009.

NORRIS, P. **Critical citizens: global support for democratic government**. USA: Oxford University Press, 1999.

_____, P. Did television erode social capital? A reply to Putnam. **Political Social and Politics**, v.29, n.3, september, 1996, p.474-480.

PETITAT, A. Educação difusa e relação social. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 36, n. 2, maio/ago., 2011, p.365-376.

PORTO, M. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: _____. (Org.). **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1996.

PUTNAM, R.D.. **The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy**. Yale University Press, 1973.

RODRIGUES, M. R. **O papel da imprensa na qualidade democrática** – uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política). IESP/UERJ/Cefor, Brasília.

RICOEUR, P. **A aventura técnica e o seu horizonte interplanetário**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, v.2, n.8, p.27-38, 1968.

SABOURIN, E. Marcel Mauss: da dádiva à questão da reciprocidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.23 n°.66, p.131-138, Fev. 2008.

SAMPAIO, R. C. Esfera civil e eleições 2010: Uma análise de iniciativas *online* para maior controle civil. *LOGOS 35* Mediações sonoras. Vol.18, No. 02, 2º semestre 2011. Disponível em: http://www.logos.uerj.br/PDFS/35/19_logos35_tema_livre_sampaio.pdf

SOARES, M.; LOURENÇO, L. A representação política dos estados na federação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 19 (56): 113-154, 2004.

STANLEY, J.W.; WEARE, C. The effects of internet use and political participation: evidence from an agency online discussion forum. **Administration & Society**, v.36, n.5. Nov. 2004. P.503-527.

STOKER, G. Why politics matters: making democracy work. **Palgrave Macmillan**, Basingstoke, 2006.

THOMPSON, J.B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

TIBURI, M. **Olho de vidro**: a televisão e o estado de exceção da imagem. Rio de Janeiro: Record, 2011.

TILLY, C. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.

URBINATI, N.. O que torna a representação democrática. Texto apresentado no Encontro Anual da **American Political Science Association** (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acessado em junho de 2013.

WARD, S.; LUSOLI, W. 'From weird to wired': MPs, the Internet and representative politics in UK. **The Journal of Legislative Studies**, v.11, n.1, Spring 2005. P.57-81.

WARD, S.; LUSOLI, W.; GIBSON, R. Australian MPs and the Internet: Avoiding the DigitalAge? **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 66, no. 2, 2007, pp. 210–222.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, 1999.

WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Global Centre for ICT in Parliament, United Nations, Inter-Parliamentary Union, 2012.

ZAGO, G. S. Circulação jornalística potencializada: o Twitter como espaço para filtro e comentário de notícias por interagentes. **Comunicação & Sociedade**, v.34, n.1, p.249-271, jul.dez, 2012.

Artigo recebido em: 05/12/2014

Artigo aceito para publicação em: 07/04/2015



**PARA ALÉM DO MERCADO COMUM DO SUL: ESTABELECENDO
RELAÇÕES ENTRE AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO
DOS PAÍSES DO MERCOSUL**

**BEYOND THE COMMON MARKET OF THE SOUTH: ESTABLISHING
RELATIONSHIPS BETWEEN INFORMATION ACCESS LAWS
IN THE MERCOSUR COUNTRIES**

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

Resumo: Propõe verificar a existência de relação entre as leis de acesso à informação dos países membros e associados do Mercosul. As leis de acesso à informação de sete países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai), os projetos de lei sobre o assunto do Paraguai e da Bolívia e da Constituição da Venezuela foram estudados sob três pontos de vista: transparência ativa, transparência passiva e sigilo. Identificaram-se sinais de uma agenda comum em torno do tema entre os países membros. Os resultados indicam semelhanças entre as leis nos três aspectos estudados, cada um em maior ou menor grau.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Mercosul; Transparência.

Abstract: Proposes to verify the existence of relation between the information access laws of the member and associate countries of Mercosul. Information access laws of seven countries (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Peru and Uruguay), bills on the subject of Paraguay and Bolivia and the Constitution of Venezuela were studied from three points of view: active transparency, passive transparency and secrecy. It was identified signs of a common agenda on the theme among the member countries. The results indicate similarities between the laws on the three aspects studied, each to a greater or lesser degree.

Keywords: Information Access Law; Mercosur; Transparency.

*Thiago Gomes Eirão, doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (thiago.eirao@camara.leg.br). Graduado em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília. Terezinha Elisabeth da Silva, pós-doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Mídias. Mestre em Ciência da Informação. Graduada em Biblioteconomia. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados e docente do Curso de Mestrado Profissional em Gestão da Informação (terezinha.elisabeth@camara.leg.br). Raphael da Silva Cavalcante, mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Graduado em Biblioteconomia. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (raphael.cavalcante@camara.leg.br).

1 Introdução

Assinado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção representou o primeiro passo concreto para a construção de uma área de integração dos países signatários. Fruto do histórico de relações mantidas por esses países, surgia assim a instância formal de interação, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Com a intenção de criar, em um primeiro momento, um espaço de livre circulação de bens e serviços, a formação desse bloco significou ainda a possibilidade de se pensar os países sul-americanos como entes interligados.

A junção das agendas desses países indicava uma resposta ao bloco europeu que se fortalecia e convergia para a total integração econômica, política e social. Vinte e quatro anos após sua criação, o Mercosul já passou por algumas modificações, tanto na quantidade de países que compõem o bloco, quanto nos direcionamentos de suas atividades, vislumbrando a possibilidade de ações para além do plano econômico. Entre integrantes e associados, atualmente o Mercosul é formado por doze países, divididos em: Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), Estado Parte em processo de adesão (Bolívia) e Estados Associados (Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname). Por somente se integrarem ao Mercosul em 2013, Guiana e Suriname, não fizeram parte deste estudo.

Esse contexto fornece um ponto de partida que permite questionar se é possível encontrar no Mercosul elementos de relacionamento e de convergência de atuação dos Estados participantes além das políticas econômicas. Tendo como corpus de estudo as leis de acesso à informação dos países membros, esta pesquisa se propõe a verificar a existência de relacionamento entre as referidas leis nos países integrantes e associados do Mercosul. Tal abordagem permite identificar sinais de uma agenda comum em torno do tema entre os países pertencentes ao bloco.

2 Leis de acesso à informação nos países do Mercosul

Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai já possuem leis de acesso à informação. No Paraguai tramita um projeto de lei e na Bolívia existe uma minuta de lei em discussão. Na Venezuela não há uma lei específica ou projeto tramitando nas casas legislativas acerca da matéria, sendo que a Constituição venezuelana trata o assunto de maneira periférica e sucinta.

Os documentos relativos às leis de acesso à informação, quais sejam, as normas propriamente ditas, o projeto de lei paraguaio, a minuta de lei boliviana e a Constituição venezuelana, foram estudados a partir de três pontos de vista: transparência ativa, transparência passiva e sigilo. Tais aspectos são considerados norteadores dos diplomas legais que regem o acesso à informação pública dos Estados e têm por base as diretrizes emanadas da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

O quadro 1 apresenta a lista dos países com suas respectivas normas e como trataram os

três aspectos abordados neste trabalho:

Quadro 1: Países do Mercosul e as leis de acesso à informação

País	Lei	Ano	Sigilo	Transparência Ativa	Transparência Passiva
Argentina	Decreto 1172 (Anexo VII)	2003	Sim, art. 16	Sim, art. 10	Sim, art. 11 a 17
Bolívia	Minuta de projeto de lei	2013	Sim, art. 42 e 43	Sim, art. 6 e 8	Sim, art. 25
Brasil	12527	2011	Sim, art. 23 e 24	Sim, art. 8	Sim, art. 10
Chile	20285	2009	Sim, art. 21 a 26	Sim, art. 7	Sim, art. 10
Colômbia	1712	2014	Sim, art.18 e 19	Sim, art. 7 a 11	Sim, art. 24
Equador	27806	2004	Sim, art. 17 e 18	Sim, art. 7 e 8	Sim, art. 19
Paraguai	Projeto de lei S-136271	2013	Não	Sim, art. 9	Sim, art. 13
Peru	27806	2002	Sim, art. 15 a 15-A e 15-B	Sim, art. 3 e 5	Sim, art. 7 a 11
Uruguai	18.831	2008	Sim, art. 8 a 12	Sim, art. 5	Sim, art. 13 a 18
Venezuela	Não possui lei	-	-	-	-

Fonte: Elaboração dos autores.

2.1 Argentina

Assim como ocorreu com muitos países da América do Sul que foram governados por ditaduras militares na segunda metade do século XX, a reforma constitucional argentina pós-ditadura, realizada em 1994, revelou no texto da nova Carta a necessidade de garantir aos argentinos parte dos direitos que vêm sendo estabelecidos pelas leis de acesso à informação contemporâneas.

No entanto, apenas em 2003 foi promulgada uma legislação de abrangência nacional que regulou de forma objetiva o direito de acesso à informação. Trata-se do *Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional*, apresentado pelo Decreto 1.172/2003, voltado apenas para instituições públicas integrantes do Poder Executivo. O *Reglamento* baseia-se em cinco princípios: igualdade, publicidade, celeridade, informalidade e gratuidade, tendo por finalidade “*permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz*” (ARGENTINA, 2003).

Atualmente, ainda não existe na Argentina uma lei de âmbito nacional sobre acesso à

informação que perpassa todos os poderes do Estado, ainda que estejam em trâmite no Congresso Nacional 22 projetos de lei acerca do tema.

2.2 Brasil

O marco fundamental da Lei 12.257/2011 é a Constituição de 1988, que aponta, no inciso XXXIII do artigo 5º, o direito de acesso à informação:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A Lei de Acesso à Informação (LAI) resulta do Projeto de Lei 219/2003, que teve a finalidade de determinar o marco regulatório das relações entre Estado e sociedade, garantindo amplo acesso às informações. Após quase dez anos de tramitação e discussão entre Estado e sociedade civil, a lei começou a produzir efeitos em 2012.

Foram longos anos de embate até que a Constituição (1988), o projeto de Lei (2003) e a Lei (2011), concretizassem as ações de democratização iniciadas logo após o fim da ditadura militar, em 1985. A referida lei representou para a sociedade uma nova forma de relacionamento com o Estado, que passou a implementar um novo modelo de sigilo da informação, já que o princípio da transparência máxima e do acesso são as bases da nova lei. Dentro do Mercosul o Brasil é um dos países que mais tardiamente regulamentou o acesso à informação; conseqüentemente, ainda está se adaptando à nova realidade.

2.3 Chile

Em 4 de janeiro de 2005 dois senadores apresentaram o projeto de lei¹ que quatro anos mais tarde seria convertido na Lei nº 20.285/20092, a lei de acesso à informação chilena. Segundo Larraín Fernández e Gazmuri Mujica (2005, p. 1),

O direito ao livre acesso às fontes públicas de informação, entendido como a possibilidade real da cidadania de tomar conhecimento dos atos da Administração do Estado e da documentação que sustenta tais atos, é um tema relativamente novo em nosso país.

Esse direito constitui um elemento fundamental para alcançar um alto grau de transparência no exercício das funções públicas, uma vez que facilita a formação de uma maior e mais efetiva participação cidadã nos assuntos públicos (tradução nossa).

A referida lei colocou o Chile no grupo de países do mundo que criaram e asseguraram as condições de amplo acesso às informações públicas. Força motivadora para a criação da lei

¹ Texto original do projeto de lei disponível em:

http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=4166&tipodoc=mensaje_mocion

² Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

pode ser encontrada no artigo 8º da Constituição do país, que declarava:

Artigo 8º - O exercício das funções públicas obriga seus titulares a dar estrito cumprimento ao princípio da probidade em todas as suas atuações. São públicos os atos e resoluções dos órgãos do Estado, assim como seus fundamentos e os procedimentos que utilizem. No entanto, somente uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a confidencialidade ou o sigilo das pessoas, quando a publicidade afetar o devido cumprimento das funções dos órgãos ditos, os direitos individuais, a segurança nacional ou os interesses nacionais (CHILE. CONSTITUIÇÃO, 1980, tradução nossa).

2.4 Paraguai

Apesar de não possuir uma lei de acesso à informação, o Paraguai já em 1992 tratou do assunto em sua Constituição ao declarar em seu artigo 28:

Reconhece-se o direito das pessoas a receber informação verídica, responsável e uniforme. As fontes públicas de informação são livres para todos. A lei regulará as modalidades, prazos e sanções correspondentes às mesmas, a fim que esse direito seja efetivo (tradução nossa).

Mesmo que de forma sucinta, a Carta Magna paraguaia estabeleceu os primeiros princípios básicos para promover o acesso à informação. Vinte e um anos depois é apresentado o Projeto de Lei S-1362713 para regulamentar o referido artigo e garantir o livre acesso do cidadão à informação pública, garantindo dessa forma a transparência governamental.

Após o primeiro trâmite constitucional no Senado, o projeto passou para a Câmara dos Deputados, que, em junho de 2014, devolveu o projeto para o Senado para o terceiro trâmite constitucional. Fruto de muitas discussões no campo político, o projeto ainda caminha a passos lentos para sua concretização em lei.

Quanto à essência do projeto, o texto, atualmente tramitando na casa legislativa, ainda guarda como primeiro item a proibição a qualquer tentativa de limitar a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e a liberdade do exercício do jornalismo.

2.5 Bolívia

Dentro do grupo de países pertencentes ao Mercosul, a Bolívia é um dos que não possui uma lei regulamentando o acesso à informação do Estado. A norma legal mais próxima à temática é a Constituição boliviana, que, de maneira sucinta, em seu artigo 21, declara o acesso à informação como um direito civil: “[...] *comunicar, informar, opinar, interpretar y acceder a la información, de manera individual o colectiva.*”

Tentando esclarecer e regulamentar esse direito civil, o *Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción* da Bolívia estruturou um primeiro esboço de projeto de lei com a finalidade de garantir a transparência e o acesso à informação pública. Fruto dos esforços do Ministério, foi apresentado o Projeto de Lei 404/2013, que, em 47 artigos, busca colocar a

Bolívia no mapa dos países que possuem uma lei de acesso à informação.

Por se tratar de um projeto em fase inicial, ainda há muitas discussões em torno do texto e das delimitações do projeto. Prova disso é que desde agosto de 2013 foram realizadas audiências públicas para que seja possível escutar e debater o texto com vários segmentos da sociedade. Segundo Romero (2013),

O Projeto de Lei 404/2013-2014 possui 47 artigos, foi trabalhado pelo Ministério da Transparência e Luta contra a Corrupção e tem o objetivo de promover a transparência, o correto manejo e administração dos recursos públicos e do Estado Plurinacional. Desse modo, cumprir o mandado constitucional, que, em seu artigo 21, estabelece como um direito civil o acesso à informação pública, interpretar, analisar e comunicar livremente de maneira individual ou coletiva (tradução nossa).

2.6 Colômbia

A atual Lei de Transparência e de Direito de Acesso à Informação Pública da Colômbia, Lei nº 1.712/2014, foi promulgada em março do mesmo ano e é uma evolução da Lei nº 57/1985. Uma revisão tornou-se necessária em razão da dinâmica no ambiente informacional, especialmente por questões de natureza tecnológica e para contemplar os princípios de acesso e transparência emanados da Constituição de 1991, especialmente nos artigos 15 e 20.

ARTIGO 15. Todas as pessoas possuem o direito à sua intimidade pessoal, familiar, seu bom nome, e o Estado deve respeitá-los e fazê-los respeitar. De modo igual, possuem direito a conhecer, atualizar e retificar as informações que foram coletadas sobre elas em bancos de dados e em arquivos de entidades públicas e privadas.

Na coleta, tratamento e circulação de dados respeitam-se a liberdade e demais garantias consagradas na Constituição.

A correspondência e demais formas de comunicação privada são invioláveis. Somente podem ser interceptados os registros mediante ordem judicial, em certos casos e com as formalidades que a lei estabelecer.

Para fins tributários ou legais e para os casos de inspeção, vigilância e intervenção do Estado poderá exigir-se a apresentação de livros de contabilidade e demais documentos privados, nos termos que determinar a lei.

[...]

ARTIGO 20. Garante-se a toda pessoa a liberdade de expressão, difusão do pensamento, opiniões, de informar, receber informação veraz e imparcial e estabelecer meios de comunicação.

Estes são livres e possuem responsabilidade social. Garante-se o direito à retificação em condições equitativas. Não haverá censura (COLOMBIA. CONSTITUIÇÃO, 1991, tradução nossa).

2.7 Equador

Considerando vários princípios, dentre eles o artigo 19 da Constituição Política da República e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e ainda a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Equador promulgou, em 18 de abril de 2004, a *Ley*

³ <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101629>

Para além do Mercado Comum do Sul:
estabelecendo relações entre as leis de acesso à informação dos países do Mercosul

Organica de Transparencia y Acceso a La Información Pública (LOTAIP). Baseada no princípio da publicidade da informação pública, conforme seu artigo 1º:

O acesso à informação pública é um direito das pessoas garantido pelo Estado.

Toda a informação que emane ou que está em poder das instituições, órgãos, entidades, pessoas jurídicas de direito público ou privado que, para o assunto da informação tenham participação do Estado ou sejam concessionários deste, em qualquer de suas modalidades, conforme o que dispõe a Lei Orgânica da Controladoria-Geral do Estado; as organizações de trabalhadores e servidores dos órgãos dos Estados e as denominadas organizações não governamentais (ONGs) estão submetidas ao princípio da publicidade; para tanto, toda informação que possuem é pública, salvo as exceções estabelecidas nesta Lei (LOTAIP, 2004, tradução nossa).

Apesar das garantias contidas na LOTAIP, a Sociedade Interamericana de Imprensa, na Assembleia de 2013, em Denver, considera que a Lei continua sem ser aplicada, tornando o país inoperante em relação ao acesso à informação.

2.8 Peru

Desenvolvida a partir do inciso V do artigo 2º da Constituição Política do Peru, a Lei 27.806 (*Ley de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública*) foi promulgada em 2002 e ratifica o direito individual de “*solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido*” (PERU. CONSTITUIÇÃO, 1993).

Modificada em fevereiro de 2003 pela Lei 27.927, de maneira a proporcionar mais transparência, a Lei 27.806/2002 traz como princípio fundamental a publicidade das ações e disposições da administração pública peruana.

2.9 Uruguai

Dentre o grupo de países fundadores do Mercosul, o Uruguai foi a primeira nação a promulgar e a regulamentar uma lei de acesso à informação de abrangência irrestrita a todos os entes da administração pública estatal ou não estatal, o que ocorreu em 2008, na gestão do então presidente Tabaré Vázquez. A Lei 18.831 estabeleceu o seguinte objeto:

Artigo 1º - (Objeto da lei) – A presente lei tem por objeto promover a transparência da função administrativa de todo organismo público, seja ou não estatal e garantir o direito fundamental das pessoas ao acesso à informação pública (URUGUAY, 2008, tradução nossa).

A regulamentação da lei ocorreu em 2010, com o Decreto nº 232, de 2 de agosto de 2010, que, dentre outras disposições, especifica regras para a classificação de documentos como sigilosos ou parcialmente restritos, já introduzidas pela lei. O decreto também expõe os princípios norteadores do acesso à informação pública no Uruguai: liberdade de informação, transparência, publicidade máxima, divisibilidade, ausência de ritualismos, não discriminação,

oportunidade, responsabilidade e gratuidade (URUGUAY, 2010).

2.10 Venezuela

Uma das críticas recorrentes ao governo do presidente Hugo Chávez (1999-2013) foram motivadas pela censura impetrada contra órgãos de imprensa e ao controle de informações oriundas da administração pública. A verdade é que, além de não possuir uma lei de acesso à informação, também não existe atualmente no parlamento venezuelano projeto de lei que regulamente tal acesso. Mesmo a Constituição vigente, promulgada em 1999, é um tanto vaga quanto ao acesso de cidadãos a informações públicas. E parece não haver no governo sucessor, Nicolás Maduro, nenhuma indicação no sentido de fomentar a liberdade de acesso à informação na Venezuela, de forma similar aos parceiros do Mercosul.

3 Transparência e Sigilo

3.1 Transparência

Segundo o dicionário Michaelis (2004, p. 2101), ser transparente é o ato de ser claro, franco, que permite ser conhecido e que “deixa perceber um sentido oculto”. O movimento de transparência iniciado mais fortemente nos anos 2000 é atualmente a força motivadora da sociedade para o combate à corrupção. O principal fator garantidor de transparência é o acesso à informação. Para Mendel (2009, p. 23), a necessidade de acesso à informação sobre o controle dos órgãos públicos é a principal ferramenta de combate à corrupção. Dividido em dois momentos, transparência ativa e passiva, o acesso às informações governamentais configura-se como o núcleo das leis de acesso à informação.

3.1.1 Transparência Ativa

A transparência ativa talvez seja o principal motor do acesso à informação e, por ser elemento de primeira grandeza no campo da liberdade de acesso à informação, é o tópico das normas que tratam da matéria que se alinha mais diretamente à democratização da máquina pública.

Dos sete países que já possuem leis de acesso, incluindo o Brasil, todos os documentos pressupõem a transparência ativa, que pode ser definida como a iniciativa do próprio Estado de divulgar informações de interesse geral, sem que haja solicitação prévia (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014). Tal fato revela a importância desse aspecto nos processos de liberdade de acesso e democracia.

Há casos em que a transparência ativa é claramente definida, e as diretrizes para sua aplicação são explicitadas no dispositivo legal. Às vezes manifestada literalmente, a exemplo dos textos do Chile e da Colômbia, a transparência ativa, ou transparência proativa, pode ser

expressa nos textos legais com o conceito de “informação mínima” ou “divulgação de informações independente de requerimento”. Este último caso refere-se às normas de: Argentina, Brasil, Equador, Peru e Uruguai. O artigo 3^a da Lei 1.712/2014, da Colômbia, torna mais claro o princípio da transparência ativa para o qual:

O direito de acesso à informação não reside unicamente na obrigação de dar respostas às petições da sociedade, mas também no dever dos sujeitos obrigados de promover e gerar uma cultura de transparência, levando-os a publicar, divulgar documentos, arquivos da atividade estatal e de interesse público, de forma rotineira e proativa, atualizada, acessível, atendendo aos limites razoáveis do talento humano e recursos físicos e financeiros. (COLOMBIA, 2014).

Além disso, os dois projetos de lei (Bolívia e Paraguai) também externam a necessidade de que os portais *web* dos governos devam apresentar determinado conteúdo mínimo acerca das ações governamentais.

A transparência ativa é o

[...] 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 (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2013).

E se a existência das leis de acesso à informação nos países estudados significa mudança de paradigma e de atitude por parte dos Estados e das sociedades, pode-se dizer que o princípio da transparência ativa é a representação mais exata da democratização da informação que é, compulsoriamente, divulgada nos portais governamentais. Além do mais, reitera a importância da *web* como meio para essa democratização.

3.1.2 Transparência Passiva

A transparência passiva envolve toda a obrigação do Estado em atender uma determinada demanda de informação requerida pela sociedade. Diferentemente da transparência ativa, a transparência passiva é sempre reativa e envolve processos mais complexos de atendimento, seja pela natureza da demanda ou pelo esforço empreendido para o atendimento. Diante de tais complexidades, os diplomas legais explicitam todas as condições, exigências e termos em que uma informação deva ser demandada.

Nos dez países estudados, dos sete que possuem leis de acesso à informação (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai), apenas Peru e Colômbia não enumeram as regras básicas para a solicitação de informação; esses países apenas garantem que todas as pessoas físicas e jurídicas possuem o direito à demanda de informação. A Venezuela, por não ter uma lei específica, não apresenta condição para demanda de informação. Por outro lado, Paraguai e Bolívia, que têm projetos tramitando em suas casas legislativas, seguem as outras cinco leis ao descreverem as regras básicas para solicitação de informação:

1. Identificação do solicitante (nome, profissão, endereço);

2. Descrição clara da informação requerida;
3. Formas de entrega da informação (física, digital, email, fax);

Nas leis e projetos pesquisados existe alguma unanimidade:

- A. Declaração da gratuidade da solicitação de informação;
- B. As únicas taxas possíveis de cobrança referem-se aos custos de envio dos documentos solicitados;
- C. Preferência pelo atendimento imediato da demanda, exceto quando se tratar de uma informação sigilosa ou reservada, que obedecerá a regras específicas;
- D. Solicitação apenas por escrito, exceto a lei colombiana e o projeto de lei paraguaio e boliviano, que permitem também por via oral;
- E. Instâncias de recursos para denegatórias de informação;
- F. Imputação legal e administrativa aos agentes que negarem acesso à solicitação.

Quando o órgão não atender prontamente determinado requerimento de informação, cada país estipulou prazos mínimos para a resposta referente à solicitação, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2: Prazos mínimos para resposta a solicitações de informação

País	Prazo
Argentina	10 dias + 10 dias (prorrogação)
Brasil	20 dias + 10 dias (prorrogação)
Bolívia	10 dias + 20 dias (prorrogação)
Chile	20 dias
Colômbia	Não declara
Equador	10 dias + 5 dias (prorrogação)
Paraguai	10 dias + 10 dias (prorrogação)
Peru	7 dias + 5 dias (prorrogação)
Uruguai	20 dias

Fonte: Elaboração dos autores.

Findados tais prazos, cada órgão deve se manifestar sobre a possibilidade de atendimento ou não da demanda. As sete leis e os dois projetos determinam que a denegatória de informação, parcial ou total, deverá ser feita por escrito e com fundamentação legal que esclareça os motivos do não atendimento da demanda, caso que só poderá ocorrer quando se tratar de informação sigilosa ou de acesso reservado.

3.2 Sigilo

Um dos temas mais delicados, quando se fala em acesso à informação pública, é o que diz respeito a informações sigilosas, uma vez que, neste caso, dois interesses podem divergir: o desejo dos cidadãos em conhecer milimetricamente as ações exercidas pelo ente público e a necessidade do Estado de resguardar informações que podem colocá-lo em risco ou expor os próprios cidadãos.

Nesse sentido, uma das finalidades das leis de acesso à informação é exatamente funcionar como mediadora dos graus de sigilo de documentos ao considerar a condição de sigilo como exceção, evitando o cerceamento de informações de real interesse para a sociedade. No âmbito do Mercosul, o grau de sigilo se configura como uma temática bastante relevante diante do passado recente de muitos dos seus componentes, marcados por regimes autoritários.

De fato, à exceção do Paraguai, que não trata de sigilo em seu projeto de lei de acesso à informação, todas as leis, decretos e projetos analisados abordam informações sigilosas como exceção. Há grande semelhança entre assuntos que podem ser considerados como sigilosos, dos quais podem ser destacados: a defesa nacional; a segurança pública; transações econômicas e comerciais internacionais; o sistema financeiro nacional; a segurança e a integridade física dos cidadãos. Ressalta-se, entretanto, que nem todos os países previram em suas leis todos os temas que podem determinar a necessidade de sigilo. É o caso do Equador, que, para além da defesa nacional, deixou para leis específicas o estabelecimento de informações que possam suscitar sigilo ao serem classificadas como reservadas. Trata-se de uma medida questionável, tendo em vista a razoabilidade de que a lei geral preveja todos os casos.

Quanto à classificação das informações sigilosas, pode-se afirmar também que há similaridades entre as legislações, chegando-se a três categorias: informação reservada, secreta e confidencial. Em geral, a informação reservada é a que se refere à defesa nacional, a temática mais relevante, sendo também a categoria com maior prazo de guarda.

Em relação aos prazos de sigilo, não há muita uniformidade entre os países. Há variações relacionadas às categorias de informações sigilosas, bem como o limite máximo de anos em que as informações podem ficar fora do alcance do público. Enquanto no Peru informações secretas podem ser solicitadas cinco anos após a sua classificação, no Brasil, aquelas classificadas como ultrassecretas ficam indisponíveis por 25 anos. Há que se ressaltar, no entanto, dispositivos deixados pelas leis para embargar o acesso à informação com prazo de reserva expirado, caso se considere que os dados a serem divulgados poderão trazer situações de risco. É o caso da lei peruana, por exemplo.

4 Conclusão

Os resultados obtidos no estudo permitem concluir que as leis guardam alguma semelhança entre si e que os três aspectos estudados encontram ressonância, em maior ou menor

grau, nas diversas leis. Logicamente, a aplicação das leis pode divergir, dependendo da orientação política vigente em cada país, porém é possível vislumbrar influências das leis mais antigas nas leis mais recentemente criadas. Isto pode ser verificado principalmente nos critérios estabelecidos de transparência passiva no que concerne às formas do cidadão efetuar uma demanda de informação, como nos prazos estabelecidos para respostas. Em relação a esses aspectos há, inclusive, muita semelhança na redação dos textos.

Apesar de não haver uma interligação entre os países do Mercosul nas políticas de acesso à informação, verifica-se que essa interação foi realizada diretamente nos textos legais, uma vez que o estudo demonstra que algumas leis servem de inspiração a outras, dada a proximidade dos textos.

Muito embora as leis de acesso à informação tenham sido criadas com a intenção de aprimorar a transparência e diminuir o sigilo das ações do Estado, há um embate constante entre transparência e opacidade. É evidente que as leis são avanços democráticos; entretanto, não se pode afirmar o grau de aplicabilidade e seus benefícios reais para os cidadãos dos países do Mercosul, o que não era objetivo deste estudo.

Referências

ARGENTINA. Decreto n. 1.172, de 3 de diciembre de 2003. Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina. InfoLEG, Buenos Aires. Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>. Acceso: 18 junio 2014.

BOLIVIA. Constitución (2007). Constitución Política del Estado. Disponível em: <http://www.patrianueva.bo/constitucion/>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC81.pdf. Acesso em: 2 dez. 2014).

CHILE. Constitución (1980). Constitución política de la república de Chile. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 2 dez. 2014).

COLOMBIA. Constitución (1993). Constitución Política de Colombia. Disponível em: <http://www.constitucioncolombia.com/>. Acesso em: 2 dez. 2014.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth da; CAVALCANTE, Raphael da Silva Cavalcante. Lei de Acesso à Informação (LAI): investigação da transparência ativa nos três poderes. E-legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 13, p. 43-56 Disponível em: <http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/160/204>. Acesso em: 2 dez. 2014.

FERNÁNDEZ, Hernán Larraín; MUJICA, Jaime Gazmuri. Proyecto de ley sobre acceso a la información pública. Disponível em:
http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=4166&tipodoc=mensaje_mocion. Acesso em: 2 dez. 2014.

LEY Orgánica de Transparencia y Acceso a La Información Pública. n. 24, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004. Quito: Congreso Nacional.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Disponível em:
<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2004. 980

PARAGUAY. Constitución (1992). Constitución de la Republica del Paraguay. Disponível em:
<http://www.tsje.gov.py/constituciones.php>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PERÚ. Constitución (1993). Constitución Política del Perú. Disponível em:
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

ROMERO, Raúl Morales. Análisis de ley de transparencia y acceso a la información. La Razón, la gaceta jurídica, 13 agosto 2014. Disponível em: http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/Analisis-Ley-Transparencia-Acceso-Informacion_0_1886811386.html. Acesso em: 2 dez. 2014.

SOCIEDADE Interamericana de Imprensa. Acesso à informação. 2013. Disponível em:
<http://www.sipiapa.org/pt-br/asamblea/acesso-a-informacao-6/>. Acesso em: 2 dez. 2014.

URUGUAY. Ley n. 18.831, de 17 de octubre de 2008. AGESIC, Montevideo. Disponível em:
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/161/1/agesic/ley_n%C2%BA_18381.html. Acesso em: 2 dez. 2014.

URUGUAY. Decreto n. 232, de 3 de agosto de 2010. AGESIC, Montevideo. Disponível em:
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1121/1/agesic/decreto_n%C2%B0_232_010_de_2_de_agosto_de_2010.html. Acesso em: 2 dez. 2014.

Artigo recebido em: 02/12/2014

Artigo aceito para publicação em: 18/03/2015



MUDANÇAS ENTRE PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: SAZONALIDADE E O IMPACTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

PARTY SWITCHING ON THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES: TIMING AND THE IMPACT OF PARTY LOYALTY ENFORCEMENT

Clay Souza e Teles *

Resumo: O trabalho compara as migrações interpartidárias que ocorreram na Câmara dos Deputados em um período anterior (1995 a 2006) e um período posterior (2007 a 2014) à decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a favor da fidelidade partidária. São confrontados os padrões de migrações quanto a intensidade, sazonalidade e direção à coalizão, com base em análise quantitativa. Observa-se que, em ambos os períodos, as migrações em direção à coalizão não necessariamente predominam. Constata-se também a diminuição do volume de mudanças de partido a partir de 2007, ano da decisão do TSE. A conclusão é que o sistema político tem encontrado alternativas para que as migrações respeitem o calendário eleitoral.

Palavras-chaves: Fidelidade Partidária; Partido Político; Migração Partidária; Câmara dos Deputados; Tribunal Superior Eleitoral.

Abstract: This study compares patterns of party switching inside the Brazilian Chamber of Deputies in a period before (from 1995 to 2006) and a period after (2007 to 2014) the decision from the Superior Electoral Court (TSE) in favor of a party loyalty enforcement rule. The party switching patterns are compared regarding to its intensity, timing and direction according to the government coalition, based on a quantitative analysis. It notices that, in both periods, party switching events towards the coalition do not necessarily are predominant. It also perceives a reduction on the volume of switching events since 2007, year of the decision by the TSE. The conclusion is that the political system has found alternative paths in order the party switching events can respect election deadlines.

* Clay Souza e Teles. Mestrando em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Especialista em Direito Eleitoral. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Ciência da Computação pela UnB. Atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal (clay.teles@gmail.com).

Keywords: Party Loyalty; Political Party; Party Switching; Brazilian Chamber of Deputies; Brazilian Superior Electoral Court.

1 Introdução

O presente trabalho consiste em uma pesquisa exploratória sobre a dinâmica de migrações interpartidárias entre os membros da Câmara dos Deputados com o advento da imposição de fidelidade partidária pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Espera-se confrontar o padrão de migrações antes e após a decisão do TSE quanto aos seguintes aspectos: intensidade e sazonalidade. A hipótese de pesquisa é de que a fidelidade partidária reduziu drasticamente as migrações entre partidos, mas o sistema político tem encontrado alternativas para acomodar os deputados insatisfeitos com suas atuais legendas. Outro aspecto a ser observado é a direção das migrações (para partidos da coalizão e a partir deles).

O estudo pretende contribuir na compreensão da dinâmica entre os deputados federais e suas legendas, diante da importância dessa relação. O presidencialismo de coalizão se sustenta em elementos como o recrutamento partidário de ministros e a negociação constante da agenda legislativa com os partidos que integram a base governista (ABRANCHES, 1988; NETO, 2003).

Pode-se afirmar que as agremiações partidárias se apresentam como elementos estruturantes do sistema. Quando se fala da base aliada do governo, a associação com os partidos que a compõem é quase imediata. Além disso, pode-se afirmar também que o *mainstream* da Ciência Política brasileira aponta no sentido de elevada disciplina partidária dos membros do Congresso Nacional no exercício da atividade legislativa, a despeito de certa fragilidade na arena eleitoral (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; CARVALHO, 2003).

Em corroboração a essa tendência, o papel dos partidos na arena legislativa surge como tema recorrente na literatura em Ciência Política brasileira, que também se utiliza com frequência de menções à filiação partidária do parlamentar para tentar se explicar sua atuação (SANTOS, 2006).

No plano jurídico, a filiação a partido político é condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, V, da Constituição da República (BRASIL, 1988), seguindo a tradição de vedação a candidaturas avulsas inaugurada em 1945 (PIRES, 2011).

Todavia, constata-se que a lealdade partidária entre os deputados federais é mitigada, com um número expressivo de mudanças de legenda (MELO, 1999). Mas, ainda, a prática da migração a partir da década de 1980 adquiriu maior dimensão do que no período pluripartidário anterior, iniciado em 1946; o que existe, na verdade, é uma curva descendente da proporção de parlamentares com a carreira exclusiva em um único partido (SANTOS, 2001).

Deve-se ressaltar que o fenômeno da mudança de partidos não é exclusivo do sistema

político brasileiro, ocorrendo em diferentes graus também em outros países (O'BRIEN e SHOMER, 2013; JANDA, 2009). Todavia, o volume das migrações no contexto brasileiro não pode ser menosprezado.

O tema foi objeto de diversas iniciativas legislativas voltadas ao controle dessa dinâmica: de 1970 a 2009, houve cerca de 55 iniciativas parlamentares que de algum modo tratavam de fidelidade partidária. Dessas proposições, 28 foram apresentadas apenas entre os anos 2000 e 2009, e várias tratavam sobre a perda do mandato por mudança de partido (SOARES, 2010, p. 92).

Ocorre que 2007 foi um ano em que ocorreram mudanças institucionais importantes, que podem ter tido um impacto considerável no comportamento parlamentar sobre o tema. Destaca-se a fidelidade partidária, ou da perda de mandato eletivo por mudança injustificada de partido (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b).

A literatura ainda não explorou detalhadamente as migrações partidárias nessa nova fase. Esse período abrange as legislaturas iniciadas em 2007 e 2011. Por isso, embora o tema da migração partidária não seja novo, o trabalho se justifica pela atualidade dos dados analisados. A exemplo de Diniz (2000), que estuda a sazonalidade das migrações diante do calendário eleitoral, surge a oportunidade de cotejar a intensidade das migrações nos últimos anos com o período anterior à fidelidade partidária.

Certo é que a fidelidade partidária não conteve totalmente as mudanças de legenda. Freitas (2012) – um dos estudos mais atuais sobre o tema – já anuncia que, entre março de 2007, quando o TSE decidiu pela fidelidade partidária, e 2009, ocorreram 51 trocas de partido entre os deputados.

Adota-se como marco inicial para comparação com a fase após a instituição da fidelidade partidária em 2007 o período iniciado em 1995. Desde aquele ano, parecem ter sido acomodados os aspectos ligados à transição democrática. A partir de então, o modo como o presidente da República se relaciona com o Congresso, de certa forma, estabiliza-se, a despeito de crises episódicas. É o período, após a redemocratização, juntamente com os primeiros anos do governo Sarney, que se considera mais semelhante a uma coalizão de estilo europeu (NETO, 2003).

Diante desse recorte temporal, estuda-se o histórico de mudanças de filiação dos Deputados Federais de 1995 aos dias atuais, contido em planilha solicitada à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e fornecida pelo Centro de Informática da Câmara (Cenin) (BRASIL, 2014a).

Diante dos objetivos da pesquisa, adota-se o seguinte roteiro: primeiramente, a pesquisa recapitula o que a literatura aponta como razões para a migração partidária dentro do sistema político brasileiro; em seguida, detalha as principais alterações institucionais advindas em 2007, voltadas a restringir as mudanças de legenda; após, expõe a estratégia metodológica da análise;

finalmente, estuda a direção e a sazonalidade das migrações antes e depois de 2007.

2 Por que mudar de partido?

Desposato (2005) aponta três razões principais para as mudanças de partido: busca de recursos para sua base eleitoral (*pork barrel*) em nível nacional ou regional, a depender da coalizão nacional ou em seus respectivos estados; alinhamento ideológico; leis eleitorais brasileiras tornam a eleição em um partido mais fácil do que em outros.

Sobre as questões de viés ideológico, observa-se que apenas uma pequena minoria dos migrantes transita entre blocos ideológicos distintos, e os migrantes, assim como seus correligionários, costumavam ser disciplinados nas legendas em que estiveram filiados (ROMA, 2007). Portanto, não se pode afirmar categoricamente que a mudança de partido é motivada por um desalinhamento com a posição da legenda no Congresso.

Melo (2003), ao analisar o fenômeno da migração partidária entre 1985 e 1998, conclui que a prática generalizou-se porque foi percebida, pelos deputados, como fator de redução de incerteza em sua sobrevivência política. Sobre isso, teria havido dois momentos distintos: antes das legislaturas iniciadas na década de 1990, mesmo as lideranças do Congresso migraram em proporção significativa, no que pode ser considerado um processo de acomodação partidária. A partir de 1995, as mudanças passaram a ser capitaneadas por deputados que não teriam obtido recursos em seu partido de origem. Além disso, quando o autor investiga o fenômeno durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, ele constata que a capacidade de atração do partido decai na proporção em que seu peso no governo é menor. A exceção é o caso específico de 2001, ano em que se instaurou a indefinição sobre a continuidade do governo, e quando se inverteu a direção do movimento.

Não se pode olvidar também que pode haver outras variáveis intervenientes na mudança de legenda do parlamentar, como, por exemplo, a nova filiação partidária de uma liderança estadual que concorrerá ao governo do respectivo estado-membro, ou o interesse das lideranças da agremiação de destino (MELO, 2003).

Nesse sentido, a investigação de Freitas (2012), de modo complementar, procura compreender as trocas de legenda de maneira agregada, ou seja, sob a ótica de como os partidos políticos a manejam em seu benefício, e o que a migração partidária revela sobre o sistema político.

Uma razão para sopesar outras variáveis reside no fato de que um número expressivo de migrações no período após o fim do bipartidarismo – e nos dados desagregados após 1994 – não representa, necessariamente, um fluxo no sentido da coalizão. Isso significaria que o apoio ao Executivo em busca de recursos não explica completamente o fenômeno.

Um indicador disso, para Freitas (2012), é que a sazonalidade das mudanças entre partidos não se vincula a eventos de exclusivo interesse do parlamentar. Há um consenso nas

análises sobre o tema de que as migrações parecem se concentrar quando dos prazos previstos na legislação eleitoral, tanto o prazo de filiação para fins do registro de candidaturas – nas eleições gerais e nas municipais –, como a data limite para que a representação da bancada na Câmara dos Deputados seja contabilizada no cálculo da distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV (DINIZ, 2000; MELO, 2003; FREITAS, 2012). O mês de fevereiro do terceiro ano da legislatura também costuma concentrar uma quantidade significativa de migrações, em razão da regra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que trata da distribuição dos cargos nas comissões (FREITAS, 2012)¹.

Diante disso, Freitas (2012) constata que 70% das trocas eleitorais entre 1995 e 2007 ocorrem nos períodos pré-eleitorais e nos períodos anteriores à distribuição dos cargos nas comissões; ocasiões extremamente caras aos partidos políticos para a disputa eleitoral e a atividade legislativa. Além disso, um outro componente identificado naquele estudo é que os partidos de destino dos migrantes adquirem votos e atingem regiões onde não haviam sido bem votados no pleito anterior.

Diante disso, pode-se concluir que as migrações entre membros da Câmara podem ser observadas sob dois pontos de vista: um individual, de sobrevivência política do parlamentar; e outro do interesse das lideranças da agremiação partidária de destino do deputado, em busca de fortalecimento nas arenas eleitoral e legislativa.

3 Condições e diminuição de incentivos à migração partidária a partir de 2007

Algumas alterações, relativamente recentes, promovidas na legislação eleitoral, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014c) e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral podem ter impactado na dinâmica de migrações interpartidárias por parte de deputados federais.

Alterações com potencial impacto entraram em vigor em 2007, de maneira que se espera uma redução significativa de mudanças interpartidárias na 53^a e na 54^a legislaturas. Elas serão aqui enumeradas em ordem cronológica, conquanto seja de se esperar que a regra da fidelidade partidária seja a de maior repercussão nas mudanças de filiação.

Em primeiro lugar, uma alteração na legislação eleitoral, em vigor a partir das eleições de 2008, tem o potencial de reduzir incentivos à migração partidária para incrementar o tempo de rádio e TV para propaganda eleitoral gratuita do partido de destino do deputado. A Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006b), alterou a redação do art. 47, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições – (BRASIL, 1997), de maneira que, para efeitos da propaganda eleitoral, a representação do partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição, e não mais a existente no início da legislatura. Com isso, eventuais

¹ Essa regra foi alterada posteriormente, como será detalhado mais adiante.

mudanças de partido entre o resultado da eleição e o início da legislatura, com vistas ao exercício do direito de antena, já deveriam ser mitigadas. A nova regra vale a partir das eleições de 2008, conforme decisão do TSE (BRASIL, 2006a). Portanto, o tempo de rádio e TV nas eleições municipais de 2008 consideraria a composição da Câmara resultante das eleições de 2006.

Também cumpre observar que o RICD foi alterado pela Resolução nº 34, de 2005 (BRASIL, 2005), em vigor a partir de 1º/2/2007, que deu nova redação ao art. 26, caput e § 4º, do Regimento. O novo texto considera para a proporcionalidade partidária na composição dos colegiados da Casa o número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, e não mais o tamanho das bancadas no início do ano legislativo. A mesma alteração foi promovida para o cálculo do número de vagas na Mesa da Câmara, eleita no primeiro e no terceiro ano de cada legislatura. Com isso, as migrações partidárias tipicamente ocorridas no terceiro ano da legislatura (DINIZ, 2000) deveriam ser mitigadas, caso motivadas pelo ganho de peso político por parte dos partidos na Câmara.

Por fim, em 27/3/2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a consulta a ele formulada, posicionando-se a favor da perda do mandato eletivo quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda (BRASIL, 2007a). Nesse instante, diante da perspectiva de perda do mandato pelos parlamentares, seria de se esperar uma redução dramática no quantitativo de mudanças de filiação.

Após a questão ser decidida pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c), o TSE editou resolução para disciplinar a perda de mandato por migração partidária sem justa causa. A disciplina do respectivo processo encontra-se na Resolução do TSE nº 22.610, de 30 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b), que trata do processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária.

A Resolução prevê justas causas para desfiliação ou mudança de partido, sem perda do cargo eletivo. Esses casos constam do art. 1º, § 1º, da mencionada resolução do TSE, e incluem a criação, incorporação e fusão de partidos. Também foi previsto um processo de perda de mandato por justa causa, após o qual a Justiça Eleitoral pode declarar o cargo vago.

4 A base de dados utilizada e o critério para o quantitativo de migrações partidárias

Para as migrações partidárias, utilizou-se como fonte de dados uma planilha fornecida pela Secretaria Geral da Mesa e pelo Centro de Informática da Câmara. A planilha contém, para cada legislatura, os seguintes dados: todos os deputados que exerceram mandato na Câmara naquela legislatura; datas de eventuais mudanças de filiação. As migrações partidárias compreendem qualquer mudança de filiação do parlamentar, dentro ou fora do exercício do mandato. Se, por exemplo, um suplente de deputado foi eleito pelo Partido “A”, e ao assumir o mandato ele se encontrava filiado ao Partido “B”, isso é contabilizado na base de dados como

uma migração.

No caso dos suplentes que mudam de partido, considera-se a data da mudança como a data da posse. Se por um lado perde-se a informação do momento da opção política de troca de partido pelo suplente, é possível obter a data em que se altera, efetivamente, a composição partidária da Câmara em relação ao que havia sido definido no resultado das eleições. Ademais, conforme se observa em Brasil (2008), essa é a data a partir da qual conta-se o prazo para propositura de ação de perda de mandato por infidelidade partidária.

De posse dessa planilha, o pesquisador montou um banco de dados que permitisse fazer consultas agregadas, como todas as migrações ocorridas em um mês, ou as migrações com destino para os partidos da coalizão em determinado ano, por exemplo.

Conforme adiantado acima, na esteira de Melo (1999), desconsidera-se no quantitativo de migrações as fusões entre partidos preexistentes e as mudanças de nome. A fusão de partidos ocorreu duas vezes no período analisado, conforme sintetizado no Quadro 1. O primeiro caso é a fusão do Partido Progressista Renovador (PPR) com o Partido Progressista (PP), que resultou no Partido Progressista Brasileiro (PPB), com uma bancada de 99 deputados. No segundo caso, o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) fundiu-se com o Partido Liberal (PL), formando o Partido da República (PR), cuja bancada passou a ser de 73 deputados.

Quadro 1 – Migrações decorrentes de fusões, incorporações e criações de partidos entre 1995 e 2014

Mês(es)	Ocorrência	Qtd. de deputados migrantes
Setembro/1995	Fusão do PPR com o PP no PPB	99
Outubro/2005	Criação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	7
Janeiro/2007	Fusão do PRONA e do PL no PR	73
Outubro/2011 a novembro/2011	Criação do Partido Social Democrático (PSD)	55
Julho/2012 e novembro ² /2012	Criação do Partido Ecológico Nacional (PEN)	3
Setembro/2013 a outubro/2013	Criação do Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	21
Outubro/2013 a dezembro/2013	Criação do Solidariedade (SD)	24

Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil (2014) e de base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados.

Assim como em Freitas (2012), a unidade de análise é a troca de partido, e não o migrante, diante dos objetivos do presente estudo. Uma vez que a pesquisa se volta a analisar padrões de migração ao longo do tempo, optou-se por levar em consideração os casos de migrações sucessivas no bojo da mesma legislatura. Em outras palavras, se um parlamentar

² A mudança de filiação do Deputado Berinho Bantim foi registrada tardiamente na base de dados da Câmara.

muda de partido três vezes na mesma legislatura, são consideradas três migrações ao longo do tempo.

5 Sazonalidade e intensidade das migrações partidárias: 1995 a 2006

Um resultado esperado na pesquisa é que as alterações no RICD e – principalmente – a possibilidade de perda do mandato por infidelidade partidária alterem significativamente o número de migrações partidárias a partir do ano de 2007.

Para tanto, serão analisados os dados contidos na Tabela 1, que consolida a cada mês as mudanças de filiação dos deputados federais. Esses dados foram traçados nos gráficos 1, 2 e 3, com o fito de melhor representar as variações na intensidade das mudanças ao longo do tempo. Por oportuno, deve-se esclarecer a opção de manter a mesma escala em todos os gráficos que contêm as migrações mês a mês: adota-se como ponto máximo, em todos eles, o maior valor registrado em todo o período (1995-2014), com o objetivo de facilitar a comparação entre os períodos neles registrados.

Tabela 1 – Migrações partidárias a partir de 1/1/1995 a 30/10/2014

Ano	Mês	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I
1º ano	jan	0	6	69	16	0
1º ano	fev	8	51	9	12	0
1º ano	mar	1	5	5	18	0
1º ano	abr	6	1	7	7	0
1º ano	mai	14	7	9	1	0
1º ano	jun	10	3	5	6	1
1º ano	jul	2	1	8	5	0
1º ano	ago	10	8	23	2	1
1º ano	set	5	18	15	5	1
1º ano	out	3	14	12	5	54
1º ano	nov	17	1	4	2	5
1º ano	dez	22	1	10	0	1
2º ano	jan	9	5	0	0	0
2º ano	fev	9	12	5	0	0
2º ano	mar	3	1	0	0	0
2º ano	abr	2	1	1	1	0
2º ano	mai	0	1	1	0	0
2º ano	jun	2	2	1	0	0
2º ano	jul	2	1	2	0	2
2º ano	ago	1	3	2	0	0
2º ano	set	1	0	0	0	0
2º ano	out	0	2	3	0	1
2º ano	nov	2	2	1	0	2
2º ano	dez	1	12	5	0	1

Ano	Mês	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I
3º ano	jan	13	8	3	0	0
3º ano	fev	13	20	57	0	0
3º ano	mar	2	5	5	1	2
3º ano	abr	1	4	2	0	0
3º ano	mai	2	12	8	2	1
3º ano	jun	5	9	5	0	1
3º ano	jul	6	2	9	0	0
3º ano	ago	0	6	8	3	4
3º ano	set	9	16	30	4	8
3º ano	out	37	26	26	18	66
3º ano	nov	5	2	2	7	1
3º ano	dez	0	2	1	0	1
4º ano	jan	2	0	4	0	0
4º ano	fev	0	0	3	1	0
4º ano	mar	2	0	0	1	3
4º ano	abr	2	0	0	0	1
4º ano	mai	1	0	1	0	1
4º ano	jun	0	0	0	0	0
4º ano	jul	0	0	0	0	0
4º ano	ago	0	1	3	0	0
4º ano	set	0	0	2	0	0
4º ano	out	0	0	1	0	0
4º ano	nov	0	0	3	1	N/D
4º ano	dez	1	3	3	0	N/D

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados.

Também cabe um esclarecimento da razão para a Tabela 1 e os respectivos gráficos utilizarem como marcos temporais os mandatos presidenciais e não as legislaturas. Como se sabe, desde 1995 o mandato presidencial inicia-se em 1º de janeiro do ano de começo da legislatura (no caso estudado, 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011), e se encerra no dia 31 de dezembro do ano anterior ao seu término. Já os membros do Congresso Nacional tomam posse em 1º de fevereiro, nos termos do art. 57 da Constituição (BRASIL, 1988). Constatou-se, na base de dados da Câmara, um número expressivo de migrações, antes do início do ano legislativo, por parte de deputados reeleitos. Como essas mudanças de partido têm reflexos na legislatura que se inicia em fevereiro, optou-se por agrupá-las nos respectivos gráficos.

Feita essa breve digressão, antes de avaliar o impacto das regras posteriores a 2007, será recapitulado brevemente o caráter sazonal das migrações nos dois governos FHC (1995-2002) e no primeiro governo Lula (2003-2006).

Sobre isso, conforme apontado acima, o calendário eleitoral influencia o padrão de mudanças de partido. O quadro abaixo recapitula as leis que regeram as eleições a partir de

1995. Como é possível observar, há duas alterações no calendário eleitoral que podem influenciar as mudanças de filiação. A primeira diz respeito ao prazo de filiação, que mudou de dezembro para outubro do ano anterior ao pleito, uma inovação legislativa trazida pela Lei nº 9.504/97. Outra se refere ao prazo para contagem da bancada da Câmara para efeito de tempo de propaganda eleitoral: sob a égide da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, esse prazo coincidia com o prazo de filiação; posteriormente, passou a ser o início da legislatura do ano da eleição (art. 47, § 3º, da Lei nº 9.504/97); com o advento da Lei nº 11.300/06, a representação de cada partido na Câmara, para esses efeitos, passou a ser a resultante da eleição.

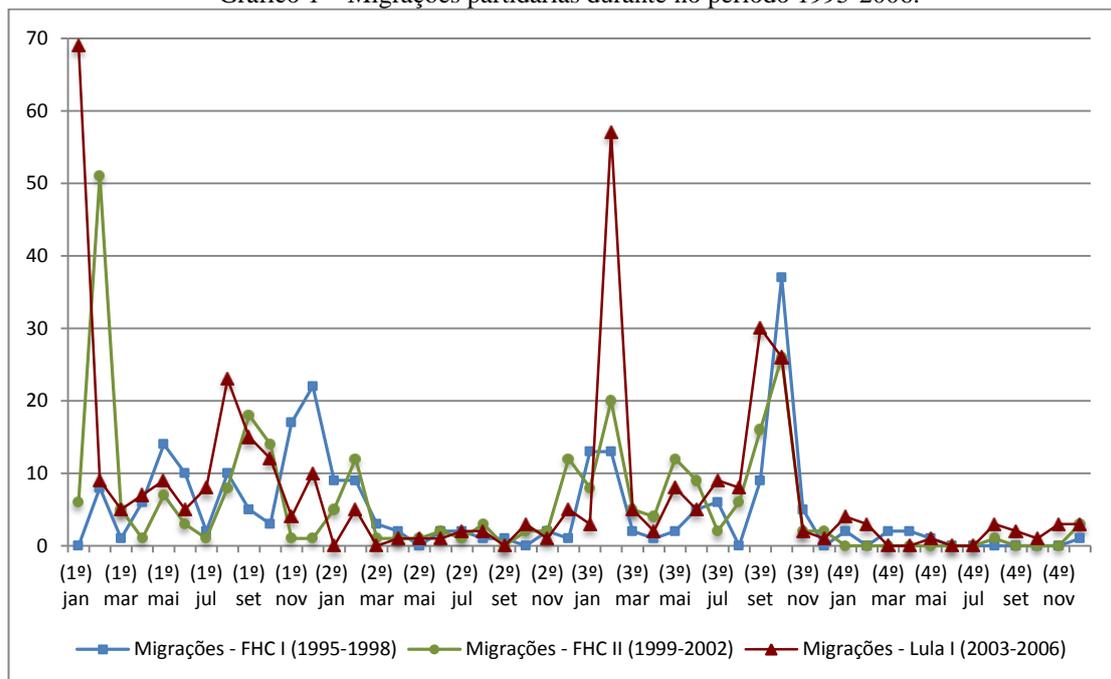
Quadro 2 – Legislação eleitoral quanto ao prazo de filiação e data em que a composição da Câmara é contabilizada para tempo de propaganda eleitoral

Pleito	Lei nº	Data da eleição	Prazo de filiação	Exigência de representação para acesso a propaganda	Data de filiação para contagem do tempo de propaganda
Municipal	9.100/95	3/10/1996	15/12/1995	Todos os partidos: 1/5, igualmente; Proporcional ao número de representantes na Câmara dos Deputados: 4/5.	15/12/1995
Presidencial, Governador, Senado, Deputados	9.504/97	1º domingo de outubro (4/10/1998; 6/10/2002; 1/10/2006; 3/10/2010; 5/10/2014)	Um ano antes do pleito.	1/3 igualmente; 2/3 proporcionais ao número de representantes na Câmara dos Deputados. (as alterações da Lei nº 12.875/13 não valem para as eleições de 2014)	1º de fevereiro do ano da eleição (1998, 2002 e 2006); Resultado da eleição anterior para a Câmara (2010 e 2014)
Municipal	9.504/97	1º domingo de outubro (1/10/2000; 3/10/2004; 3/10/2008; 6/10/2012)	Um ano antes do pleito.	1/3 igualmente; 2/3 proporcionais ao número de representantes na Câmara dos Deputados.	1º de fevereiro do ano da eleição (2000 e 2004); Resultado da eleição anterior para a Câmara (2008 e 2012)

Fonte: Elaboração própria, adaptado de DINIZ (2000) e Brasil (1995; 1997).

Nesse contexto, o Gráfico 1 ilustra as migrações durante os dois mandatos presidenciais de FHC – doravante denominados FHC I e FHC II – e durante o primeiro mandato presidencial de Lula – doravante denominado Lula I –, comparando mês a mês cada um dos quadriênios de governo.

Gráfico 1 – Migrações partidárias durante no período 1995-2006.



Fonte: Elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados.

Em 1995, o primeiro ano de FHC I, o número de trocas de legendas cresce até dezembro, para cair após o prazo de filiação para as eleições de 1996 e o respectivo prazo contado para cálculo do horário de propaganda eleitoral. Freitas (2012) ressalta que, dos 43 deputados que trocam de legenda no período, apenas onze candidatam-se ao cargo de prefeito. Apesar de nem todos os migrantes participarem dos pleitos locais diretamente, supomos que as demais mudanças de legenda possam ter sido influenciadas também pelas eleições municipais, diante de eventuais alterações na configuração partidária em cada região.

Cumpra observar que, conquanto haja repercussões eleitorais das mudanças de partido (DINIZ, 2000), o calendário eleitoral, por si só, não explica todas as migrações nesse primeiro ano de governo. Como é possível notar, há mudanças de partido também em janeiro e em fevereiro de 1996, meses após os prazos de filiação e de contagem do tempo de propaganda eleitoral (15/12/1995, à luz da Lei nº 9.100/95). Esse caso, em particular, também não é explicado pelas alterações nas mesas das Casas do Congresso, que haviam sido eleitas no ano anterior. Não obstante, é sensível a queda no número de mudanças de partido após o prazo do calendário eleitoral para filiação.

Como ponto em comum, o que se observa tanto em FHC I como em FHC II é que as mudanças de filiação se distribuem ao longo do primeiro ano de governo até fevereiro do segundo ano. A diferença entre o primeiro ano de cada um dos dois mandatos, é que o início de FHC II presencia um volume expressivo de migrações (51 apenas em fevereiro), o que pode ser atribuído a uma acomodação após as eleições gerais do ano anterior. Todavia, em se tratando de um cenário de reeleição presidencial no primeiro turno, seria de esperar um volume mais

semelhante ao mesmo período do primeiro mandato de FHC.

A despeito disso, em ambos os governos, as migrações partidárias voltam a adquirir vigor no início do terceiro ano do mandato, época em que ocorrem as eleições das Mesas das Casas do Congresso Nacional. O terceiro ano de FHC I, em particular, é caracterizado por incertezas diante do trâmite do projeto que originou a Lei nº 9.504/97 (FREITAS, 2012). Por fim, as mudanças de filiação adquirem intensidade ao fim do terceiro ano, coincidindo com os prazos da legislação eleitoral para o pleito geral do ano seguinte (ocorridos em 1998 e em 2002, respectivamente). Observe-se, aqui, que o auge das movimentações interpartidárias na Câmara ocorre em outubro do ano que precede as eleições, e não mais em novembro, diante dos novos prazos da Lei nº 9.504/97.

Por fim, em ambos os mandatos de FHC, no quarto ano – em que ocorrem as eleições gerais – praticamente não há movimentações entre partidos, o que corrobora a forte influência do calendário eleitoral no fenômeno.

O primeiro mandato do governo Lula apresenta dinâmica semelhante, conforme ilustrado no Gráfico 1. No primeiro mês, janeiro de 2003, há intensa movimentação de deputados entre os partidos, em movimento que diminui, conquanto não cesse, e readquire intensidade no mês de agosto de 2003 (deve-se recordar que houve eleições municipais em 2004). Trata-se de dinâmica similar a do início de FHC I.

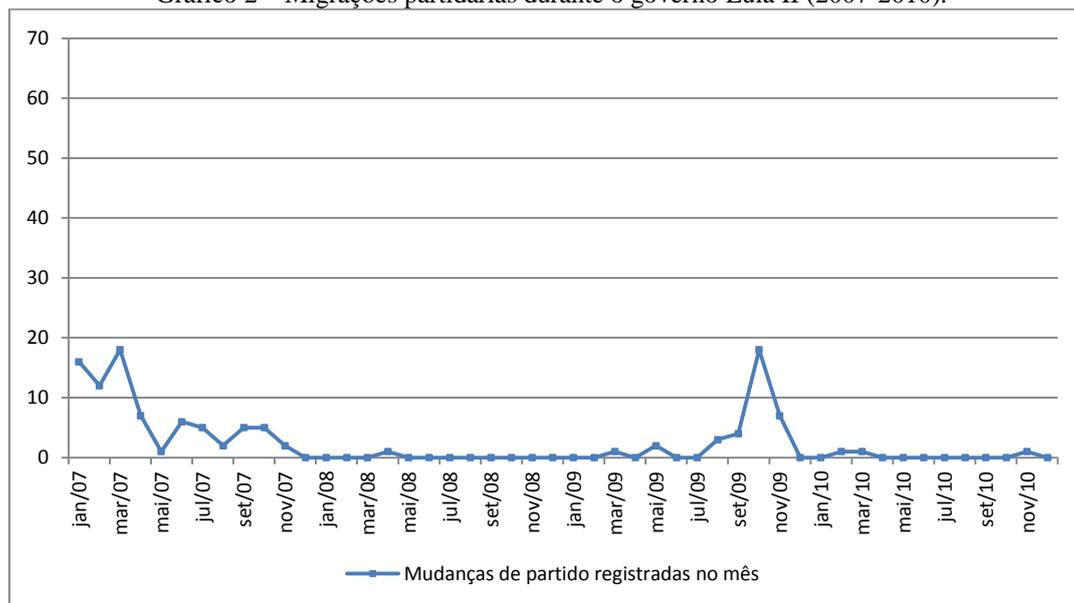
Observa-se, também, a queda de intensidade nas migrações após outubro do primeiro ano de governo, mas o movimento persiste até fevereiro de 2004.

No segundo biênio de Lula I, também ocorre um padrão semelhante ao mesmo período de FHC. Um mês digno de nota é o mês de fevereiro de 2005 (terceiro ano do governo Lula), em que há intensa migração entre partidos, que afeta especialmente o PMDB: 15 deputados abandonam a bancada, e 24 novas filiações têm como destino o partido. Isso representa, portanto, 39 migrações das 57 representadas no Gráfico 1 naquele período.

5 Sazonalidade e intensidade das migrações partidárias: repercussão da fidelidade partidária e do novo marco temporal para cálculo da proporcionalidade partidária

O cenário muda bastante, como era de se esperar, no quadriênio iniciado em 2007, referente ao segundo mandato presidencial de Lula (aqui denominado Lula II), conforme ilustrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Migrações partidárias durante o governo Lula II (2007-2010).



Fonte: Elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados.

No primeiro trimestre de 2007, ocorrem 46 migrações no total, um número inferior ao registrado nos primeiros trimestres dos quadriênios anteriores – 83 migrações em 2003 e 62 em 1999 –, mas ainda assim um quantitativo não menos expressivo de mudanças de filiação dos deputados. Cumpre observar, aqui, que já estava em vigor a alteração regimental que passa a considerar para a proporcionalidade partidária nas comissões da Câmara a representação de cada partido na data do resultado da eleição (realizada em 2006), e não mais o início da legislatura. Também entrava em vigor o novo marco temporal para cálculo do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV para as eleições de 2008. Por outro lado, ainda não havia a posição do TSE e do STF sobre fidelidade partidária.

Diante disso, é possível afirmar que, nesse período, a proporcionalidade partidária para a composição dos colegiados na Câmara e o cálculo do tempo de rádio e TV não seriam mais variáveis intervenientes nas mudanças de partidos.

Conforme observado nos mandatos presidenciais anteriores (FHC I e II, e Lula I), o início do quadriênio é, tipicamente, um período de movimentação intensa. Freitas (2012) atribui as migrações em fevereiro de 2007 ao fato de ainda não haver conhecimento dos deputados sobre a posição definitiva do TSE acerca da fidelidade partidária.

Após março de 2007 (recorde-se que em 27/3/2007, foi dada a resposta do TSE à consulta sobre perda do mandato em caso de desfiliação do parlamentar), as mudanças entre partidos são bem mais tímidas do que as observadas no primeiro ano das três legislaturas anteriores, provavelmente diante de cenário de incerteza causado pela resposta à consulta. Salvo alguns episódios, a partir do mês em que o TSE responde à consulta, as mudanças de filiação praticamente cessam.

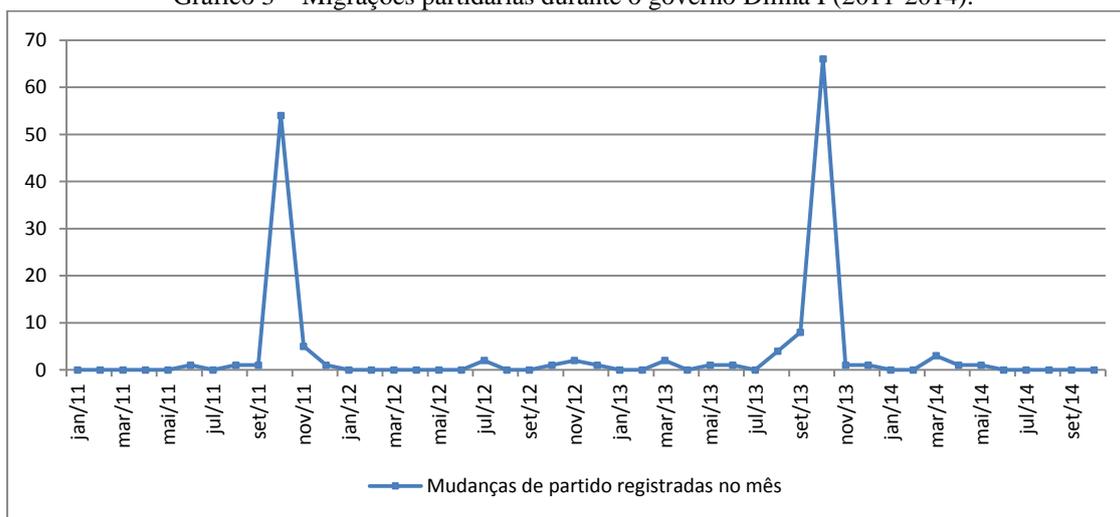
Cumpra-se notar que, a despeito da resposta à Consulta nº 1.398, ainda não havia um caso concreto de reivindicação de mandato eletivo por partido político. Isso veio ocorrer em outubro de 2007 (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c).

Comparando-se os meses de setembro e outubro de 2009 (terceiro ano do segundo mandato de Lula) com o mesmo bimestre no terceiro ano de legislaturas anteriores, a queda no número de migrações é mais facilmente observada: 22 em 2009, contra 56 em 2005, 42 em 2001 e 46 em 1997. Após a edição da Resolução-TSE nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b), em outubro daquele ano, as migrações interpartidárias reduzem-se consideravelmente, salvo por um pico modesto³ de 18 mudanças registradas em outubro de 2009, provavelmente diante dos prazos de filiação para as eleições gerais do ano seguinte.

Observe-se, aqui, que nessa legislatura já não se percebe mais uma dinâmica típica dos membros da Câmara no início do terceiro ano das legislaturas anteriores. Pode-se atribuir isso à nova regra de fidelidade partidária e ao pouco incentivo para as migrações para o cálculo da proporcionalidade partidária na Câmara.

O Gráfico 3, a seu turno, contém dados de um quadriênio que já se iniciou sob a égide da fidelidade partidária e do novo parâmetro de cálculo da proporcionalidade partidária na Câmara. O período a partir de 2011, em conjunção com o intervalo entre março de 2007 e o final de 2010 permitem algumas observações em relação aos períodos mostrados anteriormente, quando havia ampla liberdade de movimentação entre partidos.

Gráfico 3 – Migrações partidárias durante o governo Dilma I (2011-2014).



Fonte: Elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados.

No primeiro governo Dilma Rouseff – Dilma I –, o que se constata é a concentração das migrações em dois picos. O primeiro, em outubro de 2011, corresponde ao momento de criação

³ A única mudança de partido registrada em abril de 2008 é de suplente eleito pelo DEM e que se filiou ao PSDB. O parlamentar assumiu o mandato de Deputado Federal como suplente em 29/4/2008, razão pela qual foi contabilizada uma mudança de filiação na base de dados da Câmara dos Deputados.

do Partido Social Democrático (PSD), que, sozinho, correspondeu a quase totalidade das migrações naquele mês. Também coincide com o prazo da legislação eleitoral para as filiações com vistas à disputa pelas prefeituras e câmaras de vereadores em 2012.

No período a partir de março de 2007, conforme sumarizado no Quadro 1, foram criados quatro partidos que já contaram, logo no início, com representação na Câmara: PSD, em 2011; Partido Ecológico Nacional (PEN), em 2012; Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SD), em 2013.

A criação de partidos, diante do permissivo na Resolução do TSE sobre fidelidade partidária, mostra-se como a válvula de escape para os deputados insatisfeitos, conquanto não seja a única saída. Isso porque o segundo pico de mudanças entre partidos no Gráfico 3, no terceiro ano do governo Dilma, merece uma observação mais cuidadosa. Os meses de agosto a outubro de 2013 registraram um total de 78 migrações. A criação dos partidos SD e PROS correspondeu a 44 migrações no período. Houve, portanto, 34 deputados que mudaram a sua filiação naquele trimestre mesmo na vigência das regras sobre fidelidade partidária. No mesmo período de Lula II (agosto a outubro de 2009), 25 deputados federais mudaram de filiação, sem que houvesse criação, fusão ou incorporação de partidos (BRASIL, 2007b).

Os casos de mudança de partido eventualmente não amparados pelas regras de fidelidade partidária merecem um estudo de caso a parte. Feita a ressalva, essas desfiliações por vias distintas da criação de partido podem ser motivadas pelo fato de que a perda do mandato não é imediata. A despeito do que dispõe a Resolução nº 22.610/2007 do TSE (BRASIL, 2007b), tem-se notícia apenas de dois casos em que a perda de cargo eletivo na Câmara dos Deputados foi declarada pelo TSE por infidelidade partidária, sumarizados abaixo.

O primeiro caso foi do Dep. Walter Brito Neto. Ainda suplente, em 4/9/2007, o então vereador havia mudado de partido. Em 1º/11/2007, assumiu o mandato de Deputado Federal. Em 6/11/2007, o seu antigo partido (Democratas – DEM) ajuizou ação perante o TSE, que decretou a perda do mandato eletivo em 27/3/2008 (BRASIL, 2008). Apenas em 19/12/2008, entretanto, foi empossado o suplente do deputado em questão (VALOR ONLINE, 2008).

O segundo foi do Dep. Robson Rodovalho (BRASIL, 2010), julgado em 25/8/2010. O parlamentar havia se desfiliado do DEM em 30/9/2009 – quase um ano, portanto, antes da decisão do TSE, cuja ação foi proposta em 4/11/2009 pelo suplente⁴. Em 19/1/2011, pouco antes do fim da legislatura, portanto, ainda não havia sido declarada a perda do mandato, sendo julgado improcedente o mandado de segurança impetrado pelo suplente para obtenção da vaga (BRASIL, 2011). Por não haver a vacância em tempo hábil, a ação perdeu o objeto com o fim do mandato do parlamentar.

Nos dois casos, portanto, um lapso considerável de tempo transcorreu antes de qualquer

⁴O partido não havia proposto a ação dentro do prazo de trinta dias previsto na Resolução nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b).

possibilidade efetiva de perda do mandato.

Por isso, embora a criação de novos partidos surja como alternativa diante da regra de fidelidade partidária, constata-se que, na legislatura como um todo, um número significativo de deputados federais encontrou outros meios para se filiarem a uma nova legenda. Cotejando-se os dados contidos na Tabela 1 e no Quadro 1, observa-se que, desde abril de 2007, de um total de 230 migrações, 103 foram amparadas na justa causa de criação de novo partido.

Dessarte, o quantitativo de 127 mudanças de partido para legendas existentes, embora inferior ao que seria esperado antes da fidelidade partidária, ainda é expressivo. Suas motivações e eventuais ações de perda de mandato no TSE parecem oferecer uma oportunidade para futuras investigações.

Não obstante, persiste a sazonalidade das mudanças diante do calendário eleitoral. Embora tenha havido mudanças para partidos existentes, a criação de partidos políticos – quatro desde 2007 – tem se mostrado a saída preferencial para os deputados federais insatisfeitos com suas atuais legendas.

6 Em qual sentido ocorrem as migrações partidárias em relação à coalizão?

Como foi visto, a literatura afirma que o alinhamento de um partido no governo pode configurar um fator de atração.

Freitas (2012, p. 956-958) realiza uma análise crítica dessa assertiva, estudando os movimentos entre os partidos da base e da oposição em cada legislatura. Entretanto, optou-se no presente estudo pela observação do fenômeno anualmente, partindo do pressuposto de que o calendário eleitoral afeta as migrações.

Considera-se neste tópico a migração do parlamentar em direção à coalizão ou a partir dela, mas não a mudança de posição de um partido em relação à base aliada. Por exemplo, se um partido com bancada de “N” deputados passou a integrar a base, esse quantitativo não é considerado, pois não se trata de migração partidária. Contudo, se no período em que esse mesmo partido fizer parte da coalizão, houver novas filiações a ele, esse número é levado em consideração.

Utilizando o recorte temporal adotado neste trabalho, o Quadro 3 traz a composição de cada coalizão de governo, conforme sistematizado em Figueiredo (2007), de maneira que entende-se um partido como pertencente à coalizão se ele obtiver acesso a pastas ministeriais. A extrapolação dos dados do referido quadro, a partir de 2007, foi realizada adotando-se a mesma metodologia da autora. Sobre a coalizão considerada para o governo Dilma Roussef, uma observação torna-se pertinente: conquanto a Secretaria da Pequena e Média Empresa seja ocupada por um membro do PSD desde o 6/5/2013, esse partido não compõe oficialmente o governo, conforme divulgado na imprensa (FALCÃO, 2013). Todavia, diante da opção metodológica adotada – o partido ocupar uma posição no governo significar que ele pertence à

coalizão –, considerou-se que o PSD integra a coalizão governamental do primeiro mandato presidencial de Dilma Rouseff.

Quadro 3 – Coalizões de 1/1/1995 a 31/1/2007

Coalizão / presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Início	Fim	Fato que dá início à nova coalizão
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	1/1/1995	25/4/1996	Eleições Presidenciais e Legislativas
FHC I 2	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	26/4/1996	31/12/1998	Entra o PPB
FHC II 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PPB	1/1/1999	5/3/2002	Eleições Presidenciais e Legislativas
FHC II 2	PSDB	PSDB-PMDB-PPB	6/3/2002	31/12/2002	Sai o PFL
Lula I 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	1/1/2003	22/1/2004	Eleições Presidenciais e Legislativas
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	23/1/2004	31/1/2005	Entra o PMDB Sai o PDT
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	1/2/2005	19/5/2005	Sai o PPS
Lula I 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	20/5/2005	22/7/2005	Sai o PV
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	23/7/2005	31/12/2006	Entra o PP
Lula II 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	1/1/2007	1/4/2007	Eleições presidenciais e legislativas
Lula II 2	PT	PT-PR ⁵ -PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT-PRB	2/4/2007	31/12/2010	Entram PDT e PRB
Dilma I 1	PT	PT-PR-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PDT-PRB	1/1/2011	5/5/2013	Eleições presidenciais e legislativas
Dilma I 2	PT	PT-PR-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PDT-PRB-PSD	6/5/2013	17/9/2013	PSD passa a ocupar a Secretaria da Micro e Pequena Empresa
Dilma I 3	PT	PT-PR-PCdoB-PP-PMDB-PDT-PRB-PSD	18/9/2013		Sai o PSB

Fonte: Até a coalizão Lula I 5, Figueiredo (2007). Entre 2007 e 2010, Pasquarelli (2011). Para o primeiro gabinete do governo Dilma Rouseff, Santos (2013). A data de saída do PSB do governo, em 2013, foi obtida de Domingos e Rosa (2013).

O critério de Figueiredo (2007) pareceu o mais adequado, por conferir um parâmetro seguro do que é a coalizão governamental. Poder-se-ia ter utilizado outro critério, evidentemente, como, por exemplo, a proporção de votos nominais no mesmo sentido do Líder do Governo na Câmara. A opção metodológica, entretanto, parece adequada aos fins e ao escopo do presente trabalho, que pretende, dentre outros objetivos, verificar a atratividade de um partido ao qual foi distribuída uma pasta ao longo do mandato presidencial.

⁵ O PL e o PRONA fundiram-se, dando origem ao PR, em decisão transitada em julgado em 13/4/2007

Ainda quanto à direção das mudanças de partido, considera-se a data da nova filiação do deputado. Por exemplo, se o partido obtém uma pasta ministerial após o ingresso de um parlamentar na legenda, essa migração não é contabilizada como se fosse na direção da coalizão. Essa opção foi adotada em prol da objetividade da análise, de maneira que se espera que a tendência de movimentação partidária seja observada nos dados agregados anualmente. Contudo, esperam-se algumas distorções referentes às mudanças de partido motivadas por uma antecipação do ingresso da legenda na base aliada.

A Tabela 2 contém a quantidade de migrações anuais para os partidos da coalizão (Quadro 3), ou a partir deles, em cada ano, comparadas com o número de trocas de legenda registrada no mesmo período.

Tabela 2 – Migrações partidárias para e a partir dos partidos da coalizão governamental, anualmente

Ano	Total de Migrações	Ingressos nos partidos da coalizão	%	Egressos dos partidos da coalizão	%
1995	98	34	34,7	21	21,4
1996	32	15	46,9	4	12,5
1997	93	16	17,2	15	16,1
1998	8	2	25,0	3	37,5
1999	116	31	26,7	25	21,6
2000	42	4	9,5	9	21,4
2001	112	12	10,7	35	31,3
2002	4	0	0,0	3	75,0
2003	176	88	50,0	31	17,6
2004	21	6	28,6	7	33,3
2005	156	46	29,5	52	33,3
2006	20	5	25,0	5	25,0
2007	79	20	25,3	5	6,3
2008	1	0	0,0	0	0,0
2009	35	7	20,0	10	28,6
2010	3	1	33,3	1	33,3
2011	63	2	3,2	18	28,6
2012	6	1	16,7	1	16,7
2013	84	10	11,9	35	41,6
2014	5	0	0,0	2	40,0

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados e com base nas informações contidas no Quadro 3.

Ao analisar os dados como um todo, observa-se que não há, necessariamente, a predominância de um ou outro sentido das mudanças de legenda, salvo algumas exceções. Todavia, é possível identificar alguns padrões na direção das migrações.

Em primeiro lugar, nota-se que, no primeiro ano de cada mandato presidencial de FHC e de Lula (1995 e 2003, respectivamente), predominam as migrações partidárias em direção aos

partidos da base governista. Esse movimento de atração pode ser atribuído a uma reacomodação após as eleições gerais. O prazo de filiação para aquelas eleições esgotou-se um ano antes do pleito, de maneira que o primeiro ano do mandato presidencial pode ser o momento para o novo arranjo na Câmara.

Por outro lado, em 2001, o penúltimo ano do segundo governo FHC, há uma espécie de repulsão de deputados para fora da base aliada antes das eleições gerais de 2002, provavelmente em antecipação às eleições gerais subsequentes. Embora esse movimento não ocorra de maneira tão acentuada no terceiro ano de cada mandato de Lula e no primeiro mandato de FHC, é no terceiro ano de governo que, normalmente, há uma leve predominância do número de saídas da base em relação ao número de ingressos.

Seguindo essa tendência, o ano de 2009, o terceiro do segundo mandato de Lula, não apresenta o movimento de saída da coalizão na mesma intensidade do que foi constatado no mesmo período do governo Fernando Henrique. Certo é que as mudanças de partido ocorreram com muito menor intensidade diante da fidelidade partidária, o que impede observar maior quantidade de migrações.

No governo Dilma, que já se iniciou à luz das regras que restringiram as migrações partidárias, no entanto, o que se observa é um movimento para fora dos partidos que compõem a base. Isso se explica porque as legendas que foram criadas durante o governo, responsáveis pela maior parte das mudanças de filiação, não ingressaram formalmente na base aliada de início. De acordo com a metodologia adotada, essas mudanças, na configuração partidária da Câmara, foram contabilizadas como parlamentares que saíram dos partidos da base em direção aos novos partidos recém-criados, que ainda não faziam parte da coalizão. Por exemplo, a alocação da Secretaria da Pequena e Média Empresa ao PSD ocorreu quando um conjunto de deputados já havia mudado para aquele partido.

Feita essa ressalva, o que se pode notar é a repetição de um padrão típico do terceiro ano do mandato presidencial: a saída da base aliada em maior número que a entrada de deputados em partidos que detêm pastas no governo.

7 Conclusão

Conforme se esperava, houve considerável impacto nas mudanças de filiação por parte das alterações normativas em vigor a partir do início de 2007. Ocorreu, de fato, uma redução significativa de mudanças interpartidárias na 53^a e na 54^a legislaturas.

Em primeiro lugar, o novo marco temporal para o cálculo da representação partidária para efeitos do cálculo de tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV pode ter reduzido os incentivos dos partidos políticos arrematarem membros da Câmara dos Deputados no início do mandato.

O mesmo incentivo parece ter sido reduzido pela nova regra regimental sobre o cálculo

da proporcionalidade partidária na Câmara. Portanto, seria de se esperar que o número de migrações entre as eleições de 2006 e a abertura dos trabalhos legislativos de 2007 fosse diminuído. Apesar de a alteração regimental ter coincidido com a regra de fidelidade partidária, um resultado esperado era que as migrações partidárias tipicamente observadas no terceiro ano da legislatura fossem mitigadas, pois um de seus incentivos, como previa a literatura, era o ganho de peso político por parte dos partidos na Câmara. Como a fidelidade partidária reduziu as movimentações como um todo, não se pode generalizar que a diminuição observada no terceiro ano do segundo governo Lula e no do governo Dilma tenha sido causada também pela nova regra regimental. Mesmo assim, é de se inferir que ela tenha reduzido os incentivos dos partidos para atingir maior representatividade nos colegiados internos da Câmara.

Além disso, as novas regras sobre fidelidade partidária tiveram um impacto considerável nas mudanças de filiação no segundo governo Lula e durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Nesse período, o número de migrações reduziu-se drasticamente.

Todavia, conclusão inarredável é a que o sistema político encontrou alternativas para os parlamentares insatisfeitos com os partidos pelos quais foram eleitos, das quais a criação de novos partidos se mostrou a mais utilizada. As migrações para as novas legendas, conforme se observa, também coincidem com prazos importantes do calendário eleitoral.

Além da criação de partidos políticos, que se mostrou eficaz para acomodar os deputados ansiosos por mudarem de legenda, alguns deputados federais migraram com o suporte de outras exceções previstas no regramento do TSE sobre fidelidade partidária, ou até mesmo sem amparo das justas causas de desfiliação. Foge ao escopo da pesquisa analisar esses casos, mas pode-se supor que o trâmite de eventual ação por perda de mandato seja vantajoso diante da motivação do parlamentar para se filiar a outra legenda.

Com essa análise, espera-se ter contribuído para a melhor compreensão dos desdobramentos das regras de fidelidade partidária do TSE e das alterações legislativas mencionadas no comportamento parlamentar.

Em pesquisa futura, surge a oportunidade de estudo de caso que abranja os parlamentares que, nos registros contidos na base de dados da Câmara, mudaram sua filiação sem se utilizarem da justa causa de criação de novo partido. Considerando-se o sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil, e a conseqüente competição entre os candidatos de uma mesma legenda pelas melhores posições na lista, a avaliação desses casos particulares pode trazer revelações acerca da relação entre deputados e os respectivos partidos.

Referências

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 2014.

_____. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. DOU, 22/10/1995, p. 15333.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. DOU, 1/10/1997, p. 21801.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 34, de 2005**. Diário da Câmara dos Deputados, 24/11/2005, p. 3.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2006a). **Decisão de 23/5/2006**. Ata da 57ª sessão, DJ de 30/5/2006.

_____. (2006b). **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. DOU, 11/5/2006, p. 1.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2007a). **Consulta nº 1.398/DF**. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ 8/5/2007.

_____. _____ (2007b). **Resolução nº 22.610**, de 30 de outubro de 2007. DJ: 30/10/2007.

_____. _____ (2008a). **Petição nº 2.756**. Rel. Min. José Delgado. Julgamento: 27/3/2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (2008b). **Mandado de Segurança nº 26.602**. Rel. Min. Eros Grau, DJ-e 17/10/2008.

_____. _____ (2008c). **Mandado de Segurança nº 26.603**. Rel. Min. Celso de Mello, DJ-e 17/10/2008.

_____. _____ (2008d). **Mandado de Segurança nº 26.604**. Rel. Min. Cármem Lúcia, DJ-e 17/10/2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição nº 3.019**. Rel. Min. Aldir Passarinho. Julgamento: 25/8/2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 29.882**. Sessão de 19/1/2011. DJ 8/2/2011.

_____. Câmara dos Deputados. Histórico de Movimentação Parlamentar, 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/pesquisaHistorico.asp>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Histórico dos Partidos Políticos, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos> Acesso em: 29 maio 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 13 ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.

CARVALHO, Nelson R. de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DESPOSATO, Scott W. The Impact of Party-Switching on Legislative Behavior in Brazil. 8 jul. 2005. Disponível em: <http://www.faculty.virginia.edu/partyswitching/papers/cv05-desposato.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. Revista de Sociologia e Política, n. 15, Curitiba, Nov. 2000, p. 31-47. Disponível em <http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2014.

DOMINGOS, João; ROSA, Vera. PSB entrega cargos no governo federal e dá 1º passo na candidatura. Estado de São Paulo, 19 set. 2013. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psb-entrega-cargos-no-governo-federal-e-da-1-paso-na-candidatura,1076127> Acesso em: 31 maio 2014.

FALCÃO, Márcio. PSD nega que indicação de Afif vá influenciar votações na Câmara. Folha de S. Paulo, 8 maio 2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1275536-psd-nega-que-indicacao-de-afif-va-influenciar-votacoes-na-camara.shtml> Acesso em: 31 maio 2014.

FIGUEIREDO, Argelina C. Government Coalitions in Brazil Democracy. **Brazilian Political Science Review**, vol. 3, n. 2, 2007, pp. 182-216.

_____; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.

FREITAS, Andréa. Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, n. 4, Rio de Janeiro, 2012, p. 951-986.

JANDA, Kenneth. Laws Against Party Switching, Defecting or Floor-Crossing in National Parliaments. 2009 World Congress of the International Political Science Association. Santiago: 2009. Disponível em: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Retirando as cadeiras do lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Tese de doutorado. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1999.

_____. Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, José A. G. (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 163-228.

NETO, Otávio A.. O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: TAVARES, José A. G. (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.

O'BRIEN, Diana Z.; SHOMER, Yael. A Cross-National Analysis of Party Switching. **Legislative Studies Quarterly**, v. 38, n. 1, fev. 2013, p. 111-141.

PASQUARELLI, Bruno V. L. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**. 35º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2011.

PIRES, Juliano M. A implantação da representação proporcional no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de J. In: **Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

ROMA, Celso. Os Efeitos da Migração Interpartidária na Conduta Parlamentar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 50, n. 2, Rio de Janeiro, 2007, p. 351-392.

SANTOS, André M. Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: Tendências e Descompassos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, 2001, p. 69-83.

SANTOS, Fabiano. Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de

Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC. **10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo, 1 out. 2013.

SANTOS, Manoel L. (2006). As teorias positivas sobre a organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional. Dissertação: Mestrado – UFPE. Disponível em <http://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1560> Acesso em: 20 ago. 2013.

SOARES, José de R. B. Ativismo Judicial no Brasil: O Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Brasília: 2010, p. 92. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5244/ativismo_judicial_soares.pdf. Acesso em: 15 set. 2014.

VALOR ONLINE. Câmara dá posse a suplente de Walter Brito. 19/12/2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL929444-5601,00-CAMARA+DA+POSSE+A+SUPLENTE+DE+WALTER+BRITO.html> Acesso em: 27 out. 2014.

Artigo recebido em: 29/10/2014

Artigo aceito para publicação em: 26/03/2015



EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA NA SIMULAÇÃO PARLAMENTAR: O CASO DO PROGRAMA “DEPUTADO POR UM DIA” DA ALRS

EDUCATION FOR CITIZENSHIP IN PARLIAMENTARY SIMULATION: THE CASE OF “DEPUTY FOR A DAY” PROGRAMME OF ALRS

Cristiane Brum Bernardes
Vanessa Albertinence Lopez*

Resumo: Analisa o projeto "Deputado por um Dia", mantido desde 1999 pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que promove para os jovens estudantes a vivência da rotina dos deputados estaduais. A partir da recuperação de documentos e de entrevistas, analisa efeitos do programa sobre os jovens. Conclui-se que a experiência da decisão coletiva ajuda na percepção da complexidade do processo deliberativo e na criação de uma visão menos ingênua da política.

Palavras-chave: Educação Política; Cidadania; Educação para a Democracia; Simulação Parlamentar; Deputado por um Dia.

Abstract: Analyzes the project "Deputy for a Day", held since 1999 by the Legislative Assembly of Rio Grande do Sul, which promotes for young students to experience the routine of state legislators. From the recovery of documents and interviews, analyzes effects of the program on young people. It is concluded that the experience of collective decision aid in the perception of the complexity of the deliberative process and the creation of a less naïve view of politics.

Keywords: Political Education; Citizenship; Education for Democracy; Parliamentary Simulation; Deputy for One Day.

* Cristiane Brum Bernardes, doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em Comunicação e Informação (2004) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora visitante no Centro de Estudos Legislativos da Escola de Política, Filosofia e Estudos Internacionais da Universidade de Hull, no Reino Unido (2013). Atualmente é docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. (cristiane.bernardes@camara.leg.br). Vanessa Albertinence Lopez, Pós-graduanda em Gestão Estratégica de Pessoas, pela Estácio de Sá. Graduada em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Atualmente é Secretária da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (albertinence@hotmail.com).

1 Introdução

Similar a várias outras iniciativas de simulação parlamentar para jovens estudantes realizadas por casas legislativas no País¹, o programa “Deputado Por Um Dia”, mantido desde 1999 pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, permite aos participantes vivenciarem parte da rotina do trabalho dos deputados estaduais em Plenário². Até 2013, mais de 48 mil cidadãos, entre deputados-estudantes, professores e espectadores, haviam participado da iniciativa gaúcha. Foram mobilizadas, entre 1999 e 2013, 196 escolas públicas e privadas localizadas em 125 municípios, o que corresponde a 25,15% das cidades do Estado e 1,95% do total de 9.987 instituições de ensino gaúchas. No momento, existem 368 escolas inscritas.

Criada pela Resolução 2.766 de 11 de maio de 1999, e realizada pela Escola do Legislativo Deputado Romildo Bolzan, a iniciativa tem como objetivos: aproximar o Parlamento da comunidade escolar, formar cidadãos, descobrir jovens líderes e mostrar a importância do Poder Legislativo no desenvolvimento econômico e político da sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

O funcionamento do programa prevê eleições dos estudantes participantes, como várias outras iniciativas do mesmo tipo³. Alunos, a partir do sétimo ano do Ensino Fundamental e de Ensino Médio das cinco escolas participantes de cada edição – selecionadas por sorteio entre instituições de ensino público e privado previamente inscritas no site da assembleia, realizam uma eleição para escolher 11 deputados por escola, totalizando 55 deputados por um dia (número igual ao de deputados estaduais do Rio Grande do Sul).

Na segunda etapa, cada escola cria um partido fictício e elabora um projeto de lei que é discutido e votado na “Sessão Plenária do Estudante”, em Porto Alegre, no Palácio Farroupilha. Para tanto, os estudantes recebem palestras prévias em seus colégios sobre a história e o papel do Legislativo e sobre o processo de elaboração de um projeto de lei.

A partir da recuperação documental da trajetória histórica da iniciativa e da compilação de informações prestadas pelos participantes do programa em diferentes ocasiões⁴, o artigo reflete

1 Outro exemplo de programa deste tipo, o Parlamento Jovem Brasileiro, mantido pela Câmara dos Deputados, foi criado em 2004 e mobilizou, até 2013, 768 estudantes do Ensino Médio.

2 Segundo Cosson (2008, p. 114-115), o programa da ALRS está entre os dois mais antigos no Brasil, juntamente com o Parlamento Jovem mantido pela Assembleia Legislativa de São Paulo, que serviu de modelo ao programa da Câmara dos Deputados.

3 Cosson (2008, p. 107) cita experiências internacionais e de parlamentos brasileiros – seja no nível estadual ou municipal – com formato de seleção dos participantes baseado em eleições. Por exemplo, o Parlamento de las Niñas y los Niños de Mexico também realiza eleições dos estudantes que participam da simulação, ainda que o programa tenha um funcionamento bastante diferente do Deputado por um Dia.

⁴ A maior parte das informações foi recolhida pelas pesquisadoras a partir de entrevistas com os participantes divulgadas no site da ALRS ou a partir da transcrição dos discursos realizados em plenário. O vereador João Carlos da Silva Alves, contudo, foi entrevistado por correio eletrônico no dia 16/05/2013.

sobre os possíveis efeitos da iniciativa com os jovens, entre elas a participação em outras iniciativas do mesmo tipo, como o Parlamento Jovem Brasileiro, ou o ingresso na vida política. Ao final, apresentamos alguns comentários sobre a importância da realização das simulações parlamentares como instrumento pedagógico para a educação para a cidadania e para a democracia.

2 Função educativa do parlamento

Embora a Assembleia Legislativa tenha as atribuições de legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo, as finanças e o orçamento do Estado, previstas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, o Legislativo gaúcho tenta estabelecer formas de aproximação com a sociedade e investir na função educativa do Parlamento. Conforme Bagehot (1867) já apontava no século XIX, a função pedagógica do Legislativo, como centro dos debates que interessam à sociedade por ele representada, seria primordial na instituição legislativa, exatamente por seu caráter representativo. De certa forma, cumpre ao Parlamento educar os cidadãos para o sistema representativo e informar a sociedade sobre o que ocorre em seus debates, necessidades do regime destacadas por Stuart Mill ao fazer referência aos cidadãos ativos (1861).

Mais recentemente, o pressuposto de que o Poder Legislativo precisa não apenas se comunicar de forma eficiente com a população, mas, sobretudo, contribuir para a circulação de conhecimento, informações e práticas que levem à construção de uma cultura política democrática está presente na ideia de democracia circular defendida por Urbinati (2006). Da mesma forma, Pitkin ressalta o caráter educativo das instituições democráticas como algo necessário para a estabilidade do regime, afinal os cidadãos precisam ser educados para o exercício da democracia (PITKIN, 1967; DANTAS, 2010). Segundo Pitkin (1967, p. 239), as intenções, crenças e atitudes dos cidadãos são tão importantes para o funcionamento da representação quanto a atividade das instituições representativas. Exatamente pelo caráter simbólico do conceito de representação, que não está ancorado apenas em aspectos racionais, mas, também, em sentimentos e percepções subjetivas sobre os políticos e o mundo da política. E, por isso, o Parlamento precisa saber quais são os sentimentos e demandas da população (PITKIN, 1967, p. 188).

Alguns autores contemporâneos, por sua vez, destacam duas outras questões relacionadas à função educativa do Parlamento: a confiança política e a imagem institucional do Legislativo. A educação para a democracia é vista por alguns como um antídoto contra a desconfiança generalizada nas instituições políticas e contra uma genérica crise do Parlamento (RIBEIRO, 2011; ROCHA, VIEIRA, 2011) causadas, em parte, pela falta de conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento das instituições. Além disso, os programas seriam uma oportunidade vislumbrada

pelos parlamentares e servidores de melhorar a imagem das instituições, ao oferecer informações mais especializadas sobre elas e aproximá-las dos cidadãos.

A necessidade dessa aproximação é justificada tanto em termos de crise da representação, que leva os cidadãos a se distanciarem do mundo político e até mesmo negarem legitimidade às eleições pela recusa da participação no processo, quanto em termos de imagem negativa do Parlamento, seja por força de escândalos em que se envolvem os parlamentares, seja por uma percepção equivocada de suas funções. Independentemente do diagnóstico, o consenso é que se faz necessário estreitar os laços entre a sociedade e o Legislativo (COSSON, 2008, p. 100).

Ferramenta institucional de aproximação do Parlamento com a sociedade, o programa “Deputado Por Um Dia” cumpre, portanto, a função pedagógica de ‘[...] desmistificar o Legislativo e o mundo político’ (COSSON, 2008, p. 121). Além de reconhecidas por serem ‘[...] poderoso instrumento educacional sobre o papel e o funcionamento do Legislativo’ (COSSON, 2008, p. 113), as simulações constituem uma experiência concreta de vivenciar a atividade parlamentar e, especificamente, o diálogo, ferramenta essencial do regime democrático. Conforme o autor, aliás, os programas de simulação parlamentar, comumente denominados de Parlamento Jovem em várias instituições, são uma das mais importantes ferramentas de educação para a democracia à disposição do Legislativo.

Em nossa perspectiva, o Parlamento Jovem cumpre, como nenhum outro programa atualmente em funcionamento nas casas legislativas brasileiras, a função de promover a educação para a democracia. Ao levar o jovem a viver concretamente o papel do parlamentar, ele desmitifica o Legislativo e o mundo político, proporcionando muito mais que a desejada aproximação do Legislativo ou o conhecimento do Parlamento (COSSON, 2008, p. 121).

Segundo Cosson (2008, p. 100), a simulação parlamentar consiste “[...] em levar os estudantes a simular de alguma forma o funcionamento do Parlamento, assumindo por algum tempo o papel de parlamentares”. Em sua forma mais básica, um programa desse tipo “[...] consiste na personificação do papel de legislador em uma sessão plenária em que se discutam e se aprovelem projetos ou resoluções relativas a questões sociais de qualquer ordem” (COSSON, 2008, p. 112). Lembrando que os atores principais da encenação, nos moldes estruturados no Brasil, são preferencialmente estudantes dos últimos anos do Ensino Fundamental ou do Ensino Médio.

No Brasil, as simulações parlamentares são realizadas por instituições legislativas, ao contrário do que ocorre em outros países, onde tais iniciativas têm, por vezes, um caráter de fórum de discussão, mais do que de simulação do processo legislativo (COSSON, 2008), e são organizadas por entidades da sociedade civil. Na maioria dos casos nacionais, tais atividades são executadas

pelas escolas do legislativo, criadas dentro dos parlamentos nos três diferentes níveis (federal, estadual e municipal) a partir de 1989.

Tais órgãos são escolas de governo, nos mesmos moldes daquelas criadas no âmbito do Executivo e definidas pelo parágrafo 2º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988. Entre os objetivos das escolas de governo está a capacitação dos servidores. As escolas do legislativo, no entanto, vão além, priorizando a educação para a democracia como uma missão importante. Dessa forma, vários programas voltados para estudantes e professores são organizados pelos legislativos nacionais. Até 2008, já existiam 53 simulações parlamentares no Brasil (COSSON, 2008).

3 Funcionamento do programa

O “Deputado Por Um Dia” foi criado em 1999, destinado a proporcionar a alunos de escolas públicas e privadas o conhecimento das atividades político-parlamentares. A Resolução nº 2.766, de 11 de maio de 1999 (RIO GRANDE DO SUL, 1999), já normatizava que poderiam participar do evento alunos de escolas das redes pública e privada, a partir da 7ª série à época, 1º Grau. Em 2009, a Resolução nº 3.049 ampliou a participação de alunos dos Ensinos Fundamental e Médio, ou equivalente, além de instituições e entidades da sociedade civil organizada que trabalhassem com adolescentes e desenvolvessem projetos de integração social.

Em 2002, a Resolução nº 2.868 (RIO GRANDE DO SUL, 2002) definiu que, a partir daquele momento, a Escola do Legislativo fundada em 2001 – passaria a ser responsável por coordenar o evento⁵. Entretanto, para ser viabilizado, o “Deputado Por Um Dia” conta com o apoio e o suporte dado por grande parte dos setores da Assembleia Legislativa. É uma iniciativa que envolve todo Parlamento gaúcho e servidores de diferentes órgãos.

Desde a sua criação, o programa é constituído por duas etapas básicas: aulas expositivas sobre temas relativos às atividades do Parlamentar, isto é, as visitas preparatórias às escolas participantes; e uma sessão plenária simulada realizada pelos alunos na sede do Parlamento gaúcho, em Porto Alegre: a “Sessão Plenária do Estudante”, destinada à apresentação, discussão e votação dos projetos.

Aulas ministradas por servidores do Legislativo comprovam a importância do caráter informativo do programa, nos moldes destacados por Cosson (2008).

De 1999 até 2011, foram realizadas quatro edições anuais do programa. Desde 2012, são duas edições ao ano. É importante salientar que o programa existe há 15 anos, tendo passado por quatro Legislaturas e 15 administrações da Casa, sob o comando de diferentes partidos políticos. De

5 A ALRS é um dos casos em que a criação da Escola do Legislativo foi realizada depois da criação do programa de simulação parlamentar, conforme cita Cosson (2008).

certa forma, a longevidade da iniciativa em uma organização sujeita a mudanças periódicas nos quadros dirigentes já indica, por si, que a Instituição assume a importância da atividade para sua própria sobrevivência.

Como ressalta a equipe da ALRS, o programa estimula a formação de cidadãos, instiga a descoberta de novos líderes e mostra a importância do Poder Legislativo para o desenvolvimento da sociedade, da política e da economia do país, do Estado e dos municípios.

4 Seleção de participantes

O processo é iniciado quando acontece o sorteio das instituições de ensino que irão participar da edição seguinte do “Deputado Por Um Dia”. O sorteio ocorre durante a “Sessão Plenária do Estudante” e é feito pelos próprios deputados-estudantes. São selecionadas cinco escolas de cinco diferentes regiões do Estado. Para participar do sorteio, as instituições de ensino devem fazer previamente sua inscrição por meio do *link* disponível no portal da Escola do Legislativo (www.al.rs.gov.br/escola) ou enviar e-mail para o endereço eletrônico escola.legislativo@al.rs.gov.br. As inscrições são feitas apenas uma vez e valem até que o colégio seja sorteado. No caso de uma escola que já tenha estado no “Deputado Por Um Dia” querer voltar a participar, é necessária nova inscrição. É importante salientar que a participação é gratuita.

A partir do momento em que são definidas as escolas participantes de cada edição, a Escola do Legislativo faz contato com elas, comunicando o resultado do sorteio e solicitando a confirmação do interesse da instituição de ensino.

Uma equipe da Escola do Legislativo vai até as instituições de ensino sorteadas e ministra palestras sobre o papel e a importância do legislativo para a democracia, a história do Parlamento gaúcho e noções sobre como elaborar um projeto de lei.

Durante a explanação, os servidores tentam traçar um paralelo entre a simulação e o trabalho real dos deputados estaduais, com o objetivo de despertar nos ouvintes o interesse pelo programa e pela política.

As palestras são complementadas por uma reunião com a direção e os professores das escolas, na qual são esclarecidas dúvidas e sugerida a realização de uma eleição para os deputados por um dia. O contato com a Escola do Legislativo se mantém ao longo de todo processo, com o assessoramento das direções e professores para que os desafios sejam cumpridos. Os diretores são instruídos a indicar dois professores coordenadores que ficam responsáveis por auxiliar e assessorar os alunos. A Escola do Legislativo e a instituição de ensino participante assinam um termo de corresponsabilidade no qual ficam definidas as obrigações de cada uma das partes.

Entre as obrigações das instituições de ensino participantes estão: organizar o espaço para receber as palestras e auxiliar na divulgação das mesmas; assessorar os alunos no processo de eleição dos 11 deputados-estudantes de cada escola; e cumprir o cronograma estabelecido pela Escola do Legislativo.

O cronograma inclui datas para entrega das tarefas que são passadas durante a visita preparatória; definição e comunicação dos nomes dos professores-assessores, dos alunos deputados por um dia com, inclusive, o nome parlamentar que irão utilizar na “Sessão Plenária do Estudante”; e entrega das minutas dos projetos de lei, com justificativa, das suas escolas.

Na visita preparatória, os diretores recebem materiais de consulta para poderem cumprir os desafios propostos no programa: Constituição Estadual, Regimento Interno da Assembleia Legislativa e endereços no portal da Assembleia para pesquisa no Sistema Legis (que contém toda legislação do Estado do Rio Grande do Sul) e Pro (que reúne todos os projetos em tramitação na Assembleia Legislativa). Também é entregue a Cartilha do “Deputado Por Um Dia”, que explica, de forma didática, todas as etapas do programa e das atividades desenvolvidas pelos deputados, o processo legislativo, a técnica legislativa e as respostas às principais dúvidas relacionadas a estes temas.

Há, portanto, uma preocupação em aproximar a simulação da realidade do trabalho legislativo, para que haja uma real compreensão do processo de produção das leis por parte dos jovens.

Com a eleição realizada e os deputados por um dia definidos, os alunos criam um partido fictício e escolhem um líder para ele. Depois disso, elaboram uma minuta de projeto de lei – tudo com a assessoria dos seus professores -, que é enviada à Escola do Legislativo para passar pelas mesmas correções às quais são submetidas as iniciativas dos deputados, no Gabinete de Consultoria Legislativa. Ali, são elaboradas notas técnicas no que diz respeito à forma (técnica legislativa) e é feita uma adequação das propostas àquilo que é constitucional.

Obviamente, a Consultoria realiza seu trabalho tendo em vista o fato de o programa ser uma simulação com caráter lúdico-educativo. Isso significa que não há o mesmo rigor no exame de constitucionalidade das propostas elaboradas pelos estudantes daquele aplicado nas propostas dos deputados.

Ou seja, embora os participantes possam levar adiante as ideias que representam os anseios da sua região ou cidade, eles aprendem que o trabalho parlamentar se submete às regras constitucionais e técnicas e, por isso mesmo, tem muitas limitações. Além disso, os alunos são orientados a perceber que as leis são uma parte do resultado do trabalho dos deputados, que serão tanto melhores quanto mais a sociedade organizada participar.

A deputada por um dia Irina Ozelame, da Escola Alexandre Tramontini, de Espumoso, testemunhou este aprendizado ao se manifestar na tribuna, durante a 35ª edição do programa, em 2010:

Além do excelente trabalho da Escola do Legislativo e de sua assessoria, foi no Legislativo municipal que buscamos o suporte necessário para estar aqui e participar desta experiência tão significativa em nossas vidas.

Pois, imaginem os senhores que essa oportunidade despertou em nós a consciência da verdadeira política, do importante papel dos legisladores e do espírito crítico em saber diferenciar os maus e os bons políticos – aqueles que cumprem realmente o seu papel enquanto defensores das comunidades que os elegeram.

Além disso, essa vivência nos trouxe uma oportunidade ímpar de crescimento, pois tivemos que dar uma pausa em nossa rotina de estudos para nos preparar com leituras, reflexões e debates, a fim de estarmos preparados para interagir e nos posicionar acerca de assuntos até então distantes da nossa realidade.

Esse momento permitiu nos reconhecer como cidadãos responsáveis pelas mudanças necessárias para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento sócio, político, cultural e econômico do país.

Depois que as minutas de projeto de lei são revisadas, elas são compartilhadas com todas as escolas participantes de cada edição para que todos conheçam o que será discutido e votado e possam estar preparados para as manifestações na tribuna do Plenário da Assembleia gaúcha, durante a “Sessão Plenária do Estudante”.

5 Sessão plenária do estudante

No dia do evento, pela manhã, os participantes acompanham uma atividade de educação para a cidadania, geralmente palestra ou evento cultural. Na sequência, às 11h30, os deputados por um dia líderes de partido e os diretores das escolas participam, no Gabinete da Presidência da Assembleia, da reunião de líderes - nos mesmos moldes dos encontros que acontecem entre os deputados estaduais todas as terças-feiras pela manhã – momento em que é definida a pauta de votações. Em algumas oportunidades, a reunião foi comandada pelo presidente da Assembleia Legislativa.

Após a reunião, os 55 deputados por um dia – 11 de cada escola – os cinco diretores e um professor-assessor são recebidos para um almoço em um restaurante próximo à Assembleia. O encontro serve para que o grupo interaja e negocie politicamente os projetos que serão, logo após, submetidos ao crivo do Plenário.

Às 14h, inicia-se a “Sessão Plenária do Estudante”, momento em que todo esforço preparatório é recompensado. Os 55 deputados por um dia assumem efetivamente o papel de deputados e apresentam, discutem e votam os projetos de lei propostos por seus partidos. As cinco bancadas dos partidos políticos fictícios são posicionadas no Plenário em grupos, assim como

acontece na rotina dos deputados reais. Os projetos de lei são apreciados um a um durante a Ordem do Dia e, ao final, no Período das Comunicações, um representante de cada partido/escola sobe à tribuna para contar o que significou para aquela comunidade a oportunidade de participar do “Deputado Por Um Dia”.

A “Sessão Plenária do Estudante” segue um regulamento próprio, adaptado do Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Na 41ª edição foram aprovados cinco projetos, que versavam sobre temas como mobilidade urbana, leitura nas escolas, reaproveitamento da água das chuvas nas escolas, combate ao uso de drogas e educação sexual na rede de ensino pública.

Os depoimentos dos jovens participantes demonstram que eles compreendem a necessidade do programa para as instituições políticas promotoras, especialmente em relação à imagem dos parlamentos e dos políticos, e valorizam a iniciativa como uma oportunidade realmente educativa, preparatória para o exercício da cidadania.

É realmente triste perceber que no Brasil ainda seja muito pequena a participação dos jovens em debates relacionados à política, até por que a imagem que hoje nos é passada dos políticos não é nada convincente. Contudo, sabemos da nossa importância nesse processo, pois serão nossas as responsabilidades de representar o Estado futuramente. Integrar-se politicamente e envolver-se é relevante para um melhor desenvolvimento econômico e político. Hoje estamos apenas conhecendo, mas amanhã estaremos tomando decisões que terão de ser as mais corretas possível. Por isso, esta oportunidade fará grande diferença para nós no futuro. ‘Deise Cristine, estudante de Veranópolis, em discurso proferido na tribuna da Assembleia Legislativa, na 39ª edição do Deputado Por Um Dia, em 2012’.

6 Público e recursos do programa

A perspectiva da simulação parlamentar como uma experiência prática de preparação para o exercício da cidadania está de acordo com o que Rocha e Vieira (2011) ressaltam ao lembrarem que os jovens não devem ser deixados de lado no processo de educação para a democracia apenas porque ainda não podem votar. Segundo os autores, os estudantes também precisam participar das instituições, exatamente porque serão eles os responsáveis pela manutenção do sistema político no futuro.

De qualquer modo, cabe aqui a ressalva feita por Cosson (2008), ao lembrar que são apenas os jovens estudantes que podem participar, uma vez que a seleção é feita inicialmente por meio das escolas. Isso significa que uma boa parcela dos adolescentes e jovens é deixada de lado, por não estar mais frequentando estabelecimentos de ensino. Ainda que eles continuem sendo cidadãos e, portanto, tenham a mesma necessidade de compreensão do funcionamento do parlamento que os demais.

Ao longo de 14 anos de existência, o “Deputado Por Um Dia” envolveu mais de 48 mil participantes. Dispomos de dados referentes às edições que aconteceram a partir de 2002. As

informações constam nos relatórios anuais, elaborados pela Escola do Legislativo. No “Quadro 1”, estão colocados os números de participantes nas visitas preparatórias e no dia de atividades em Porto Alegre – entre estudantes, professores, comunidade escolar, pais de alunos e autoridades – ano a ano:

Quadro 1 - Número de participantes no Deputado Por Um Dia entre 2002 e 2012

2002	3.969
2003	4.560
2004	4.548
2005	5.514
2006	9.950
2007	3.831
2008	2.842
2009	3.041
2010	4.223
2011	3.678
2012	2.024
Total	48.180

Fonte: Elaboração própria

Desse total de participantes, até o primeiro semestre de 2013, 2.255 assumiram o papel de deputados-estudantes. Ou seja, apenas 4,68% dos participantes efetivamente tiveram a experiência da simulação parlamentar. Sobre esse assunto, Cosson destaca que a seleção dos participantes por meio de uma eleição – apenas 11 alunos de cada escola participam da etapa da simulação propriamente dita – deixa a maioria de fora, e o programa acaba servindo apenas como um treino para a eleição (2008, p.119). Apesar de concordarmos com essa reflexão, acreditamos que mesmo os estudantes que não chegam à etapa da “Sessão Plenária do Estudante” ampliam seu leque de informações sobre o Parlamento e o processo legislativo. Além disso, a discussão dos projetos que serão enviados pode servir como um legítimo fórum de discussões temático, a depender da forma

como for desenvolvida pelas escolas. E isso, em si, já constitui boa parte da experiência dialógica exigida pela democracia.

Dos 497 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, escolas de 125 deles já participaram do “Deputado Por Um Dia”, indicando que 25,15% das cidades do Estado receberam as visitas preparatórias do programa e tiveram seus representantes na Capital, trazendo pleitos na forma de projetos de lei. Até o primeiro semestre de 2013, 196 escolas participaram do evento, representando 1,95% do total de 9.987 instituições de ensino do Estado (dados do MEC/INEP - Censo Escolar da Educação Básica 2012).

Na 41ª edição do programa, que ocorreu em junho de 2013, por exemplo, foi atingido um público de 700 pessoas, entre estudantes, professores, autoridades, pais de alunos e comunidade escolar. Somente entre professores e estudantes, foram 500 pessoas.

Quadro 2 - Alunos e professores atendidos na preparação à 41ª Edição

ESCOLA	ALUNOS ATENDIDOS	PROFESSORES ATENDIDOS	DATA DA PREPARAÇÃO
Escola Estadual de Ensino Fundamental Dr. Gabriel Álvaro de Miranda Município: Cruz Alta	250	15	20/03/2013
Escola Municipal de Ensino Fundamental Olavo Bilac Município: Doutor Ricardo	40	03	21/03/2013
Escola Municipal de Ensino Fundamental Senador Teotônio Vilela Município: Farroupilha	80	05	26/03/2013
Escola Municipal de Ensino Fundamental José Antônio Vilaverde Moura Município: Alegrete	40	10	03/04/2013
Escola Estadual de Ensino Fundamental Evarista Flores da Cunha Município: Porto Alegre	52	05	04/04/2013
TOTAL	462	38	500 participantes

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos recursos financeiros despendidos no programa, o valor é variável em cada edição, por conta de especificidades, tais como o número de participantes envolvidos nas visitas preparatórias, a localização das escolas, etc. A título de exemplo, apresentamos os dados referentes à 41ª edição, realiza em junho de 2013: ônibus para o transporte das cinco escolas participantes: R\$

7590,00; moldura para os certificados escolas: R\$ 235,00; lanches da manhã e tarde: R\$ 387,60; almoço: R\$ 1755,00; totalizando R\$ 9.967,60.

Já em relação aos recursos humanos, a equipe da Escola do Legislativo é responsável por executar o “Deputado Por Um Dia”. São sete servidores e três estagiários que se envolvem de forma mais intensa a cada edição. O programa, no entanto, é viabilizado com o apoio de quase todos os setores da Assembleia Legislativa. A Superintendência Legislativa, por exemplo, mantém o suporte técnico à correção dos projetos de lei elaborados pelas escolas, à reunião de líderes e à “Sessão Plenária do Estudante”. A Superintendência de Comunicação Social realiza ampla cobertura em todos os veículos do Parlamento, transmitindo, inclusive, ao vivo, a “Sessão Plenária do Estudante”. A Superintendência Administrativa e Financeira torna realidade o transporte dos servidores até as cidades participantes, a contratação dos ônibus que trazem os alunos e professores, do restaurante que oferece o almoço aos participantes.

7 Participar traz resultados?

Mais do que números, contudo, é interessante apresentar alguns resultados qualitativos, ou seja, exemplos de cidadãos que tiveram suas escolhas redirecionadas a partir da participação no “Deputado Por Um Dia”.

Casalecchi (2011), por exemplo, em pesquisa realizada em Minas Gerais, confirmou que a participação no Parlamento Jovem ampliou a confiança dos jovens no Legislativo como um todo, especialmente em relação à Assembleia Legislativa e à Câmara Municipal, ainda que não tenha afetado a percepção dos jovens sobre o Congresso Nacional.

A participação de cinco estudantes, que já haviam vivenciado o programa “Deputado Por Um Dia”, na quarta edição do Parlamento Jovem Brasileiro (PJB), realizado pela Câmara dos Deputados, em Brasília, em novembro de 2007, mostra o interesse que a atividade despertou neles.

Por sua vez, a estudante de Paim Filho Carla Stolarski, que participou do programa em 2005, gostou tanto da vivência que decidiu participar, em 2009, do programa “Vereador Jovem – Escola vai à Câmara”, da Câmara Municipal de Paim Filho.

Em 2009, ela visitou a Assembleia Legislativa em uma atividade que integrava o programa da Câmara de Paim Filho. Ao ser entrevistada na ocasião para o portal da Assembleia gaúcha, Carla defendeu este tipo de atividade: "Ao conhecermos melhor a Assembleia, pudemos aprofundar nossa formação política".

Os depoimentos de jovens que participaram da iniciativa também demonstram o quanto essa experiência pode auxiliar os rumos profissionais e a participação política, antes inexistente.

O caso da estudante Daniela de Paula Rosa é exemplar. Em 2010, no blog do “Deputado Por Um Dia”, a jovem estagiária da Promotoria de Justiça e Defesa dos Direitos Humanos no Ministério Público afirmou que a participação no programa ajudou na escolha de sua carreira e despertou seu interesse pela política.

Como estava no limiar de me formar no Ensino Médio, ainda pairava a dúvida de qual seria minha futura profissão. Pensava em Jornalismo ou Direito, mas acabei optando pela carreira jurídica. O projeto “Deputado Por Um Dia” contribuiu, também, para que meu interesse pela política fosse despertado. Hoje, sou filiada a um partido e participo das atividades político-partidárias.

O “Deputado Por Um Dia” desempenha um papel social de significativa importância. Oportuniza aos jovens discutirem suas ideias e, a partir delas, construir uma linha de argumentação. É admirável o trabalho que a Escola do Legislativo está desenvolvendo, pois é através de projetos como estes que o jovem alimenta seu senso crítico e sua sede pelo saber.

Talvez a história de João Carlos da Silva Alves seja a mais emblemática. Em 2003, ele foi deputado por um dia pela Escola Estadual de Ensino Médio Doutor Aldo Conte, de Sarandi. Naquela oportunidade, ele defendeu na tribuna o projeto que criava um concurso de oratória em âmbito estadual para os alunos do Ensino Médio do Estado do Rio Grande do Sul.

Jonka, como é conhecido hoje, é vereador e, em 2013, presidiu a Câmara Municipal de Sarandi. Para ele, a participação no “Deputado Por Um Dia” funcionou como um divisor de águas. Questionado sobre o significado da experiência, relatou às pesquisadoras, por correio eletrônico:

Foi muito importante eu ter participado por ter tido a oportunidade de conhecer como funciona a Assembleia Legislativa e qual o papel desempenhado pelos Deputados, através da elaboração de Projetos de Leis, discursos na Tribuna e articulação política. Essa atividade foi decisiva, pois a minha participação no evento me impressionou de maneira positiva, o que acabou me levando a concorrer e a me eleger vereador em meu município. O “Deputado Por Um Dia” é uma ferramenta útil para a educação para a democracia e para o despertar da consciência cidadã, pois leva ao conhecimento dos cidadãos a importância da política.

A possibilidade de criação de novas lideranças políticas, a partir da experiência com a simulação parlamentar, é um dos pontos interessantes para a reflexão. Objetivo expresso do “Deputado Por Um Dia”, esse pode não ser o foco da maioria dos programas desenvolvidos pelo Legislativo. Entretanto, é óbvio que o maior conhecimento sobre o Parlamento pode servir de estímulo aos jovens que já exercem algum tipo de liderança ou que queiram exercê-la. Até mesmo por não ser um conhecimento comumente trabalhado nas escolas, o diferencial da experiência prática pode servir de impulsionador para as carreiras políticas.

Além do caso de Jonka, o Município de Araras (SP) também tem como presidente da Câmara Municipal um jovem vereador, Breno Zanoni Cortella, que participou da primeira edição do

programa Câmara Jovem na cidade e seguiu o caminho da política. Na ocasião, em 2002, Breno foi o presidente da Câmara Jovem⁶, programa de simulação mantido até hoje no município.

8 Conclusão

Concordamos com outros pesquisadores (CUNHA, 2012; KELLES, MARQUES, 2010; RIBEIRO, 2011; ROCHA, VIEIRA, 2011) ao reconhecer o valor educativo do processo de simulação parlamentar para o letramento político. Se a educação não é mera transmissão de conhecimentos, a educação para a cidadania também não pode ficar restrita ao simples repasse de informações sobre o processo legislativo aos jovens. Vivenciar os dilemas e a experiência da decisão coletiva na prática pode auxiliar os jovens cidadãos a perceberem a complexidade do processo deliberativo, o que, certamente, ajuda-os a desenvolver uma visão mais sofisticada e menos ingênua ou cínica da política como processo social.

O trabalho desenvolvido no “Deputado Por Um Dia” tem como meta essencial estimular a participação cidadã, ao provocar o interesse pela política entre os jovens. Dessa forma, o investimento no programa mira à própria consolidação da democracia, por meio do diálogo entre Parlamento e sociedade e pela qualificação da representação política em suas Casas Legislativas.

A formulação e o debate de projetos de lei, mesmo que fictícios e sem influência política real, servem como treinamento das habilidades requeridas de um cidadão em um regime democrático: tolerância, abertura ao diálogo, empatia, interesse pelo bem comum, conhecimento das demandas coletivas, enfim, as virtudes cívicas necessárias ao convívio democrático. Como ressalta Benevides “a educação política significa a educação para a participação” (1994, p.14).

E a participação política pode, a qualquer tempo, diminuir o estranhamento e aproximar o cidadão das instituições que o governam, como ressalta a mesma autora:

É evidente que, com a evolução do Estado moderno, o exercício do governo inclui tarefas complexas e técnicas, contribuindo para uma relação autoritária entre governantes e governados. Essa relação, é sabido, tem provocado várias consequências negativas, desde a indiferença até a franca hostilidade do povo para com os políticos, em geral, e para os governantes, em particular. A institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, que se mantenha informado sobre os acontecimentos de interesse nacional (BENEVIDES, 1994, p. 15-16).

Concluindo, acreditamos que os programas de simulação parlamentar, exemplificados pelo “Deputado Por Um Dia” da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, não apenas, mas,

6 Informações disponíveis em: <http://www.araras.sp.leg.br/camara-jovem--galeria-de-presidentes/1799>

principalmente, por seu conteúdo informativo, podem ser um estímulo importante entre os jovens brasileiros para o desenvolvimento de uma cultura dialógica e dos valores requeridos pelo sistema democrático.

Referências

- BAGEHOT, Walter. The English Constitution [1867]. 1873. Disponível em: <<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>> Acesso em: 4 nov. 2014.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova**, n. 33, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Escolar da Educação Básica 2012. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_estabs_2012.pdf> Acesso em: 4 nov. 2014.
- CASALECCHI, Gabriel Avila. Cultura Política e Educação Cívica: a confiança política a partir da experiência do Parlamento Jovem. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, IV, Belo Horizonte, maio 2011. Anais... Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Gabriel_Avila_Casalecchi_1.pdf> Acesso em: 13 jun. 2014.
- COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia**. Brasília: Ed. da Câmara dos Deputados, 2008.
- CUNHA, Sara Ramona Lisboa. Projeto Parlamento Jovem: participação no Seminário Legislativo: construção de uma consciência democrática. In: MEDEIROS, Regina de Paula; MARQUES, Maria Elizabeth. (Org.). **Educação política da juventude: a experiência do Parlamento Jovem**. Belo Horizonte: Ed. da PUCMinas, 2012. P.241-260.
- DANTAS, Humberto. 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. P. 3-11. (Cadernos Adenauer, v. XI, n. 3)
- KELLES, Eugênia; MARQUES, Maria Elizabeth. Parlamento Jovem: uma experiência inovadora em Minas. In: DANTAS, Humberto et al. **Educação Política: reflexões e práticas Democráticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. P. 37-43. (Cadernos Adenauer, v. XI, n. 3)
- PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley: Ed. University of Califórnia, 1967.
- RIBEIRO, Guilherme Wagner. A Educação Legislativa é uma resposta à crise do Parlamento? **E-legis**, Brasília, n. 6, p. 96-103, 1. semestre 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto é apresentado em encontro nacional de educadores do legislativo. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/escola/Mat%c3%a9ria/tabid/2342/IdOrigem/1/IdMateria/190580/Default.aspx>> Acesso em: 4 nov. 2014.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Portadora de deficiência auditiva é uma das 55 deputadas por um dia da Assembleia gaúcha. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/escola/Mat%20a9ria/tabid/2342/IdOrigem/1/IdMateria/199678/Default.aspx>> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Portadora de deficiência auditiva vai à tribuna e emociona deputados mirins. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/escola/Mat%20a9ria/tabid/2342/IdOrigem/1/IdMateria/199896/Default.aspx>> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto é apresentado em encontro nacional de educadores do legislativo. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/escola/Mat%20a9ria/tabid/2342/IdOrigem/1/IdMateria/233296/Default.aspx>> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Resolução n. 2.766, de 11 de maio de 1999. Institui, na Assembleia Legislativa, o evento "Deputado por um Dia" e cria a Sessão Plenária do Estudante. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Resoluçãonº2766&idNorma=785&tipo=pdf>> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Resolução n. 2.868, de 28 de maio de 2002. Altera a Resolução n. 2.766, de 11 de maio de 1999, que institui, na Assembleia Legislativa, o evento "Deputado por um Dia" e cria a Sessão Plenária do Estudante. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=811&hTexto=&Hid_IDNorma=811 Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Transcrição da Sessão Plenária do Estudante de 28/05/2012. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/Transcriçãoa7c3b5es/Sessãob5esPlenárias/tabid/5478/ID_SESSAO/1272/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Transcrição da Sessão Plenária do Estudante de 22/11/2010. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/Transcriçãoa7c3b5es/Sessãob5esPlenárias/tabid/5478/ID_SESSAO/1047/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Transcrição da Sessão Plenária do Estudante de 03/10/2011. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/Transcriçãoa7c3b5es/Sessãob5esPlenárias/tabid/5478/ID_SESSAO/1172/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Transcrição da Sessão Plenária do Estudante de 10/11/2003. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/Transcriçãoa7c3b5es/Sessãob5esPlenárias/tabid/5478/ID_SESSAO/114/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Transcrição da Sessão Plenária do Estudante de 21/06/2010. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/Transcriçãoa7c3b5es/Sessãob5esPlenárias/tabid/5478/ID_SESSAO/1000/language/pt-BR/Default.aspx> Acesso em: 4 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Vereadores Jovens participam de atividade de formação de cidadania. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/escola/Mat%c3%a9ria/tabid/2342/IdOrigem/1/IdMateria/229084/Default.aspx>> Acesso em: 4 nov. 2014.

ROCHA, Marta Mendes; VIEIRA, Renata dos Santos. O legislativo vai à escola: as instituições políticas e o Poder legislativo no âmbito da educação regular. **E-Legis**, Brasília, n.7, p. 94-114, 2. semestre 2011.

STUART MILL, John. **O governo representativo** [1861]. São Paulo: IBRASA, 1983.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, n.67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 31 out 2006.

Artigo recebido em: 01/12/2014

Artigo aceito para publicação em: 28/01/2015



**ORALIDADE E CIDADANIA: ALUNOS DA ESCOLA ESTADUAL
MAROJA NETO, DE BELÉM (PA), GANHAM VOZ E VOTO NO PROJETO
CÂMARA MIRIM**

**ORALITY AND CITIZENSHIP: STUDENTS OF STATE SCHOOL MAROJA NETO,
LOCATED IN BELÉM (PA), GAIN VOICE AND VOTE IN THE PROJECT
CÂMARA MIRIM**

Tânia Regina do Nascimento Monteiro*

Resumo: Relato e análise da experiência de estudantes de Belém (PA) no projeto Câmara Mirim, promovido pela Câmara dos Deputados. Mostra a contribuição do projeto na formação política e no desenvolvimento da competência linguística dos discentes, a partir da escrita e da oralidade, usando a língua como prática social e exercício de cidadania, fora do espaço físico da sala de aula. O projeto colocou os alunos em contato com diversos gêneros textuais e com o Parlamento em um contexto real e de interação. Os estudos foram baseados em bibliografias sobre gêneros de texto e nas orientações dos Parâmetros Curriculares Nacionais de Língua Portuguesa (PCN).

Palavras-chaves: Língua Portuguesa; Cidadania; Oralidade; Produção Textual; Prática de Ensino.

Abstract: Reporting and analysis of the experience of the students from Belém (PA) in the project Câmara Mirim, sponsored by the House of Representatives. Shows the project's contribution in the political education of students and the development of their language skills, based on written and oral communication, using the language as social practice and exercise of citizenship, outside the physical classroom space. The project puts students in touch with different textual genres and with the Parliament in an interactive and real context. The studies were based on literature about textual genres and at guidelines of the National Curriculum Parameters for Portuguese Language (NCP).

Keywords: Portuguese Language; Citizenship; Orality; Textual Production; Teaching Practice.

* Tânia Regina do Nascimento Monteiro, mestranda do Profletras (UFPA). Especialista em Marketing, em Língua Portuguesa e Análise Literária, e em Língua Portuguesa: ensino aprendizagem. Jornalista, licenciada em Letras e mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano - Educação Ambiental (tanniamonteiro@gmail.com).

1 Introdução - Para além dos muros

Desde que cursava Licenciatura em Letras, na Universidade Federal do Pará, por volta de 2004, as aulas de prática de ensino em língua portuguesa levavam-me a refletir sobre a importância de práticas pedagógicas diferenciadas que buscassem romper, no sentido simbólico, o espaço físico da sala de aula, e da própria escola, e proporcionassem aos alunos mais interação com o mundo a sua volta, com um ensino contextualizado e o uso da língua como prática social, conforme preconizam os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), documento lançado pelo Ministério da Educação (MEC), em 1997/1998, para dar um novo direcionamento ao ensino fundamental nas diversas áreas do conhecimento, entre eles, a da linguagem.

Mesmo não sendo obrigatórios, os PCN até hoje norteiam o ensino fundamental no Brasil e apontam caminhos para a construção de um processo de ensino voltado à cidadania, conceito recolocado por Gaventa (2008, p. 05) como “algo que é praticado mais do que concedido, ou seja, por meio dela, os cidadãos fazem e constroem mais do que usuários e consumidores de intervenções ou serviços desenhados por outros [...]”, indo em direção do que afirmam os Parâmetros:

O domínio da língua tem estreita relação com a possibilidade de plena participação social, pois é por meio dela que o homem se comunica, tem acesso à informação e defende pontos de vista, partilha ou constrói visões de mundo, produz conhecimento. Assim, um projeto educativo comprometido com a democratização social e cultural atribui à escola a função e a responsabilidade de garantir a todos os seus alunos os saberes necessários para o exercício da cidadania. (BRASIL. MEC, PCN, 1998, p. 26).

Em oito anos de atuação no ensino da língua materna sempre procurei romper o velho modelo que privilegia exclusivamente a gramática e investi em práticas pedagógicas que estimulam no aluno o gosto pela escrita, pela leitura e pela análise linguística, por meio de aulas e projetos que asseguram a aquisição dessas competências de forma prazerosa e contextualizada, a partir dos mais diversos gêneros textuais e de atividades que promovem a interação social e inserem os discentes em contextos significativos para a sua formação como cidadão. Isso vai ao encontro do que indicam os PCN quando afirmam que “formar escritores competentes supõe propor [...] situações de produção de uma grande variedade de textos de fato e ‘aproximar’ as condições de produção das circunstâncias nas quais se produz textos reais” (BRASIL. MEC. PCN, 1998, p. 26).

Uma das ações desenvolvidas na área do ensino/aprendizagem da língua portuguesa levou a Brasília (DF), no dia 22 de outubro de 2013, 11 alunos da Escola Estadual Maroja Neto, de Belém (PA), para participar do projeto Câmara Mirim, da Câmara dos Deputados. O projeto proporciona aos alunos a experiência de ser deputado por um dia ao participar de uma sessão

ordinária da Câmara Federal, debatendo e votando três projetos de lei selecionados entre os enviados por eles à comissão organizadora. O Câmara Mirim também tem por objetivo aproximar as crianças e os adolescentes do Parlamento e estimular neles o interesse pela política, uma prática educativa estimulada em várias Câmaras Municipais. Como afirma Soares:

“a vinculação entre a Educação e a participação política encontra-se historicamente presente nas ideais de um Estado republicano democrático, ratificando a premissa de que um regime político definido como do povo e para o povo requer uma sólida formação escolar capaz de desenvolver a formação política completa para todos os cidadãos”. (SOARES, 2006, p. 84)

Por meio do projeto Câmara Mirim, a Escola Estadual Maroja Neto vislumbrou não somente contribuir para a formação política dos alunos, mas também melhorar o processo de produção de textos escritos e orais a partir do contato deles com gêneros textuais tão diversos (pareceres, projetos de lei, discurso político etc). No que se refere ao estímulo à oralidade, os discentes tiveram a oportunidade de usar a língua falada para argumentar e defender seus pontos de vista de forma crítica em uma situação comunicativa real e para além dos muros da escola, reforçando o que afirma Travaglia (2003, p. 23), que a linguagem é um lugar de interação comunicativa pela produção de efeitos de sentido entre interlocutores em uma “dada situação de comunicação e em um contexto sociolinguístico e histórico”.

Os alunos fizeram uso da linguagem, tanto escrita como oral, em um contexto de compreensão e de intervenção em uma realidade, na busca de apresentar e até mesmo de convencer seus interlocutores sobre o que acreditavam, o que referenda o que preceitua Marcuschi (2004, p. 10) quando afirma que “o próprio ato de argumentar é o ato de persuadir pois procura atingir a vontade, envolvendo a subjetividade, os sentimentos, a temporalidade, buscando adesão e não buscando certezas”.

Portanto, este artigo tem o objetivo de relatar a experiência vivida pelos alunos no projeto Câmara Mirim, mostrar como este contribuiu para ampliar a competência comunicativa dos discentes, sobretudo no que se refere ao processo de oralidade e à formação cidadã. Foi elaborado também com o intuito de compartilhar com outros docentes e com o público interessado a metodologia criada para o trabalho.

2 Alunos ganham voz

Há dez anos, a Câmara dos Deputados, por meio do seu portal infantil da internet, o Plenarinho, promove o Câmara Mirim. O projeto, que envolve a participação de alunos do ensino fundamental de escolas públicas e privadas de todo país, simula uma sessão ordinária da Câmara, em que os estudantes vivem a experiência de ser deputado por um dia, debatendo e votando projetos elaborados por eles próprios.

Em 2013, cerca de cinco mil escolas se inscreveram para participar do projeto. A Escola

Estadual Maroja Neto, de Belém (PA), foi uma das selecionadas juntamente com outros 11 estabelecimentos de ensino. Foi a primeira vez que uma escola da região Norte participou do evento.

Com o anúncio de que a Maroja Neto participaria do projeto, foi iniciado o processo de seleção dos discentes, aberto a todos que cursavam o ensino regular do ensino fundamental, do 5º ao 9º ano, conforme previa o regulamento. Dos 33 alunos inscritos, 11 foram selecionados por meio de critérios que priorizaram a participação, a pontualidade, o interesse e o bom desempenho em todas as atividades nas fases que antecederam a ida a Brasília (DF). Os pais e responsáveis de cada um deles foram chamados para autorizar a participação dos seus filhos no projeto, que implicava viajar para fora do estado. Também foi criada uma metodologia pedagógica de trabalho para assegurar a participação positiva dos alunos na programação na capital federal.

Uma das primeiras atividades realizadas na fase preparatória ao evento foi familiarizar os alunos com termos e expressões utilizados com frequência nas casas legislativas federal, estadual e municipal: voto, cidadania, participação política, democracia, entre outras, a fim de contribuir para o processo de formação política dos futuros deputados mirins. O trabalho consistiu, sobretudo, em pesquisas bibliográficas, exposição oral sobre o que tinham aprendido e debates sobre essas temáticas, quando os alunos tinham que expor opinião sobre os mais diversos assuntos. Eles também foram solicitados a consultar dicionários, sites de interesse, revistas e várias outras publicações que contribuíssem para ampliação do conhecimento deles sobre as questões propostas. Os discentes também pesquisaram sobre o trabalho parlamentar de cada um dos 17 deputados federais paraenses e ainda participaram de uma série de atividades indicadas pela equipe do Plenarinho por meio de material pedagógico enviado à escola. Todas as atividades foram ao encontro do que preveem os PCN quando se referem a formação de leitores:

Um leitor competente pode constituir-se através de uma prática constante de leitura de textos de fato, a partir de um trabalho que não pode [...] limitar-se à utilização de “textos” exclusivamente escolares, mas deve organizar-se em torno de textos que circulam socialmente. (BRASIL. MEC. PCN, 1998, p. 25).

Outro passo foi pesquisar e debater assuntos relacionados aos problemas amazônicos, como meio ambiente, desmatamento, demarcação de terras indígenas, o baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a construção da hidrelétrica de Belo Monte, quando todos expuseram de forma oral a sua opinião, já simulando um debate em plenário por meio do gênero textual discurso político, termo definido por Araújo (2011, p. 127) como “enunciados de caráter político, produzidos em ocasiões específicas como comícios, inaugurações e festas cívicas, ou mesmo em entrevistas, debates eleitorais, etc”. Os discentes consideraram a experiência positiva porque se apropriaram de temas que muitos ainda não

tinham conhecimento.

Um mês antes da sessão mirim em Brasília, o portal Plenarinho escolheu os três projetos que seriam debatidos e votados durante a simulação da sessão ordinária na Câmara. Eles foram enviados por estudantes de várias regiões do Brasil. O primeiro deles previa a arborização, pelo governo federal, das áreas do programa Minha Casa Minha Vida. Outro projeto de lei obrigava os cinemas de todo o país a dedicarem uma tarde por mês à exibição de filmes para crianças carentes. O terceiro projeto previa a inclusão do termo “açúcar” na tabela nutricional dos rótulos dos alimentos, a fim de que os consumidores soubessem a quantidade de açúcar que estão consumindo em cada alimento.

As cópias dos textos dos projetos de lei escolhidos em Brasília foram enviadas aos futuros deputados mirins do Maroja Neto, que passaram a estudar e a debater cada um deles, elaborando argumentos de defesa escritos e orais sobre os temas. Foram simuladas mini sessões na escola, em que os estudantes expuseram seus pontos de vista sobre os projetos diante de professores e outros servidores, como se estivessem em uma tribuna. Fávero; Andrade e Aquino (2002, p. 13) orientam que o ensino da oralidade não pode ser visto isoladamente, isto é, sem relação com a escrita, pois eles mantêm entre si relações mútuas e intercambiáveis. Assim escrita e oralidade se juntaram em todas as fases preparatórias ao projeto, com destaque para os textos orais que foram o foco prioritário de todas as ações pedagógicas que antecederam o Câmara Mirim.

No início de outubro, os alunos receberam um convite para visitar a Câmara Municipal de Belém, a fim de que conhecessem o funcionamento do legislativo municipal e também participassem de uma sessão. Nessa ocasião, eles tiveram a oportunidade de colocar em prática o que aprenderam na fase preparatória ao Câmara Mirim. Dois deles ganharam voz e subiram à tribuna para falar da importância da participação no projeto e das temáticas que iriam defender na Câmara Federal. Ambos foram alvos de elogios por parte dos vereadores por causa da forma clara, objetiva e coerente como expuseram as propostas. Sobre a prática da oralidade na escola Fávero; Andrade e Aquino (2002) afirmam:

A questão não é falar certo ou errado e sim saber que forma de fala utilizar, considerando as características do contexto de comunicação, ou seja, saber adequar o registro de diferentes situações comunicativas e saber coordenar satisfatoriamente o que falar, como fazê-lo, considerando a quem e por que se diz determinada coisa. (FÁVERO; ANDRADE E AQUINO, 2002, p. 13).

A uma semana da viagem a Brasília, os debates sobre os projetos foram intensificados na escola e os alunos foram tornando-se aptos a falar sobre qualquer um dos temas. A partir dos argumentos que cada um deles defendeu durante as aulas, tanto por escrito como oralmente, foi elaborado um parecer favorável ao projeto de inclusão do termo “açúcar” na tabela nutricional dos alimentos e o documento foi enviado à Câmara dos Deputados, a pedido do portal

Plenarinho. A dinâmica do Câmara Mirim previa que outra escola, entre as selecionadas, teria que elaborar um parecer contrário à proposta. Ambos seriam lidos durante a sessão. O mesmo foi feito em relação aos demais projetos por outras escolas e alunos. Abaixo, um trecho do documento:

**PARECER SOBRE O PROJETO QUE INCLUI O “AÇUCAR” NA
TABELA NUTRICIONAL DOS ALIMENTOS**

O presente parecer tem por objeto o Projeto de Lei que “inclui o açúcar na tabela nutricional dos alimentos”, de autoria da deputada mirim Ana Clara Paim Silva, que objetiva tornar obrigatória a informação na tabela nutricional da quantidade de açúcar contida nos alimentos, por meio da inclusão de uma nova categoria nessa tabela denominada “AÇUCAR”.

Nós, da Escola Estadual Maroja Neto, de Belém, representando as bancadas paraense e amazônica nesta sessão, ao analisarmos o projeto, observamos que se trata de um tema da maior relevância uma vez que a inclusão do termo “AÇUCAR” na tabela nutricional dos alimentos poderá contribuir para a melhoria da Saúde da população [...].

Sabe-se que hoje, o açúcar, na tabela nutricional dos alimentos, está incluído na categoria “Carboidratos”, mas como muitos não sabem que o açúcar também pode ser carboidrato, acabam consumindo o produto por falta de informações, o que pode colocar em risco a saúde daqueles que têm restrição ao açúcar.

Entendemos que a garantia da introdução da categoria AÇUCAR na tabela nutricional dos alimentos deve ser entendida como uma prioridade a fim de melhorar a dieta do brasileiro e evitar as consequências negativas do consumo excessivo de açúcar na alimentação das pessoas. Como sugestão, gostaríamos que fosse realizada uma audiência pública para ampliar a discussão sobre o projeto, envolvendo representantes do Ministério da Saúde, da indústria, do comércio, entidades médicas e de órgãos de defesa do consumidor.

Assim sendo, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do referido projeto, que tem nosso total apoio. É o nosso parecer. (CÂMARA MIRIM DA ESCOLA ESTADUAL “MAROJA NETO”)

Com essas práticas, principalmente no que se refere ao processo de oralidade, ficou evidente que o papel da escola não é de ensinar a falar, como explica Bechara (1985) *apud* Fávero; Andrade e Aquino (2002, p.12) “mas de mostrar aos alunos a grande variedade de uso da fala, dando-lhes consciência de que a língua não é homogênea, monolítica, trabalhando com eles os diferentes níveis (do mais coloquial ao mais formal) das duas modalidades – escrita e falada – isto é, procurando torná-los “políglotas” dentro de sua língua”. E o resultado apresentado pelos alunos em todas essas fases já anunciava o que estava por vir.

3 Desenvolvendo competências comunicativas a partir da oralidade



FOTOGRAFIA 1 - Pela primeira vez uma escola da região Norte integrou o projeto Câmara Mirim.

Fonte: JORNAL O LIBERAL, 2013. LOPES, Fabiano.

Os deputados mirins da Escola Estadual Maroja Neto chegaram a Brasília (DF) no dia 21 de outubro, véspera da sessão do Câmara Mirim, no plenário Ulisses Guimarães, da Câmara dos Deputados. Saíram do aeroporto direto para uma reunião com a coordenação do projeto, realizada na própria Câmara. Na reunião, conheceram o regimento da futura sessão e outros deputados mirins, entre eles os autores dos projetos que seriam debatidos em plenário.

Na saída da reunião, em contato novamente com os autores dos projetos selecionados, foi simulada de improviso uma rápida sessão mirim nos corredores do Congresso Nacional, quando os alunos paraenses expuseram oralmente aos presentes o que tinham aprendido durante as aulas preparatórias sobre as temáticas que estariam em debate. Esse foi um momento importante porque os professores presentes, a coordenação do projeto e outros que assistiram a breve apresentação elogiaram a competência comunicativa dos alunos na elaboração dos discursos.

Se a comunicação acontece sempre por meio de textos, pode-se dizer que, se o objetivo do ensino da língua materna é desenvolver a competência comunicativa, isto corresponde então a desenvolver a capacidade de produzir e compreender textos nas mais diversas situações de comunicação. (TRAVAGLIA, 2003, p. 19).

No dia da sessão do Câmara Mirim, 22 de outubro, devido ao bom desempenho dos alunos no dia anterior, muitos deles foram requisitados para conceder entrevistas à imprensa local e nacional, quando os deputados mirins paraenses mostraram mais uma vez as suas

competências linguísticas por meio da fala. Alguns tiveram mais desenvoltura que outros, mas todos alcançaram os objetivos propostos, considerando-se que o ato de falar apresenta uma variedade de elementos pragmáticos, como pausas, hesitações, alongamento de vogais e consoantes, repetições, truncamentos, entre outros, sendo, portanto um ato individual. Algumas dessas entrevistas podem ser vistas no portal Plenarinho.

Iniciada a sessão mirim, a Escola Maroja Neto foi a única que garantiu a presença de três alunos na tribuna do plenário, dois deles fazendo a defesa dos projetos Cinema para todos e Inclusão do açúcar na tabela nutricional dos alimentos. Uma aluna fez a leitura do parecer previamente enviado à coordenação do plenarinho, ratificando o apoio da bancada mirim paraense ao projeto da inclusão do açúcar nos rótulos dos alimentos.

Em todas as falas, os alunos procuraram utilizar termos próprios do discurso político, inclusive na saudação aos presentes. O aluno que defendeu a inclusão do termo “açúcar” na tabela nutricional dos alimentos iniciou seu pronunciamento com uma expressão sempre utilizada nessas situações comunicativas: “Bom dia, povo do meu Brasil, em especial povo do meu Pará” e, a partir daí, passou a explicar o porquê do apoio ao projeto, recorrendo também a jargões próprios do legislativo, como por exemplo, o pedido para a aprovação e encaminhamento do projeto. Burke; Porter (1997, p. 187) recorre a Pierre Bourdieu para explicar que o uso de jargões auxilia na associação a um grupo, estabelecendo papéis e hierarquias e atuando como um poderoso recurso para a comunicação e persuasão de valores e políticas no interior de uma comunidade mais ampla. Assim, segundo ele, o uso de jargão é um recurso fundamental do ser político, tanto com o intuito de falar politicamente (usando a linguagem reconhecida da política) como agir politicamente. Do alto da tribuna, portanto, no seu papel de deputado mirim, o aluno estava empoderado, conforme a situação exigia:

O discurso político é o espaço no qual as relações entre líderes e adeptos são exibidos de maneira mais clara. A linguagem política busca animar ideias, reduzindo a natureza infinitivamente variada da experiência humana a um nível controlável de tipos e processos, localizando o papel do orador político em relação ao seu público e colocando as palavras de maneira relevante no interior do contexto mais amplo do discurso social e político (BURKE; PORTER, 1997, p. 195).

A princípio, não estava programado que a aluna que fez a defesa do projeto Cinema para todos subisse à tribuna. De última hora ela foi convidada a manifestar a sua opinião sobre o tema, o que fez diante de todos os presentes sob aplausos, numa demonstração que tinha alcançado um certo domínio discursivo sobre a situação. Ao defender o projeto, ela destacou, sobretudo, a importância de alunos da rede pública de ensino terem acesso gratuito a eventos culturais. Sobre o conceito de domínio discursivo Marcuschi (2003, p. 23) explica que a expressão é utilizada para designar uma esfera ou instância de produção discursiva ou de

atividade humana, que não são textos e nem discursos, mas propiciam o surgimento de discursos bastante expressivos.

Discurso é aquilo que um texto produz ao se manifestar em alguma instância discursiva. Assim o discurso se realiza nos textos. Os textos realizam discursos em situações institucionais, históricas, sociais e ideológicas. (MARCUSCHI, 2003, p. 24)

Após o término da sessão, os parlamentares mirins concederam entrevistas à mídia local e foram convidados para visitar os gabinetes de três deputados federais paraenses, ocasiões em que expuseram mais uma vez os projetos que haviam defendido e votado em plenário. Em cada gabinete, os alunos se revezaram nas falas, para que ao final todos tivessem tido o direito de discursar e de argumentar, o que fizeram com desenvoltura e conhecimento do assunto abordado. Ainda na Câmara Federal, a direção da escola recebeu um telefonema do gabinete de um senador paraense interessado em conhecer e receber os deputados mirins, o que foi feito durante uma sessão no plenário do Senado Federal. No contato com o senador, ocorreu mais uma rápida simulação da sessão mirim, quando os pequenos parlamentares novamente ganharam voz em defesa dos projetos que apresentaram. Missão dada, missão cumprida e os alunos retornaram a Belém com a certeza de que honraram muito bem o seu papel de deputado mirim por um dia na Câmara dos Deputados.

Em Belém, após a experiência, a Escola realizou uma programação para a entrega dos certificados aos alunos e, também, para que eles pudessem apresentar o projeto à comunidade escolar. No *hall* de entrada do colégio, carteiras foram organizadas de forma a lembrar um plenário legislativo e os discentes mais uma vez usaram a fala para expor a um grande público o que tinham aprendido em Brasília, aproveitando o momento para reivindicar a reforma da escola. A programação contou com a presença de um senador, de um vereador de Belém e de um deputado federal. Este último destinou à escola, via emenda parlamentar, um kit do projeto Cine Mais Cultura, do governo federal, criado para “democratizar o acesso à cinematografia nacional e apoiar a difusão da produção audiovisual brasileira por meio da exibição não comercial de filmes”, conforme define o Ministério da Cultura (BRASIL, MINC, 2015). A iniciativa veio ao encontro do projeto “Cinema para todos” defendido pelos alunos em plenário.

Na condição de deputados mirins do Pará, várias outras oportunidades surgiram para que os alunos exercitassem a oralidade em contextos semelhantes. Eles simularam uma mini sessão legislativa em um estande da Feira Panamazônica do Livro, realizada em Belém, e ainda participaram de uma sessão na Assembleia Legislativa do Estado, quando muitos deles subiram a uma tribuna para novamente reivindicar a reforma da escola e falar da experiência no Parlamento. A participação do Pará no Câmara Mirim e a desenvoltura dos alunos no projeto chamaram também a atenção de uma emissora de televisão local, que produziu um programa denominado Ideias que Transformam, com a participação dos pequenos parlamentares,

ênfatizando a importância das escolas despertarem nos discentes o curiosidade pela política e por assuntos atuais de interesse da sociedade. Durante um ano, os deputados mirins foram referência dentro da escola, participando, opinando e contribuindo com decisões importantes para o dia a dia da comunidade.

4 Conclusão

A participação dos alunos da Escola Estadual Maroja Neto, no projeto Câmara Mirim 2013, da Câmara dos Deputados, foi importante não somente na vida dos alunos, mas também na vida dos docentes. A experiência constituiu-se em uma oportunidade para diversificar os espaços físicos das aulas e, sobretudo, desenvolver nos alunos competência linguística a partir da escrita e da oralidade, usando a língua como prática social e exercício de cidadania.

Chamou atenção a forma como os alunos foram evoluindo no processo da oralidade a cada fase preparatória ao Câmara Mirim. Nas primeiras aulas, alguns deles se mostraram tímidos e sem nenhuma e/ou pouca experiência para se manifestar publicamente por meio da fala. Mas a realização da série de debates, pesquisas e práticas de escrita e de oralidade reais e contextualizadas, além das experiências vividas tanto em Belém como em Brasília contribuíram para que se apropriassem dos gêneros textuais propostos, com proficiência, desenvoltura e no contexto de um domínio discursivo.

Ver os alunos discursando na tribuna da Câmara dos Deputados foi a materialização de um trabalho pedagógico que durou cerca de dois meses e meio. Nesse período, várias barreiras foram superadas para que os objetivos fossem alcançados. Por exemplo, o distúrbio na fala apresentado por um dos alunos foi ficando imperceptível à medida que os debates e discursos se intensificavam e avançavam e por causa da própria vontade dele de participar do projeto.

Em Brasília, notou-se também que os alunos se sentiram empoderados e se adequaram à situação de ser deputado por um dia, buscando constantemente oportunidades de se manifestar publicamente a cada contexto comunicativo. Foi assim no contato com os autores do projeto, nas entrevistas solicitadas e nas visitas aos gabinetes dos deputados federais paraenses. Cada um queria mostrar o que tinha aprendido e a manifestação em público foi a consolidação desse aprendizado. Durante a sessão mirim, até mesmo um grito de guerra foi criado por iniciativa dos alunos como forma de marcar presença no plenário e soltar ainda mais a voz.

O resultado dessa experiência garantiu aos alunos o contato com uma diversidade de gêneros textuais, o desenvolvimento da competência da oralidade, além da vivência de conhecer o funcionamento e a importância do Parlamento dentro de um contexto real e de interação. Eles viram onde, como e por que são elaboradas as leis do país e tiveram a oportunidade de expor ideias e opiniões para alguns dos representantes do Pará no Congresso Nacional.

Práticas como essas deveriam ser sempre estimuladas a fim de que o conteúdo das mais diversas disciplinas não fique estancado no limite da sala de aula e/ou da escola, mas possa ir

além, oferecendo aos discentes um processo de aprendizagem mais interessante, dinâmico, participativo e voltado à realidade.

No que se refere ao Câmara Mirim, muitas câmaras municipais do país incentivam o projeto, voltado tanto para crianças como para os jovens, mas seria interessante que o projeto fosse mais estimulado e realizado também em outros espaços, para que mais cidadãos pudessem se apropriar de temáticas importantes e, principalmente, pudessem desenvolver uma consciência crítica sobre os problemas e questões que atingem o Brasil, os seus estados e os seus municípios. Nas escolas, essa prática poderia ser incentivada por meio do processo de interdisciplinaridade e da junção de saberes, com a participação, inclusive, dos que foram eleitos para nos representar nas mais diversas esferas de poder, fazendo dos estabelecimentos de ensino também um agente do desenvolvimento local e propiciando aos discentes práticas não somente de produção de textos orais e escritos, mas também de cidadania.

Mesmo sem a tribuna de Brasília, o trabalho com o Câmara Mirim prosseguiu na escola, com parlamentares mirins usando a sua voz, sempre que foi possível, em defesa do espaço escolar, do bairro, da cidade, do estado, do país e dos ideais que acreditavam.

Referências

ARAÚJO, Murilo. Linguagem do poder, poder da linguagem: estratégias argumentativas em discursos de Vargas e Lula. In: Revista de Ciências Humanas, Vol. 11, Nº 1, p. 125-138, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo2evol11-1.pdf> Acesso em: 24 abril. 2015

BRASIL. CÂMARA MIRIM. Disponível em: < www.plenarinho.leg.br >. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29. abril. 2015.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Ensino Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental: introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília, DF, 1997.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Ensino Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília, DF, 1998.

_____. MINISTÉRIO DA CULTURA. CINE MAIS CULTURA. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/cine-mais-cultura>. Acesso em 27.03.2015

BURKE, Peter; PORTER, Roy (Org.). Línguas e jargões: contribuições para uma história social da linguagem. Tradução de Álvaro Luiz Hattner . São Paulo: Unesp, 1997. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=k0xAuRVdbJYC&pg=PA194&lpg=PA194&dq=peter+burke+jarg%C3%A3o+pol%C3>. Acesso em: 13 jan. 2013.

FÁVERO, Leonor Lopes; ANDRADE, Maria Lúcia; AQUINO, Zilda G. O. Introdução. In: _____. **Oralidade e escrita: perspectivas para o ensino da língua materna**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GAVENTA, Jonh. Em Direção a uma Governança Local Participativa. Seis propostas para discussão. IDS, Universidade de Sussex: Brighton, 2001.

LOPES, Fabiano. **Fotografia**. Jornal O Liberal, Pará, 23 de outubro de 2013.

MARCUSCHI, Luiz Antonio. Gêneros textuais: definição e funcionalidade. In: DIONÍSIO, Ângela Paiva; MACHADO, Anna Rachel; BEZERRA, Maria Auxiliadora (Org.). **Gêneros textuais e ensino**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lucerna, 2003.

MARCUSCHI, Luiz Antonio. Apresentação. In: KOCH, Ingedore G. Villaça. **Argumentação e linguagem**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Suely Galli. **Educação e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2006.

TRAVLAGLIA, L. C. **Gramática ensino plural**. São Paulo: Cortez, 2003.

Artigo recebido em: 30/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 01/04/2015