



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

V. 8 N. 18, Set./Dez. 2015

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v18i18>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 3-4

Expediente

EXPEDIENTE

5

Artigo de Autor Convidado

MINDING THE GAP BETWEEN
EXPECTATIONS AND
PERCEPTIONS OF DEMOCRACY

7-32

Todd Donovan, Jeffrey Karp

Artigos

[EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA](#) 33-50

Fernando Moutinho Ramalho
Bittencourt

[CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ACERCA DO DECRETO Nº 8.243/2014 \(PARTICIPAÇÃO SOCIAL\)](#) 51-79

Ronaldo Quintanilha da Silva

[REDES DE DOADORES E FINANCIAMENTO POLÍTICO EM 2014: DISTINGUINDO DOAÇÕES PARA CANDIDATOS, PARTIDOS E COMITÊS FINANCEIROS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS](#) 80-100

Emerson Urizzi Cervi, Rodrigo Rossi Horochovski, Ivan Jairo Junckes

[DA GÊNESE AO FUNCIONAMENTO DE UMA COMISSÃO PERMANENTE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS](#) 101-119

Thais Teixeira Santos

Relatos de Experiências

[ADEQUAÇÃO DO CONTEÚDO DO PLENARINHO A SEU PÚBLICO-ALVO – 7 A 14 ANOS](#) 120-134

Adriana Magalhães Alves de Melo, Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa

A edição de número 18 da Revista E-Legis apresenta a seus leitores uma variedade de estudos que contribuem para a análise e a compreensão dos processos políticos relacionados às diversas esferas e funções do Poder Legislativo.

O artigo convidado é de autoria dos professores Todd Donovan e Jeffrey Karp e tem como título **Minding the gap between expectations and perceptions of democracy**. Trata-se de um estudo sobre percepção do desempenho democrático e de satisfação com a democracia. O texto problematiza como os indicadores utilizados neste tipo de pesquisa podem superestimar os efeitos das regras eleitorais sobre atitudes se o nível de corrupção no país e a desigualdade de renda não forem considerados.

O segundo artigo, de autoria de Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, trata da execução orçamentária no presidencialismo de coalizão. Com o título **Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória**, a pesquisa explora as potencialidades dos dados do orçamento federal para a discussão de hipóteses relevantes da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, como a utilização do orçamento como instrumento de barganha do Executivo frente aos parlamentares.

Na sequência, o estudo de autoria de Ronaldo Quintanilha da Silva, denominado **Convergências e divergências acerca do decreto nº 8.243/2014 (participação social)**, analisa as controvérsias sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS), mediante a publicação do Decreto 8.243, de 2014. O material de análise inclui discursos parlamentares, artigos publicados por especialistas e juristas, além dos processos que fundamentam os projetos de decretos legislativos apresentados com intuito de sustar os efeitos da PNPS.

A pesquisa **Redes de doadores e financiamento político em 2014: distinguindo doações para candidatos, partidos e comitês financeiros nas eleições presidenciais brasileiras**, de Emerson Urizzi Cervi, Rodrigo Rossi Horochovski e Ivan Jairo Junckes contribui para o exame das dinâmicas de financiamento das campanhas eleitorais. Com base na metodologia de análise de redes sociais, o autor mapeia como são constituídas as redes pelos doadores.

Thais Teixeira Santos contribui com o artigo intitulado **Da gênese ao funcionamento de uma comissão permanente na Câmara dos Deputados**. Trata-

se de um estudo sobre a recente criação da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O foco da análise são as dinâmicas internas, articuladas com a crescente demanda por reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência.

Por fim, um relato de experiência que tem como objeto de estudo um dos programas de educação política da Câmara dos Deputados. Trata-se do texto de autoria de Adriana Magalhães Alves de Melo e Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa, com o título **Adequação do conteúdo do Plenarinho com seu público alvo – 7 a 14 anos**. O texto é centrado na experiência recente do Plenarinho, o portal infantil da Câmara dos Deputados.

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, RS
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, RJ
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília - UNB, DF
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, DF

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Maristela Martha de Alcântara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF
Marta Lúcia de Queirós de Freitas, Câmara dos Deputados, DF
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

Avaliadores deste Número

Ana Regina Villar Peres Amaral, Câmara dos Deputados, DF
Ana Waleska Amaral Gomes, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Eber Zoehler Santa Helena, Câmara dos Deputados, DF
Fábio de Barros Correia Gomes, Câmara dos Deputados, DF
Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, Câmara dos Deputados, DF
Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Câmara dos Deputados, DF
Salvador Roque Batista Júnior, Câmara dos Deputados, DF

Revisão de Texto

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF
Cláudia Regina Fonseca Lemos, Câmara dos Deputados, DF
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF
Maria Amélia de Amaral e Elói, Câmara dos Deputados, DF
Terezinha Elisabeth da Silva, 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
Lúcio Bernardo Júnior – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



**MINDING THE GAP BETWEEN EXPECTATIONS AND PERCEPTIONS
OF DEMOCRACY**

**REFLETINDO SOBRE A DISTÂNCIA ENTRE EXPECTATIVAS E PERCEPÇÕES DA
DEMOCRACIA**

Todd Donovan*

Jeffrey Karp

Abstract: Studies of perceptions of democratic performance and satisfaction with democracy may over estimate effects of electoral rules on attitudes if country-level corruption and income inequality are not accounted for. We use mixed-level models to estimate evaluations of democracy using data from Wave 6 of the European Social Survey. We use new measures of democratic expectations about elections and party systems along with the 'satisfaction with democracy' item to test for effects of electoral rules on perceptions of democracy. We replicate previous studies and find multipartyism and preferential ballot structure correspond with positive evaluations of elections and parties, and greater satisfaction with how democracy is functioning in a person's country. However, these relationships dissipate when we account for corruption and income inequality. This suggests we should exercise caution when linking electoral systems and electoral reforms to democratic legitimacy and perceptions of democratic performance.

Keywords: Democracy; Elections; Corruption; European Union

Resumo: Este trabalho utilizou modelos de nível misto para estimar as avaliações da democracia a partir de dados do documento Wave 6 do European Social Survey. Estudos sobre percepção do desempenho democrático e de satisfação com a democracia podem superestimar os efeitos das regras eleitorais sobre atitudes se o nível de corrupção no país e a desigualdade de renda não forem considerados. Foram utilizadas novas medidas de expectativas democráticas acerca de eleições e sistemas partidários, juntamente com o item "satisfação com a democracia", para testar os efeitos de regras eleitorais sobre a percepção da democracia. Replicamos estudos

* Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco, CA. September 3-6, 2015. Todd Donovan é professor da Western Washington University (todd.donovan@wwu.edu) e Jeffrey Karp da University of Exeter (jeffrey.a.karp@gmail.com)

anteriores e encontramos que o multipartidarismo e a maneira como os cidadãos votam (ballot structure) correspondem com as avaliações positivas das eleições e dos partidos e com a maior satisfação do funcionamento da democracia nos países dos pesquisados. No entanto, essas relações se dissipam quando se considera a corrupção e a desigualdade de renda. Tal fato sugere que se deve ter cuidado ao relacionar sistemas eleitorais e reformas eleitorais à legitimidade democrática e às percepções de desempenho democrático.

Palavras-chaves: Democracia; Eleições; Corrupção; União Europeia

Introduction

It has become commonplace in political science to claim that institutions matter (e.g. Evans et al 1985, Weaver and Rockman 1993). In the comparative study of democracy, scholars have given particular attention to the role electoral institutions play in structuring diffuse support for a democratic regime (Sartori 1997; Lijphart 1994; 1999). Research in this area is motivated by the long held assumption that dissatisfaction with the functioning of democratic processes can pose a threat to the stability and legitimacy of democratic political systems (Lipset 1959; Easton 1965; Powell 1982). It seems fitting then, that a literature of ‘electoral engineering’ is on hand for reference when new democracies emerge and existing ones consider electoral reform (Lijphart and Grofman 1984; Horowitz 1991; Reilly 2001; Reynolds 2002; Norris 2004). Much could be gained if things are done well when new electoral institutions are designed. Studies suggest that proportional electoral systems (e.g. Anderson and Guillory 1997; Lijphart 1999; Klingemann 1999; Powell 2000; Karp and Banducci 2008; but see Aarts and Thomassen 2008) and candidate-centered voting (Farrell and McAllister 2006) may be associated with people viewing democratic performance more positively and with people having greater engagement with democracy.

We propose there are limits to the extent that electoral arrangements can affect how people evaluate how democracy is performing. This argument is not particularly novel - others have recognized that factors separate from electoral institutions also shape assessments of democratic performance, most notably evaluations of economic performance (Anderson and Guillory 1997; Thomassen and Van der Kolk 2009). This paper demonstrates that the capacity for electoral institutions to affect attitudes about democracy may be more limited than previously appreciated. We show that variation in electoral rules matter less to evaluations of democracy when the effects of broad social

forces are considered.

This paper makes a number of contributions to our understanding of public attitudes about democracy. First, we develop a new tool to measure how people evaluate democratic performance, one that simultaneously captures attitudes of what people expect from democracy and their perceptions of its performance. Second, we develop a theoretical basis for including income inequality and corruption as important social forces that affect how people view democratic performance. Third, we replicate models demonstrating that proportional representation and preferential electoral systems are associated with positive assessments of elections and satisfaction with democracy. Fourth, and perhaps most important, we demonstrate that these extant models are substantially underspecified if they do not account for corruption and inequality in a country. The substantive effects of electoral institutions either become insignificant or are cut in half when these social conditions are accounted for.

Attitudes about democratic performance

Support for a democratic political system is a fairly complex concept to operationalize and measure. Scholars since Easton (1965) have differentiated between specific and diffuse support, with the former reflecting attitudes about the government of the day and its outputs, while the latter reflects broader attachments to the political system, or a democratic regime. Research has determined that these two aspects of political support are likely well correlated, and that there are additional dimensions to attitudes about system support and democratic legitimacy (Harmel and Robertson 1986; Kasse 1988; Weatherford 1992; Norris 1999; Rose and Mishler 2002). Many studies (e.g. Weil 1989; Anderson and Guillory 1997; Kuechler 1991; Clarke and Kornberg 1992; Kilngemann 1999; Fuchs 1999; Karp et al 2003) have employed a widely used measure of how satisfied people are with democracy as indicating system support. Satisfaction with democracy is meant to capture an evaluative, non-affective perspective on how democracy is functioning, rather just reflecting attitudes about “particular individuals or parties holding power” (Lockerbie 1993:282).

Several scholars have noted that there is a lack of clarity as to what the satisfaction item may actually measure. Dalton (1999) notes the item cues respondents to consider evaluations of government performance, and thus may represent specific rather than diffuse support. Norris (1999) contends the satisfaction item is problematic for comparative research because the question means different things to different people

within a nation, and different things across nations. Canache et al (2001) echo Norris' concerns, and contend that the satisfaction with democracy question should be avoided since it taps seven different constructs that may have no theoretical link to political support.

We are in no hurry to completely dispose of the satisfaction with democracy item, but concur that it may be a somewhat nebulous measure of how much people support democracy as a system of government. But our concern here is with how well people think democracy is functioning in their country, and the item is a decent reflection of how people view a democratic regime working in practice (Linde and Ekman 2003). In this study, we measure perceptions of democratic performance with the satisfaction question, along with to alternate measures that expand on it. We also measure evaluations of democratic performance with questions asking about the quality of elections and the party system. We make no claims as to these alternative items capturing system support, but argue that they do reflect evaluations of very basic (and crucial) procedural aspects of democracy. Our measures of attitudes about elections and parties, moreover, are grounded in a manner that facilitates cross national comparisons.

A functioning democracy requires that people are allowed to choose between political rivals (parties) in free and fair elections that are conducted with some measure of integrity (Dahl 1956; Norris 2014). We construct two measures of evaluations of democratic performance that simultaneously capture both an individual's general *expectation* about democracy and their *perception* of how democracy is performing in their country. One is based on evaluations of whether elections are free and fair, the other on evaluations of choices offered by political parties. We use questions from Wave 6 of the European Social Survey (ESS) that asked people what they expected from democracy as a concept, and what they thought democracy actually delivered in their own country. People were asked to rate on a 0-10 scale how important it is for democracy in general that elections are free and fair. After that, they were asked, 'considering things in your country, how much do you think elections are free and fair?' Another item asked them to rate how important it is to democracy in general that political parties offer clear alternatives. After that, they were asked, 'and in your country, how much do you think that parties present clear alternatives?' We subtract a person's score on the second question about performance from their score on the first question about expectations in order to measure how much people think democracy in practice is meeting or failing to meet their expectations of democracy. In effect, this

measures their level of dissatisfaction with two distinct features of electoral democracy (see Appendix for full details).

Much would be lost if we measured evaluations of democratic performance alone, without accounting for what a person expects from democracy. Individuals may have grand or minimal expectations about specific aspects of democratic performance. A person may tell us she thinks elections are working just fine, but this might not be telling us much about her view of democracy if she doesn't think free elections are a very important aspect of democracy. Put differently, two people could rate the performance of one element of democracy exactly the same, but the ratings could have different meanings depending on how much the person valued that element. By measuring the gap between what someone expects from democracy and how they perceive it to be working, we account for this bias. This method also accounts for the fact that someone in Albania or Germany may be socialized with quite different expectations about elections, parties, and democracy than someone in Bulgaria or the United Kingdom. Our 'expectations gap' items capture attitudes about democratic performance that are related to, but are richer and more specific than a question asking about satisfaction with democracy.¹

Country-level forces and evaluations of democracy.

The literature referenced above documents that evaluations of democracy - views of the legitimacy of elections and satisfaction with democracy - are driven by individual-level and country-level traits. At the individual-level, education, economic evaluations, interest in politics, and being aligned with a party in government have been found to condition how people view democratic performance. Country-level factors have also been identified as conditioning views of democratic performance: having consensual rather than majoritarian political system (proportional representation), preferential (candidate centered) voting, longer experience with democracy, less corruption, and economic health have been shown to be associated with more positive assessments of democracy.

These country-level features are the main focus of this study. We consider these factors by posing a question: What are the systemic forces that affect how

¹ A 0-10 satisfaction with democracy measure in the ESS is modestly correlated with our expectations-based measure about parties offering clear choices ($r = -.29$), and with our measure about elections being free and fair ($r = -.45$). The two expectations items are correlated at .44.

people might respond to questions asking about democracy in their country? Some component of responses may reflect a running tally of assessments of how a political system is functioning. But what affects this tally? By managing conflict more effectively than majoritarian systems and by enhancing representation of political minorities, consensual / proportional systems might cause individuals in those nations to view their elections and party system more positively, and cause them to be more satisfied with democracy (Lijphart 1999; Anderson and Guillory 1997). Similarly, by giving people greater ability and flexibility to express their political preferences, and by encouraging accommodation among political rivals, variants of preferential voting (as opposed to closed-list, categorical voting) may likewise cause people to have more positive assessments of elections, parties, and democracy (Reilly 2001; Farrell and McAllister 2006).

But what else affects a person's running tally of considerations about how democracy is working? The electoral system, as a causal force, likely affects perceptions over time by conditioning the voting experience and by affecting the composition of government and the legislature (and here we see how the concepts of diffuse and specific support can be blurred). But there are larger forces that we also expect people to consider, perhaps more immediately, when they are asked about how democracy is performing. To ask about democracy is to ask, implicitly or explicitly, about procedural fairness. Given the paramount role of considerations of procedural and even distributional fairness in public attitudes about democracy (Tyler 1990; Hibbing and Theiss-Morse 2001), questions that ask for assessments of democratic performance are likely to trigger considerations of country-level conditions such as corruption and inequality, as these forces are intricately linked to conceptions of fairness.

Corruption is the subversion of fair process, where the rule of law is not applied equally (or at all); and the corrosive effects of corruption are well documented (e.g. Rose-Ackerman 1978; Triessman 2000). Corruption has been shown to erode political trust, and it is associated with pessimism about democratic performance (Anderson and Tverdova 2003). Rose and Mishler (2002) propose that the rule of law is the single most important determinant of support for democratic or non-democratic regimes, yet empirical analysis of the effects of electoral systems on attitudes about democracy rarely, if ever, include corruption as a country-level factor. This means we do not really know the relative extent that electoral

institutions or social conditions contribute to evaluations of how democracy is working.

Some models of attitudes about democracy or democratic performance have included measures of country-level economic factors (Thomassen and van der Kolk 2009), but not, we suggest, the economic measure that directly tap a social force that could trigger evaluations of fairness and democratic process.² Income inequality has systemic consequences for democratic processes as it causes a country's system of political representation to be distorted, given that political and economic power are so inter-related. Where inequality is greater, it is less likely that the political interests of the many (as a socioeconomic group) are represented and more likely that the interests of a wealthy elite are given disproportionate influence (Bartles 2008; Hacker and Pierson 2010). Solt (2008) documents that higher levels of income inequality "powerfully depress political interest, the frequency of political discussion, and participation in elections among all but the most affluent citizens." As for the political relevance of inequality, majorities in all of 44 nations surveyed in 2014 by the Pew Center agreed that the gap between the rich and poor was a big problem facing their country. This sentiment was particularly pronounced in European countries hit hardest by the Great Recession, where a substantial proportion of respondents attributed the problem to their government's economic policies.³

In short, when compared to the country-level effects that electoral institutions might have, we expect that people are much more likely to consider (or take notice of) social conditions such as corruption and inequality when they are asked about democracy and how it is working in their country.

Individual-level hypotheses

The politically invested (electoral winners) are expected to be less likely to see parties and elections as falling short, and should be (per previous research) be more satisfied with democracy (Anderson and Guillory 1997; Anderson et al 2005). Related to this, people who think their personal (household) finances are doing well

² Anderson and Gillory (1997), Karp et al (2003), Karp and Banducci (2008); Aarts and Thomassen (2008) do not include measures of country-level economic conditions when modeling engagement with and attitudes about democracy. Farrell and McAllister (2006) found no relationship between GDP and perceptions of parties, or perceptions that elections were fair, but found it associated with greater satisfaction with democracy. These studies tend to report rather low (R^2 .00 to .10) model fit.

are also expected to be less likely to be dissatisfied with elections and parties, and should be more satisfied with the process of democracy. The literature offers contradicting expectations for the effects of education and political interest. Education and interest in politics likely covary with cognitive ability and political efficacy, both of which are related to political engagement. This could cause people to be more satisfied with their political system (Weatherford 1991), although some have found no consistent relationship between education and satisfaction with democracy (Anderson and Guillory 1997; Farrell and McAllister 2006). Conversely, cognitively sophisticated respondents may be more critical of traditional democratic political arrangements (Fuchs and Klingemann 1995; Norris 1999; Dalton 2007). Karp et al (2003) found higher education to be inversely related to satisfaction with democracy. Gender, age, and voting status (non voter) are also included as in our models as controls.

Country-level hypotheses

Electoral institutions: People who live in countries with proportional representation will be less likely to see elections and parties as failing to live up to their expectations about democracy, and should be more satisfied with democracy. Likewise, we expect that the more preferential a nation's ballot structure is, the less dissatisfied people will be with elections and parties, and the more satisfied they will be with the way democracy is working.

Corruption: Where there is more public corruption, we expect that citizens are more likely to be more disappointed with elections and parties, and to be less satisfied with democracy how democracy is working.

Inequality: Where there is greater income inequality, perceptions of fair process will be degraded such that people will be less inclined to believe that elections and parties are performing as they should, and they will be less inclined to feel satisfied with how democracy is working.

Primary hypothesis: As major social forces that condition how people perceive the fairness of democratic processes, income inequality and corruption will have larger substantive effects on evaluations of democratic performance than electoral institutions.

³ Pew Spring 2014 Global Attitudes survey.

Data and measures

Our country-level forces are operationalized as follows: Proportional representation is measured with Gallagher's updated indicator of the effective number of legislative parties (Gallagher and Mitchel 2008), and with Gallagher's (1991) updated least squares measure of disproportionality between the distribution of votes and seats. The preferential nature of a country's balloting is measured with Farrell and McAllister's (2006) application of a Shugart (2001) and Carey and Shugart (1995) indicator of how much a country's voting system was candidate-centered (versus closed party list).

Country-level corruption is measure with Transparency International's (TI) index, as reported at the time Wave 6 of the ESS was conducted in a country. Wave 6 of the ESS was conducted in 29 European countries between 2012 and 2013.⁴ The TI measure is inverted so high scores reflect greater corruption. On this measure, the most corrupt countries amount our cases were Ukraine (75), Russia (72), Bulgaria (59) and Italy (56). The least corrupt were Denmark (9), Finland and Sweden (11), and Norway (14).

For income inequality, we use a measure of *change* in a nation's gini index, using data from the CIA. Change was calculated by subtracting the measure reported most recently prior to when the ESS was conducted in the country from the measure reported previous to that. The time interval between measures are not constant, but they generally span 11 years (2009-1998). The idea here is that increasing inequality would have more of an effect on assessments of democratic performance than absolute inequality. As for change in inequality, the highest values were recorded in Albania (7.8%) and Bulgaria (19.3%), Italy (4.6%), and Portugal (2.9); while the lowest were in Estonia (-5.0%), Switzerland (-4.4%) and Germany (-3.0%). We also conducted robustness tests (discussed below) using different measures of inequality.⁵

We obtained income inequality measures for 28 of the Wave 6 ESS countries (there was no inequality data for Kosovo), so our primary analysis is based on the 28 of the 29 countries where Wave 6 of the ESS was conducted. Given the that ESS

⁴ The ESS surveyed in these 29 nations: Albania, Belgium, Bulgaria, Switzerland, Cyprus, Czech Republic, Germany, Denmark, Estonia, Spain, Finland, France, Great Britain, Hungary, Ireland, Iceland, Israel, Italy, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Russia, Sweden, Slovakia, Slovenia, Ukraine, and Kosovo.

⁵ The World Bank also reports gini values for countries, but the most recent measure they have for

Wave 6 coverage might be seen as overly broad and extending beyond European democracies (Albania, Russia, and Ukraine were included) all of our analysis is also replicated with cases that are limited to nations that were members of the European Union. The overlap between EU countries and the Wave 6 ESS coverage results in 21 countries that could be used for robustness tests. In addition, we have a static measure of income inequality from the European Union circa 2010 as reported by the EU/ Eurostat. This measure did not have inequality data for Ireland, leaving 20 EU countries for robustness replications when the EU's inequality measure is used. For the EU countries that overlap with the ESS, the highest income inequality recorded by the Eurostat was in Portugal (gini = 34.2), Spain (32.6), Lithuania (32.4) and Great Britain (32.4); the lowest was Sweden (23.8) and Slovenia (23.8), Netherlands (24.8), Switzerland (25.1) and Slovakia (25.4).

Our measures of opinions about elections, parties, and democracy are drawn from the European Social Survey (ESS). Satisfaction with democracy was measured a bit differently than the item used on the Comparative Study of Electoral Systems (CSES). Rather than using the 4-point 'very satisfied - very dissatisfied' response scale in the CSES, ESS respondents were asked to rate "how satisfied are you with the way democracy works in [country]" on a 0 - 10 scale, where 0 represented extremely dissatisfied and 10 represented extremely satisfied.

As noted above, we use ESS items to construct complementary measures of attitudes about democratic performance, one that captures expectations and perceptions of elections being free and fair, and another captures expectations and perceptions of the party system in a country. Both of these also range from 0 - 10,⁶ with higher scores reflecting that a respondent expected more from democratic performance.

Belgium is 2000, and they report no data for Cyprus or Portugal.

⁶ On each item, there were respondents with negative scores. Two percent had values less than -2 on the elections measure, and 3.8% did on the parties item. These values reflect people who reported they thought free elections [party choices] were not at all important for democracy, but that as far as democracy was working in their own country, elections [parties] were doing very well. We consider these responses to reflect indifference about the importance of a particular aspect of democratic process, and recode negative scores at zero.

Table 1 - Evaluations of Democracy in Europe

	Elections don't meet expectations	Parties don't meet expectations	Satisfied with democracy
Switzerland	1.07	1.53	7.39
Denmark*	0.48	2.23	7.34
Norway	0.61	1.81	7.24
Sweden*	0.57	1.62	7.01
Finland*	0.43	1.29	6.85
Netherlands*	0.92	1.46	6.25
Germany*	0.85	2.09	5.98
Israel	1.59	2.63	5.91
Belgium*	1.31	2.05	5.85
Iceland	1.67	2.52	5.72
United Kingdom*	0.87	2.03	5.58
Ireland*	1.07	2.17	5.45
France*	1.36	3.05	5.12
Czech Republic*	1.73	2.45	4.97
Lithuania*	3.95	3.66	4.94
Poland*	2.04	2.44	4.90
Estonia*	2.73	2.74	4.89
Cyprus*	1.33	4.23	4.89
Slovakia*	1.60	2.16	4.76
Hungary*	2.67	3.08	4.49
Italy*	3.13	4.97	4.10
Spain*	2.45	3.21	3.98
Portugal*	1.62	3.40	3.97
Russia	4.31	3.33	3.86
Albania	5.93	3.44	3.84
Slovenia*	2.26	3.18	3.61
Ukraine	5.72	4.61	3.29
Bulgaria*	5.42	4.69	3.05
Overall	2.18	2.74	5.20

Source: ESS Wave 6, 2012-13.

Note: The first two items represent the difference between expectations about democracy and perceptions of its performance, higher values = less satisfaction. See Appendix for item design.

* = EU nations where ESS 6 was conducted

Table 1 displays country-level variation in these measures of how dissatisfied and satisfied people were about democratic performance. On average (across the 28 country sample) the gap between the expectation that democracy requires free and fair elections, and perceptions that they are fair, was 2.18 points (on the 0-10 scale). It might not be surprising that this gap was highest in less established democracies (or non-democracies) such as Albania (5.93), Ukraine (5.72), Bulgaria (5.42), and Russia (4.31), and lowest in Finland

(0.43), Denmark (0.48), Norway (0.61), and the Netherlands (0.92). But there is meaningful variation here: The measure of (unmet) expectations about free and fair elections is relatively high in Spain in (2.45) and Italy (3.13).

Counties are ranked in Table 1 according to their aggregate level of satisfaction with democracy (per Column 3), in order to illustrate that the satisfaction item and our democratic expectations (or dissatisfaction) measures are only modestly correlated.⁷ Consider the midpoint of this distribution where nations are ranked according to levels of satisfaction with democracy - the country-level aggregate scores for satisfaction with democracy are fairly similar in the Czech Republic, Lithuania and Poland. At this level of satisfaction with democracy Czechs and Poles would appear to be fairly sanguine about their elections - in aggregate, there is a relatively small gap between the importance for democracy that they ascribe to free and fair elections, and their observations of how fair and free elections are in their country. Yet the gap between expectations and perceptions of elections is twice as much in Lithuania, despite the fact it has a level of satisfaction with democracy quite similar to Poland and the Czech Republic. Portugal, meanwhile, scores low on the elections perceptions gap (similar to France), suggesting that expectations and perceptions of elections there mostly match up. But Portugal ranks very low in terms of satisfaction with democracy.

Somewhat different patterns occur with the gap between democratic expectations about parties and perceptions that parties offer clear alternatives. Danes rate high on satisfaction with democracy, but closer to the median in evaluations of parties. Cyprus and Lithuania are near the median for satisfaction with democracy, but both relatively rate high in terms of dissatisfaction with choices offered by parties. In the sections below, we present models that estimate these three measures of perceptions of democracy

Method

Tests of our hypotheses - particularly our primary hypothesis about the relative impact of country-level factors - require the use of multi-level (mixed) regression models. Standard OLS estimates of individual opinions conducted with large sample surveys collected across a relatively small cluster of higher-level (country) cases would likely bias estimates of standard errors such that the likelihood of Type I errors would increase. Null hypotheses would be more likely to be rejected when they should, in fact, be retained (Steenbergen and Jones 2002). Multi-level models account for this, while also allowing us to identify an intra-class

correlation value that identifies the amount of variance explained by country-level (contextual) factors versus individual-level variables.

Our three measures of attitudes about democratic performance (elections being fair, parties offering choices, and satisfaction with democracy) are estimated with random intercept models at the country-level. In the estimations reported below, we begin with a baseline model random effects model (Model 1) that determines the proportion of variance attributed to country-level factors, and then build upon this. Model 2 builds on this by adding individual-level covariates and two country-level electoral system covariates. This replicates standard OLS models that show proportional representation and preferential voting are associated with greater satisfaction with democracy. Model 3 adds the country-level social conditions we expect to be most consequential for assessments of democracy: corruption and income inequality. Model 4 adds an interaction term to the equation in order to replicate the Anderson and Tverdova (1997) specification, where corrosive effects of corruption on attitudes are expected to be attenuated among people who supported a winning party. Our primary hypotheses about the effects of electoral rules versus social conditions can be tested by comparing results of Model 2 to Model 3 and Model 4.

Results

Table 2 displays multi-level estimates of evaluations of democracy. To be clear, higher values on the dependent variable here reflect that a respondent's democratic expectation about elections being free and fair was not being met. The intra-class correlation (ICC) estimated from Model 1 indicates that over 30% of variation in these attitudes can be explained by contextual, country-level forces, leaving the remaining 70% attributable to individual-level factors and random error. This is rather substantial value for the country-level effects.

Significance tests for the individual-level and country-level covariates included in models 2, 3 and 4 in Table 2 offer insight about which country-level forces are most relevant to public assessments of democracy. Model 2 illustrates that respondents in countries with proportional representation and preferential voting appear significantly less likely to perceive that their country's elections failed to meet their expectations. And, consistent with previous studies on satisfaction with democracy, Model 2 demonstrates that electoral winners, the politically engaged, and people satisfied with their economic circumstances were less likely to see elections as failing to meet their expectations.

⁷ See note 1.

Table 2 - Elections don't meet expectations of democracy. Europe
 (0-10 scale, high = larger gap between expectations and perceptions that elections are free and fair)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	2.13** (.30)	4.01** (.855)	-1.09 (.669)	-.774 (.657)
Winner		-.420** (.092)	-.419** (.092)	.041 (.091)
Age		-.0001 (.0016)	-.0001 (.0016)	.001 (.001)
Education		.029* (.013)	.029* (.013)	-.003 (.013)
Political interest		-.042+ (.022)	-.041+ (.022)	-.088** (.023)
Non-voter		-.020 (.085)	-.020 (.085)	.010 (.088)
Female		.035 (.043)	.036 (.043)	.022 (.040)
Finances doing well		-.270** (.035)	-.269** (.035)	-.284** (.035)
Effective number of parties		-.400** (.132)	.043 (.083)	.047 (.081)
Preferential voting		-.209** (.081)	.038 (.057)	.056 (.056)
Corruption			.062** (.010)	.063** (.010)
Income inequality (□)			.085** (.031)	.079** (.030)
Winner * corruption				-.012** (.002)
Random effects				
Intercept	2.49** (.76)	1.64** (.46)	.507** (.13)	.473** (.12)
Residuals	5.12** (.64)	5.01** (.63)	5.01** (.63)	4.87** (.56)
Number of cases	50,703	49,584	49,584	49,584
Wald Chi ²	n/a	148.1**	342.1**	334.5**
Countries	28	28	28	28
ICC	.33			
R ² (over Model 1)	n/a	.13	.28	.27

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.
 ** = p . < .01 (two-tail); * = p . < .05 (two-tail).

Table 3 - Parties don't meet expectations of democracy. Europe
(0-10 scale, high = larger gap between expectations and perceptions that parties offer alternatives).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	2.78** (.189)	3.43** (.443)	1.01* (.471)	1.39** (.387)
Winner		-.223** (.059)	-.223** (.058)	-.109 (.104)
Age		.0009 (.0013)	.0009 (.0013)	.0014 (.0013)
Education		.136** (.015)	.136** (.013)	.108** (.013)
Political interest		.110** (.028)	.109** (.028)	.076** (.025)
Non-voter		-.074 (.063)	-.075 (.063)	-.071 (.057)
Female		-.007 (.038)	-.007 (.038)	-.032 (.033)
Finances doing well		-.172** (.035)	-.170** (.035)	-.183** (.033)
Effective number of parties		-.315** (.073)	-.092+ (.054)	-.083+ (.048)
Preferential voting		-.130** (.049)	.002 (.036)	.010 (.031)
Corruption			.028** (.007)	.027** (.006)
Income inequality (□)			.072** (.097)	.063* (.017)
Winner * corruption				-.003 (.003)
Random effects				
Intercept	.97** (.23)	.62** (.15)	.32* (.09)	.24* (.07)
Residuals	6.71** (.39)	6.60** (.39)	6.60** (.39)	6.05** (.35)
Number of cases	49,246	48,193	48,193	48,193
Wald Chi ²	n/a	192.0**	280.1**	380.9**
Countries	28	28	28	28
ICC	.13			
R ² (over Model 1)	n/a	.06	.10	.xx

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.

** = p < .01 (two-tail); * = p < .05 (two-tail); + p < .10 (two-tail).

Table 4 - Satisfaction with democracy in Europe (0-10, high = very satisfied).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	5.20** (.237)	3.46** (.091)	6.34** (.517)	6.42** (.510)
Winner		.648** (.091)	.649** (.091)	.329** (.113)
Age		-.0048** (.0016)	-.0048** (.0016)	-.0046** (.0016)
Education		.013 (.016)	.014 (.016)	.015 (.016)
Political interest		.149** (.033)	.148** (.033)	.148** (.033)
Non-voter		.117 (.066)	.117 (.066)	.130 (.068)
Female		-.034 (.038)	-.034 (.038)	-.013 (.019)
Finances doing well		.429** (.033)	.427** (.033)	.430** (.033)
Effective number of parties		.422** (.076)	.174** (.066)	.172** (.067)
Preferential voting		.166** (.064)	.034 (.047)	.032 (.046)
Corruption			-.038** (.006)	-.040** (.006)
Income inequality (D)			-.027+ (.016)	-.027+ (.016)
Winner * corruption				.010** (.001)
Random effects				
Intercept	1.56** (.42)	.595** (.18)	.23* (.08)	.23* (.08)
Residuals	5.08** (.23)	4.78** (.23)	4.78** (.23)	4.77** (.23)
Number of cases	51,394	50,221	50,221	50,221
Wald Chi ²	n/a	397.2**	812.1**	949.5**
Countries	28	28	28	28
ICC	.23			
R ² (over Model 1)		.19	.24	.24

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.

** = p . <. 01 (two-tail); * = p . <. 05 (two-tail).

There is a similar pattern when we model perceptions about political parties

offering choices (Table 3), and when we model satisfaction with democracy (Table 4). The ICC in Table 3 indicates that 13% of variance in attitudes about whether parties offered meaningful alternatives was due to country-level factors. Again, we find significant effects of proportionality and preferential voting on perceptions that parties offer clear alternatives (Table 3, Model 2). We also find these same electoral rules to be associated with satisfaction with democracy (Table 4, Model 2). The ICC from Table 4 demonstrates that 23% of variance in attitudes about satisfaction with democracy are explained by country-level factors (Table 4, Model 1). All of this suggests that our expectation-based measures of perceptions of democratic performance behave similarly to a satisfaction with democracy item. Results from Model 2 in tables 2, 3, and 4 also suggest that the effects of electoral arrangements demonstrated in previous studies that used OLS, with different sets of countries, appears to hold when attitudes are estimated with mixed-level models in these countries.

This is where several previous studies of perceptions of democracy have concluded. However, results from Model 3 and Model 4 in tables 2, 3 and 4 (and similar models in the Appendix) challenge the idea that these electoral rules are robust forces that affect how people evaluate how democracy is performing in their country. As Table 2 indicates (Model 3), when we introduce country-level measures of corruption and income inequality, proportionality and preferential voting are no longer significant predictors of attitudes about democratic elections, and our model fit more than doubles.⁸ Model 3 in Table 3 likewise illustrates that when inequality and corruption are introduced into estimates of attitudes about a country's party system, the effect of PR on attitudes is reduced by two-thirds (and is only nominally significant), the effect of preferential voting becomes null, and model fit increases. Likewise, Model 3 in Table 4 demonstrates that any effect of proportionality on satisfaction with democracy is cut by more than half, that the effect of preferential voting on satisfaction with democracy dissipates, and that model fit increases when we account for country-level corruption and income inequality. This is consistent with our assumption that higher levels of corruption and inequality are likely to trigger considerations of (a lack of) procedural fairness that color how a respondent views democratic performance.

⁸ Models were also estimated with a least squares measure of disproportionality, and other electoral system features that were never significant when included in these models.

Robustness tests

These substantive results are robust across several different estimations - with alternate dependent variables⁹, with a different set of European countries used for analysis, and with alternate measures of income inequality. The Appendix contains results where we constrain the analysis to include only the 21 EU nations where Wave 6 of the ESS was conducted (omitting cases such as Albania, Israel, Norway, Russia, and Ukraine), and displays results based only on EU nations with alternate measure of income inequality.¹⁰ The 21 EU nations in the ESS sample are identified in Table 1 with asterisks.¹¹ In Appendix tables 1, 2 and 3 we re-estimate our models for EU nations using the measure of change in income inequality (Model 2 and Model 3 in each table), as well as using the static EU measure of inequality from 2010. We find the same pattern of substantive results as reported above. Across the EU, people in countries with more parties in the legislature and people in countries with voting systems that were more candidate-centered (preferential) appear less likely to have seen elections and parties as falling short of their expectations of democracy (Appendix Table 1 and Table 2, Model 2), and these country-level features of elections are both associated with greater satisfaction with democracy (Appendix Table 3, Model 2).

But again, when our key social conditions are accounted for, the potential effect of these electoral institutions is substantially altered - effectively driven to zero with relation to our first two (expectations) measures of democratic performance, and having significantly smaller effects on satisfaction with democracy. Model fit also increases notably when social conditions are added. It is important to note that even within the EU, income inequality (regardless of how it is measured) and corruption have demonstrable, adverse effects on how people evaluate democracy.

The Appendix also demonstrates that these results hold regardless of whether we use change in income inequality (as reported in the main tables), or levels of inequality (as in Model 4 in each Appendix table). We conducted additional tests (available from the authors) that further establish these results are not likely to be due to an artifact of model specification or measurement. Two points about this are noteworthy. First, we

⁹ Results we report are substantively the same regardless of whether or not negative values on our expectations measure were included, or translated to absolute values, or set to zero, or omitted.

¹⁰ Gini measures of inequality (rather than measures of change) are used in Model 4 in the Appendix. From the European Union Employment, Social Affairs & Inclusion. Research findings - Social Situation Monitor, Table 3. There was no data reported for Ireland on this measure.

¹¹ Wave 6 of the ESS was not conducted in the following EU nations: Austria, Croatia, Greece, Latvia, Luxembourg, Malta, and Romania.

included additional country-level measures of institutions (a least squares indicator of disproportionality, a measure for presidential systems, and measures of assembly size) and found these unrelated to attitudes about democracy in these nations. Second, we re-estimated our models with a measure of democratic experience (years as a democracy since World War II). Despite being well correlated with our measure of corruption, our estimates are unaffected by the inclusion of age of democracy.

Discussion

Electoral institutions do matter as a factor affecting perceptions of how well democracy is functioning. We find systems with more parties and preferential ballot structure were associated positive evaluations of how elections and parties were doing in a respondent's country, and both were associated with greater satisfaction with the way democracy was working. But these institutional effects are likely much limited than what previous studies might have us expect, and they appear to be quite fragile when compared to the broader forces corruption and income inequality. Our results should serve as a reminder as to what much of the earlier 'institutions matter' literature was emphasizing, such as the maturity of political institutions, state capacity, and state institutions that have some autonomy from private economic interests. These are features of a democratic political system that are closely related to the rule of law, something that is undermined where there is greater corruption. Where income inequality is great or growing, and where corruption challenges the rule of law, the proportionality of a party system or the method of voting for candidates may be to subtle of a force to affect perceptions of how democracy is working. The former may be much more visible and immediate to people than the latter.

There are many political scientists who value the idea that electoral institutions matter, in some small part because this establishes a sort of relevance and importance for our section of the discipline. Institutions, by definition, are rather static, but electoral institutions may be more malleable than other political institutions, particularly when elites are motivated to change them (Bowler et al 2003; Bowler et al 2006). This malleability in established democracies (Bowler and Donovan 2013), as well as the emergence of new democracies, has likely enhanced the relevance of political science as source for informed advice on electoral arrangements and electoral engineering. Results presented here suggest we should exercise a great deal of caution when linking potential electoral system reforms to enhanced perceptions of democratic performance and democratic legitimacy.

References

- Aarts and Thomassen. 2008. Satisfaction with democracy: do institutions matter? *Electoral Studies*. 27(1): 5-18
- Anderson, Christopher and Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy." *American Political Science Review*. 91(1):66-81.
- Anderson, Christopher and Yulia Tverdova. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies." *American Journal of Political Science*. 47(1): 91-109.
- Anderson, Christopher, Andre Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan and Ola Listhaug. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford University Press.
- Bartles, Larry. 2009 *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan. 2013. *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, Shaun, E. Carter and David Farrell. 2003. "Changing Party Access to Elections." In B. Cain, R. Dalton and S. Scarrow (eds) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan, and Jeffrey Karp. 2006. "Why Politicians Like Electoral Institutions: Self Interest, Values or Ideology?" *Journal of Politics*. 68(2): 434-446.
- Canache, D. Jeffrey Mondak and M. Seligson. 2001. "Meaning and Measurement in Cross-national research on Satisfaction with Democracy." *Public Opinion Quarterly*. 65(x): 506-28.
- Carey, John and Matthew Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*. 14(x): 417-439
- Clarke, Harold and Allan Kornberg. 1992. "Support for the Canadian Federal Progressive Conservative Party Since 1988." *Canadian Journal of Political Science*. 25: 29-53.
- Dahl, Robert 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dalton, Russell 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies." In P. Norris (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell. 2007. "Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization, and the Changing of the American Electorate." *Electoral Studies*. 26(x): 274-86.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Evans, Peter B, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.
- Farrell, David and Ian McAllister. 2006. "Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate Systems Make a Difference?" *European Journal of Political Research*. 45(5): 723-749
- Fuchs, Dieter and Hans-Dieter Klingemann. 1995. *Citizens and the State*. Oxford University Press.
- Fuchs, Dieter. 1999. "The Democratic Culture of Unified Germany." In P. Norris (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchel. 2008. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality, and Electoral System." *Electoral Studies* 10(1): 33-51.
- Harmel, Robert and John D. Robertson. 1986. "Government Stability and Regime Support." *Journal of Politics*. 48(4): 1029-40
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2001. "Process Preferences and American

- Politics: What the People Want Government to Be." *American Political Science Review*. 95(1): 145-53.
- Horowitz, David. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Karp, Jeffrey and Susan Banducci. 2008. "Political Efficacy and Participation in Twenty-seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behavior." *British Journal of Political Science*. 38(2): 311-334.
- Karp, Jeffrey, Susan Banducci, and Shaun Bowler. 2003. "To Know it is to Love it: Satisfaction with Democracy in the European Union." *Comparative Political Studies*. 36(3): 271-292.
- Kasse, Max. 1988. "Political Alienation and Protest" In (M. Dogan ed) *Comparing Pluralist Democracies: Strains in Legitimacy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kilngemann, Hans-Dieter. 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis." In P. Norris (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuechler, Manfred. 1991. *The Dynamics of Mass Support in Western Europe: Methodological Problems and Preliminary Findings*. Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion.
- Lijphart, Arend and Bernard Grofman. 1984. *Choosing an Electoral System*.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies: 1945-1990*. Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linde, Jonas and Joakim Ekman. 2003. "Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics." *European Journal of Political Research*. 42(3): 391-408.
- Lipset, Seymour M. 1959. *Political Man: The Social Basis of Modern Politics*. New York: Doubleday
- Lockerbie, Brad. 1993. "Economic Dissatisfaction and Political Alienation in Western Europe." *European Journal of Political Research*. 23: 281-293.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Harvard University Press.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Reilly, Ben. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, Andrew. 2002. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press.
- Rose, Richard and William Mishler. 2002. "Comparing Regime Support in Non-democratic and Democratic Countries." *Democratization*. 9(2): 1-20.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Books.

- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew. 2001. "Electoral 'Efficiency' and the Move to Mixed Member Systems." *Electoral Studies*. 20(x): 173-193.
- Solt, Frederick. 2008. "Economic Inequality and Democratic Political Engagement." *American Journal of Political Science*. 52(1): 48-60.
- Steenbergen, Marco and Brad Jones. 2002. "Modeling Multilevel Data Structures." *American Journal of Political Science*. 46(1): 218-327.
- Thomassen and Van der Kolk 2009 Effectiveness and Political Support in Old and New Democracies. In H.D. Klingemann (ed.) *The Comparative Study of Electoral Systems*. Oxford University Press.
- Triesman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-national Study." *Journal of Public Economics*. 76(3): 399-457.
- Tyler, Tom. 1990. *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*. New Haven: Yale University Press.
- Weatherford, M. Stephen. 1991. Mapping the Ties That Bind: Legitimacy, Representation, and Alienation. *The Western Political Quarterly*. 44(2): 251-276.
- Weatherford, M. Stephen. 1992. "Measuring Political Legitimacy." *American Political Science Review*. 86(1):149-166.
- Weaver, R. Kent and Bert Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Weil, Frederick. 1989. "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Test with Time Series Data in Six Countries Since World War II" *American Sociological Review*. 54(x): 682-706.

Appendix - Table 1 - Elections don't meet expectations as free and fair. EU
(0-10 scale, high = larger gap between expectations and perceptions that elections are free and fair).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	2.06** (.26)	3.13** (.777)	-.217 (.871)	-5.75* (2.30)
Winner		-.349** (.085)	-.349** (.085)	-.368** (.090)
Age		.0003 (.0020)	.0004 (.0020)	.0007 (.0020)
Education		-.010 (.013)	-.010 (.013)	-.010 (.014)
Political interest		-.117** (.024)	-.117** (.024)	-.120** (.025)
Non-voter		.105 (.094)	.106 (.095)	.109 (.100)
Female		.038 (.040)	.038 (.040)	.024 (.041)
Finances doing well		-.281** (.037)	-.280** (.038)	-.291** (.039)
Effective number of parties		-.193+ (.109)	.077 (.097)	.259* (.114)
Preferential voting		-.151+ (.088)	.031 (.059)	.101 (.089)
Corruption			.044** (.013)	.055** (.013)
Income inequality (□)			.089* (.041)	
Income inequality, 2010				.147** (.059)
Random effects				
Intercept	1.31** (.55)	.936** (.40)	.359** (.12)	.34** (.09)
Residuals	4.58** (.56)	4.45** (.55)	4.45** (.55)	4.50** (.58)
Number of cases	39,112	38,367	38,367	35,914
Wald Chi ²	n/a	201.3**	345.0**	211.9**
Countries	21	21	21	20
ICC	.22			
R ² (over Model 1)		.09	.18	.18

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.

** = p . < . 01 (two-tail); * = p . < .05 (two-tail).

Appendix - Table 2 - Parties don't meet expectations about offering clear alternatives. EU (0-10 scale, high = larger gap between expectations and perceptions that parties offer alternatives).

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	3.06** (.199)	3.77** (.542)	.64* (.649)	-2.06 (1.15)
Winner		-.223** (.056)	-.224** (.056)	-.252** (.054)
Age		.0002 (.0015)	.0002 (.0015)	-.0002 (.0015)
Education		.109** (.015)	.108** (.016)	.108** (.016)
Political interest		.061** (.023)	.062** (.023)	.066** (.024)
Non-voter		-.087 (.072)	-.087 (.072)	-.090 (.076)
Female		-.029 (.034)	-.029 (.035)	-.031 (.037)
Finances doing well		-.202** (.039)	-.201** (.039)	-.218** (.038)
Effective number of parties		-.278** (.086)	-.104 (.069)	.018 (.062)
Preferential voting		-.128* (.062)	-.010 (.038)	.029 (.067)
Corruption			.027* (.013)	.035** (.010)
Income inequality (D)			.062** (.023)	
Income inequality, 2010				.099** (.036)
Random effects				
Intercept	.79** (.24)	.53** (.14)	.28* (.08)	.28* (.09)
Residuals	5.96** (.37)	5.88** (.36)	5.89** (.37)	5.88** (.39)
Number of cases	38,262	37,557	37,577	35,159
Wald Chi ²	n/a	114.5**	186.8**	152.3**
Countries	21	21	21	20
ICC	.12			
R ² (over Model 1)	n/a	.05	.09	.09

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.

** = p . < .01 (two-tail); * = p . < .05 (two-tail); + p . < .10 (two-tail).

Appendix - Table 3 - Satisfaction with democracy in the EU (0-10, high = very satisfied).
Multilevel models.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Fixed effects				
Intercept	5.16** (.247)	3.55** (.458)	6.32** (.594)	7.56** (1.44)
Winner		.612** (.107)	.613** (.107)	.644** (.111)
Age		-.0041* (.0019)	-.0041* (.0019)	-.0049** (.0019)
Education		.024 (.018)	.024 (.018)	.017 (.018)
Political interest		.170** (.034)	.169** (.035)	.189** (.033)
Non-voter		.113 (.078)	.114 (.079)	.105 (.083)
Female		-.086* (.034)	-.087* (.034)	-.073 (.034)
Finances doing well		.442** (.040)	.440** (.041)	.434** (.043)
Effective number of parties		.358** (.082)	.148* (.069)	.093* (.045)
Preferential voting		.180* (.074)	.054 (.045)	.115* (.050)
Corruption			-.042** (.011)	-.041** (.009)
Income inequality (D)			-.017 (.017)	
Income inequality, 2010				-.043 (.048)
Random effects				
Intercept	1.22** (.32)	.477** (.17)	.20* (.08)	.18 (.10)
Residuals	5.03** (.25)	4.76** (.25)	4.76** (.25)	4.66** (.24)
Number of cases	39,76	38,976	38,976	36,521
Wald Chi ²	n/a	420.5**	1558.8**	2673.0*
Countries	21	21	21	20
ICC	.195			
R ² (over Model 1)		.16	.21	.22

Source: European Social Survey 6.

Note: Multi-level models estimated with Stata 13 mixed, with weights. Standard errors in parentheses.

** = p . < . 01 (two-tail); * = p . < .05 (two-tail).

Appendix - Variables and codings

Age of democracy: Cumulative number of years a country scored a 6 or higher from 1946-2012 on the Polity IV Project Individual Country Regime Trends. Range 6-66, mean 42, sd. 23.2.

Age: Years. Range 17 - 103, mean 48.4, sd 18.6.

Corruption: Country's corruption score from Transparency International, for year that ESS was conducted in country. Scores are inverted so high values reflect more corruption. Range 9-75, mean 36.6, sd. 18.5.

Education: Seven ranked categories (1-7). Mean 3.88, sd. 1.85.

Effective number of parties: Effective number of legislative parties in a country at the time the ESS was conducted. Updated by Michael Gallagher, as per Appendix B in Gallagher and Mitchel (2008). Range 2.01 to 7.82, mean 4.2, sd 1.49.

Elections as free and fair: (Expectations) "Now some questions about democracy. Later on I will ask you about how democracy is working in [COUNTRY]. Please tell me how important you think different things are for democracy in general...please tell me how important you think it is for democracy in general that elections are free and fair." 0 = not at all important for democracy in general, 10 = extremely important for democracy in general. (Perceptions) "Now some questions about the same topics, but this time about how you think democracy is working in [COUNTRY] today... please tell me to what extent you think the following statements apply in [COUNTRY] - national' elections in [COUNTRY] are free and fair." 0 = does not apply at all, 10 = applies completely. Calculated as Expectations - Perceptions (with values below 0 at set at 0). Range 0-10, mean 2.18, sd. 2.82.

Female: Coded 1 if female, 0 if male. 54.4% coded as female.

Finances doing well: Responses to the item, "Which of the descriptions on this card comes closest to how you feel about your household's income nowadays?" Coded 4 = living comfortably on present income, 3 = coping on present income, 2 = finding it difficult on present income, 1 = finding it very difficult on present income.

Income inequality (change): Country-level gini measures from CIA World Factbook. ((Country's most recent gini value closest to time of survey minus country's previous gini value) *100). Range -5.7 to 19.3, mean 0.59, sd. 4.6.

Income inequality, EU: European Union Employment, Social Affairs & Inclusion. Research findings - Social Situation Monitor. Table 3

Non-voter: Coded 0 if respondent reported not voting or not being eligible to vote in recent election. 29.87% coded as nonvoters.

Parties offer clear alternatives: Same method and coding as above, but with respondents asked (Expectations) how important for democracy in general was it "that different political parties offer clear alternatives to one another" and (Perceptions) if "different political parties in [COUNTRY] offer clear alternatives to one another." Calculated as Expectations - Perceptions (with values below 0 at set at 0). Range 0-10, mean 2.74, sd. 2.78.

Political interest: Response to the item "How interested would you say you are in politic?" Coded 4 = very interested, 3 quite interested, 2 hardly interested, 1 not at all interested. Mean 2.3, sd. .91.

Preferential voting: Index ranking electoral systems on intra-party dimension ranging from most-candidate centered to most party-centered. From Farrell and McAllister 2006, *European Journal of Political Science*, and authors calculations. Range 1.4 - 10, mean 3.4, sd 2.14.

Satisfaction with democracy: "And on the whole, how satisfied are you with the way democracy works in [country]?" Extremely dissatisfied = 0, extremely satisfied = 10, mean 5.20, sd, 2.56.

Winner: Coded 1 if respondent voted for party winning most votes in most recent election and/or voted for largest party in governing coalition formed after most recent election; 0 if otherwise. 23.7% coded as winners.

Artigo recebido em: 10/08/2015

Artigo aceito para publicação em: 10/11/2015



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO – UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA

BUDGET EXECUTION AND COALITIONAL PRESIDENTIALISM – AN EXPLORATORY APPROACH

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt *

Resumo: Este trabalho explora as potencialidades dos dados do orçamento federal para a discussão de hipóteses relevantes da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. A partir da análise exploratória de dados e do teste estatístico de hipóteses, aborda a proposição teórica de utilização do orçamento como instrumento de barganha do Executivo frente aos parlamentares, identificando padrões de comportamento na execução de emendas orçamentárias e discutindo a consistência desses padrões com as visões predominantes acerca do papel dos Poderes no jogo orçamentário.

Palavras-chaves: Presidencialismo de coalizão; Orçamento; Emendas orçamentárias

Abstract: This paper explores how data on the Brazilian federal budget may be helpful to discuss relevant hypotheses about the country's coalitional presidentialism. Using exploratory data analysis and statistical testing of hypotheses, it assesses some theoretical propositions regarding the usage of budgeting by the Executive as a bargain tool *vis-à-vis* congressmen, spotting behavioral standards in the disbursement of budgetary earmarks and discussing those patterns' consistency with the prevailing visions on the role of each branch in the budgetary game.

Keywords: Coalitional presidentialism; Budgeting; Budgetary earmarks.

1 Introdução – presidencialismo de coalizão e emendas orçamentárias

No contexto brasileiro do "presidencialismo de coalizão" pós-1988, parte significativa da literatura acentua que a governabilidade foi tornada possível por uma série de instrumentos

* Graduado em Ciências Econômicas (UFRJ). Docente de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas (Brasília) e consultor legislativo do Senado Federal. Atua principalmente nas seguintes áreas: orçamento, controle e assessoramento legislativo. É mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (fernandomrbbackup@gmail.com).

que permitem ao Presidente da República formar, organizar e manter em torno de si, após a eleição, uma coalizão de apoio no Legislativo que lhe permita avançar a sua agenda de políticas públicas (BITTENCOURT, 2012). Estes instrumentos são de variada natureza. Uma corrente de autores enfatiza a subordinação concreta do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas, que teria origem nas regras institucionais, decorrentes tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais - em particular os regimentos internos das Casas Legislativas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; MONTERO, 2009; PALERMO, 2000; SANTOS, 1997; SHUGART; CAREY, 1992.). Outra vertente observa que o poder de agenda não é absoluto e que é necessário negociar coalizões, por meio de um complexo jogo de transações entre o Executivo e os parlamentares, trocando o apoio parlamentar por uma série de concessões aos legisladores, individual e coletivamente.

Inclui-se nessa negociação a possibilidade de coparticipação de seus aliados nos cargos de responsabilidade política (AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; POWER; RAILE, 2011)¹. Mas a forma canônica de transação entre Executivo e parlamentares, na tradição distributivista (ARNOLD, 1991, *apud* FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MAYHEW, 1974, *apud* SAMUELS, 2000; AVELAR; CINTRA, 2007; LEMOS; RICCI, 2011; LLANOS, 2007), é a distribuição de bens *pork* na forma de rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos para obras e serviços natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma "benesse" do parlamentar individual: em síntese, as emendas parlamentares ao orçamento (AMES 1995; CAREY; SHUGART, 1995; MAINWARING, 1999; BITTENCOURT, 2008; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011; PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2003; BEZERRA, 1999).²

Dentro deste quadro teórico, portanto, torna-se relevante investigar empiricamente a proposição e gestão das emendas ao orçamento. Do ponto de vista metodológico, os estudos de natureza orçamentária mostram-se promissores em função da grande quantidade de informação quantitativa hoje facilmente disponível para o orçamento federal, tanto em *panel* quanto em séries temporais, permitindo o aprofundamento de análises com base estatística solvente.

O objetivo deste trabalho é explorar as possibilidades de um tratamento estatístico simples dos dados orçamentários para avançar a discussão da dinâmica do funcionamento do presidencialismo brasileiro. Nesse sentido, apresenta-se uma análise exploratória de dados sobre a execução das despesas orçamentárias federais, seguida do teste de algumas hipóteses simples extraídas da linha central de argumentação acima delineada no que se refere à utilização do

¹ Junto a esses autores "clássicos" que estudam a patronagem a partir da divisão dos postos de nível ministerial (*cabinet posts*) entre os partidos – a qual está diretamente associada à capacidade de influir na formulação de políticas (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011, p.6), têm surgido trabalhos posteriores que examinam não só os cargos no gabinete, mas também a repartição das centenas ou milhares de cargos preenchidos por livre nomeação em todos os escalões (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, P. 241; POWER; TAYLOR, 2011A, P. 264; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011A)

² Também, com menos ênfase, fala-se da proposição de matérias legislativas de natureza particularista como

orçamento como instrumento da relação política entre o Poder Executivo e os membros do Congresso Nacional.

2 Conteúdo informacional do grau de execução das emendas

Uma das medidas de avaliação das despesas orçamentárias é o grau de execução das mesmas, ou seja, em que medida a autorização de despesa constante do orçamento é efetivamente materializada como despesa pública. Isto porque, tendo em vista a atual prática orçamentária brasileira, mesmo que uma determinada despesa esteja prevista no orçamento, ela somente se realizará caso o Executivo adote todas as providências relativas à realização do gasto, inclusive a deliberação de gastar ou não, deliberação esta que se encontra, na prática, dependente de posição discricionária do Poder Executivo. Não se trata aqui de afirmar a validade jurídica dessa discricionabilidade absoluta do Executivo na realização ou não da despesa autorizada (a qual, desde logo, refutamos), mas simplesmente de tomar como premissa empírica que essa vem sendo a prática ininterrupta observada e tolerada por todos os Poderes (para uma discussão em profundidade da inconstitucionalidade desta prática “autorizativa” do Orçamento, cf. TAQUES, 2013).

Assim, a prática do Executivo em relação às emendas refletirá potencialmente a posição que assume ante os legisladores. Mais precisamente, as emendas introduzidas pelo Congresso Nacional ao orçamento indicam despesas que são do interesse declarado dos parlamentares e que não foram contempladas no rol de despesas propostas pelo Executivo no projeto. Em função dessa diferença, as despesas constantes do orçamento podem ser classificadas para os fins analíticos deste trabalho em três categorias:

a) Emendas puras- aquelas despesas criadas pelo Congresso, por meio de emendas, cujo objeto não existia na proposta enviada pelo Presidente da República (despesas presumivelmente de interesse exclusivo dos parlamentares);

b) Emendas de acréscimo - aquelas programações que já existiam na proposta do Executivo, mas que receberam mais dinheiro por força de emendas (ou seja, aquelas despesas já de interesse do Executivo nas quais o Congresso manifesta também ter interesse a ponto de aumentar-lhes os recursos); e

c) Programação sem emendas - programação recebida do Executivo para a qual o Congresso manifesta indiferença ou desinteresse (por meio da simples manutenção ou da redução do valor autorizado para a despesa, em relação ao valor proposto pelo Executivo).

Caso a execução das emendas seja de fato uma ferramenta de barganha do Executivo em troca de apoio, caberá então a hipótese de que o tratamento dado a cada uma dessas categorias seja distinto. Neste sentido, a hipótese consistente com a teoria de que as emendas são trocadas por apoio legislativo é a de que o Executivo executa as despesas de interesse dos

instrumento de natureza similar (AMORIM NETO; SANTOS, 2002).

parlamentares em menor proporção do que as de seu próprio interesse (porque o faz de forma condicional, apenas em troca de apoios em outras posições dentro da agenda da coalizão). Assim, o grau de execução das emendas puras seria, nessa hipótese, menor que o da programação sem emendas (os dois casos mais extremos). Quanto às emendas de acréscimo, teriam um grau de execução intermediário, por concorrerem nelas duas motivações distintas de sentido contrário. Estas são as hipóteses testadas neste trabalho.

3 Metodologia e organização dos dados

O levantamento empírico foi realizado com os dados do orçamento federal de 2013, por tratar-se de um ano não eleitoral (sem sofrer, portanto, as excepcionalidades aplicáveis à despesa pública por força da lei eleitoral) e que não representa o primeiro ano de uma legislatura (portanto, quando os dois lados já adquiriram prática e familiaridade recíproca para o jogo). Os dados foram extraídos do sistema SIGA Brasil³, abrangendo as despesas federais com obras e equipamentos, não consideradas obrigatórias por lei e não incluídas pelo Executivo na relação de empreendimentos do PAC⁴. Por essa seleção prévia, restringe-se a análise àquelas despesas mais tipicamente discricionárias, com o fim de minimizar a influência nos resultados de outros fatores que possam afetar a priorização de uma determinada despesa, como eventuais obrigações legais. Após a descarga do sistema SIGA Brasil em planilha Excel, os dados foram tratados no ambiente R para fins de análise estatística⁵.

A variável estudada é o grau de execução de cada despesa individualizada no

³ Sistema SIGA Brasil, Universo Despesa Execução 2013.

⁴ Aplicando os seguintes filtros de seleção no Universo: GND-4; Indicadores de Resultado Primário "Resultado Lei = 2" e "Resultado EOF = 2.

⁵ Após a descarga da planilha Excel e sua exportação para um arquivo CSV e a montagem de um *data frame* do R. Os arquivos de dados e os scripts utilizados encontram-se à disposição para eventuais consultas junto ao autor. Como filtros prévios, foram excluídos os valores de despesa que apresentavam valor zero na lei orçamentária aprovada (e que, portanto, não foram autorizados pelo Congresso) ou cujo valor autorizado foi reduzido a zero posteriormente (ou seja, que tiveram seu cancelamento formalmente autorizado pelo Legislativo, ainda que durante o exercício). Estes casos não seriam pertinentes para a análise ora empreendida, pois foram despesas sobre as quais o Congresso formalmente manifestou seu desinteresse, autorizando o cancelamento. Para a montagem do arquivo final, acrescentou-se o dado essencial do “Grau de Execução”, criando-se uma nova coluna com a divisão do campo “Despesa Executada” pelo campo “Valor Autorizado” (O divisor, portanto, inclui o valor dos créditos adicionais, o que é relevante na medida em que se trata igualmente de manifestação do Congresso sobre o mérito da respectiva despesa, ainda que posteriormente à aprovação da Lei Orçamentária). Em seguida, foram eliminadas as linhas com graus de execução inferiores a zero e superiores a 1. Isto é o mais próximo possível, conceitualmente, à exclusão de *outliers*, uma vez que a ocorrência destes valores não tem sentido lógico na estrutura de dados e representaria, provavelmente, erros de sistema (não houve, na base examinada, valores inferiores a zero; foram excluídos valores superiores a um, que podem representar tanto registros inconsistentes no sistema de origem quanto a eventual ocorrência da reabertura de saldos de créditos especiais e extraordinários aprovados no último trimestre do ano (art. 167, § 2º, da CF/88). Diante da possibilidade de que representem erros, porém, e da pequena materialidade do total detectado, optou-se por excluir essas unidades observacionais da análise. Em seguida, o *data frame* global foi dividido em três tabelas diferentes, conforme contivessem:

a) as “emendas puras”: Valor PL (Valor do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Executivo) = 0 e Dotação Inicial (Valor na Lei Orçamentária Aprovada) > 0, ou seja, uma funcional criada pelo Legislativo – 3117 funcionais no total;

b) as “emendas de acréscimo”: Valor PL <> 0 e Dotação Inicial > Valor PL, ou seja, uma funcional aumentada pelo Legislativo – 171 funcionais no total;

c) a “programação sem emendas”: Valor PL <> 0 e Dotação Inicial <= Valor PL, ou seja, uma funcional trazida

orçamento⁶, obtido pela divisão do valor da despesa efetivamente executada⁷ pelo Poder Executivo pelo valor autorizado para aquele objeto pelo Congresso Nacional⁸. Naturalmente, o Grau de Execução variará entre 0 (execução nula - nenhuma parcela da despesa autorizada teve cumpridas pelo Executivo quaisquer das etapas administrativas que permitiriam a sua execução no exercício ou em exercícios subsequentes) e 1 (execução total - a totalidade da despesa foi objeto de pelo menos uma das etapas que permitiriam a sua execução). Esta variável é observada comparativamente em três conjuntos diferentes: o que contém as emendas puras (objeto de despesa criado pelo Legislativo), as emendas de acréscimo (objeto de despesa cujo valor foi aumentado pelo Legislativo) e a programação sem emendas (despesa ignorada ou reduzida pelo Legislativo), incluindo respectivamente 3117, 171 e 986 programações cada um.

4 Análise exploratória do grau de execução entre as diferentes categorias de emendas

Em primeiro lugar, não é de surpreender o número absoluto de observações de cada um: ainda que o número de programações vindas do executivo no PLOA seja muito maior, grande parte delas será de despesas obrigatórias, ou de custeio, ou mesmo despesas marcadas como pertencentes ao PAC. Para o subconjunto de despesas que selecionamos, pelo seu caráter de discricionariedade e (na visão do Executivo) baixa prioridade em relação às do PAC, o número de itens criados pelo Legislativo tende realmente a ser maior do que os remanescentes da proposta do Executivo.

As principais estatísticas descritivas dos subconjuntos parecem confirmar as hipóteses iniciais. Com efeito, a execução das emendas de acréscimo e da programação sem emendas é, na média, quase o dobro das emendas puras, e a variação destas é inusualmente alta (o desvio-padrão é maior que a média), mostrando um tratamento muito menos uniforme que o das demais.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas para as categorias de despesa

Categoria	Média	Desvio-padrão	Coefficiente de Variação
Emendas puras	0.3785118	0.4544601	1.20065
Emendas de acréscimo	0.6414193	0.3361274	0.524037
Programação sem emendas	0.6115235	0.3964932	0.6483697

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

pelo Executivo, mas ignorada - ou reduzida - pelo Legislativo – 986 funcionais no total.

⁶ A individualização considerada é a “Funcional” até o nível de subtítulo, que representa o máximo grau de detalhamento possível da discriminação do objeto de uma despesa no orçamento federal.

⁷ Este conceito, no repositório do sistema SIGA Brasil, inclui a despesa liquidada e a despesa inscrita em Restos a Pagar, o que é compatível com o conceito de que qualquer medida efetivamente adotada pelo Poder Executivo tendente à execução da despesa é relevante para a análise realizada, ainda que não tenha havido a conclusão formal do processo de execução mediante a liquidação ou o pagamento.

⁸ Esse divisor adiciona ao valor da lei orçamentária o valor dos créditos adicionais, na medida em estes representam igualmente manifestação do Congresso sobre o mérito da respectiva despesa, ainda que posteriormente à aprovação da Lei Orçamentária.

O histograma das emendas reforça esta impressão. As emendas puras têm sua execução concentrada nos dois extremos (a maioria absoluta inferior a 10%, e uma parcela minoritária superior a 90%), com praticamente nenhuma ocorrência de um grau de execução intermediário, indicando a possibilidade de um manejo *ad hoc* (ou seja, executar ou não executar segundo critérios discricionários vinculados à relação política do Executivo com o parlamentar).



Figura 1 – Histograma da categoria Emendas puras
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

As emendas de acréscimo têm uma distribuição relativamente equilibrada do grau de execução entre os demais grupos (exceto o superior a 90%, com clara predominância). Ou seja, verifica-se maior parcela com execução alta (compatível com um interesse maior do Executivo em realizar esse gasto), e uma distribuição mais homogênea dos diferentes graus.

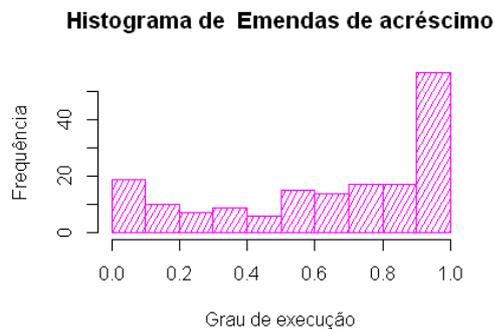


Figura 2 – Histograma da categoria emendas de acréscimo
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Já a programação sem emendas tem um perfil mais próximo ao das emendas de acréscimo (valores intermediários mais importantes em relação aos extremos, valores superiores a 90% mais frequentes que os inferiores a 10%), sendo pouco perceptível, visualmente, uma diferença entre ambos os grupos.



Figura 3 – Histograma da categoria programação sem emendas
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

O exame dos três grupos sugere existir uma concentração nos extremos (muito mais pronunciada para as novas despesas criadas pelo Congresso), com curvas de frequência em forma de “U” (o que questiona desde logo a própria hipótese de normalidade dos dados), bem como uma diferença significativa entre as programações trazidas pelo Executivo e aquelas abertas pelo Congresso.

A característica de concentração extrema do primeiro conjunto é confirmada pelo *box-plot*, que praticamente não permite distinguir a distribuição, por tão concentrada nos extremos. De fato, o extremo inferior, o primeiro quartil e a mediana são iguais a zero, enquanto o terceiro quartil é 0,9948 para um extremo superior de 1,0⁹. Já o *box-plot* dos demais é mais visível, deixando claro que, conquanto concentradas nos extremos, têm distribuição mais alongada entre os extremos. As medianas são próximas (e um superiores à média, ambas entre 70% e 80%), mas a programação sem emendas tem uma maior parcela de suas unidades com graus menores de execução.

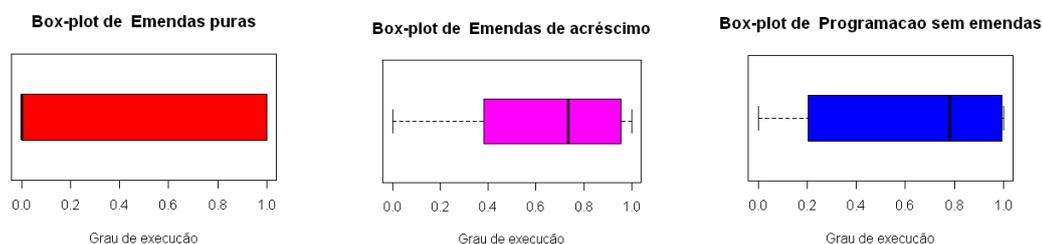


Figura 4 – *Box-plot* das três categorias em mesma escala
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

5 Formulação e teste das hipóteses

As hipóteses a testar, já antecipadas na seção introdutória, são alinhadas à premissa teórica de que, sendo a execução do orçamento de interesse dos parlamentares uma ferramenta de barganha, interessa mais ao Executivo gastar com as suas programações do que aquelas criadas pelo Legislativo. Assim:

⁹ Dados da função “*boxplot.stats*”:
 > *boxplot.stats*(emendas.puras\$grau.execucao, coef = 0)
 \$stats

- 1) O grau de execução das emendas puras (despesas de interesse exclusivamente parlamentar) deve ser menor do que o da programação sem emendas (interesse exclusivamente do Executivo);

$$\begin{array}{ll}
 H_0: & \text{emendas.puras}\$grau.de.execução < \\
 & \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução \\
 H_1: & \text{emendas.puras}\$grau.de.execução \geq \\
 & \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução
 \end{array}$$

- 2) O grau de Execução das emendas puras deve ser maior do que as das emendas de acréscimo (que agrupam parcelas de interesse dos dois Poderes);

$$\begin{array}{ll}
 H_0: & \text{emendas.puras}\$grau.de.execução < \\
 & \text{emendas.de.acrescimo}\$grau.de.execução \\
 H_1: & \text{emendas.puras}\$grau.de.execução > \\
 & \text{emendas.de.acrescimo}\$grau.de.execução =
 \end{array}$$

- 3) O grau de Execução das emendas de acréscimo (que agrupa parcelas de interesse dos dois Poderes) deve ser menor do que as da programação sem emendas;

$$\begin{array}{ll}
 H_0: & \text{emendas.de.acrescimo}\$grau.de.execução < \\
 & \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução \\
 H_1: & \text{emendas.de.acrescimo}\$grau.de.execução > \\
 & \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução =
 \end{array}$$

Para o teste empírico, a análise gráfica já sugere um desafio do ponto de vista estatístico: a distribuição de frequência dos três conjuntos possivelmente não representa uma distribuição normal. De fato, os testes estatísticos de normalidade¹⁰ indicam claramente não se tratar de uma normal:

Tabela 2 – Testes de normalidade para as três categorias de despesa

Categoria	Teste de normalidade Shapiro-Wilk		Teste de Kolmogorov-Smirnov com uma amostra	
	Estatística W	p-value	Estatística D	p-value
Emendas puras	0.6882	< 2.2e-16	0.3474	< 2.2e-16
Emendas de acréscimo	0.8739	= 8.402e-11	0.143	= 0.00183
Programação sem emendas	0.8085	< 2.2e-16	0.2217	< 2.2e-16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Para os testes Shapiro-Wilk, todos os *p-values* são muito inferiores a 0,05, ou seja, há fundamento para rejeição da hipótese nula do teste (a de que a amostra examinada provém de uma distribuição normal)¹¹. Os testes Kolmogorov-Smirnov aplicados a cada um dos três

[1] 0.00000 0.00000 0.00000 0.99948 1.00000

¹⁰ Teste Shapiro-Wilk (função R: “*shapiro.test*”) e Teste Kolmogorov-Smirnov com uma amostra e hipótese alternativa bilateral (função R “*ks.test*”)

¹¹ “The Kolmogorov–Smirnov test and Shapiro–Wilk test do just this: they compare the scores in the sample to a normally distributed set of scores with the same mean and standard deviation. If the test is non-significant ($p > .05$) it tells us that the distribution of the sample is not significantly different from a normal distribution (i.e. it is probably

conjuntos de dados normalizados, comparados com uma normal (0,1), oferecem um *p-value* igualmente inferior ao limiar de 0,05, rejeitando a hipótese nula de igualdade entre a distribuição de cada grupo e uma normal¹².

As mesmas conclusões derivam-se do gráfico Q-Q Plot: as linhas dos dados dos três conjuntos afastam-se significativamente do traçado esperado para uma distribuição normal de mesma média e desvio-padrão, especialmente nos valores extremos.

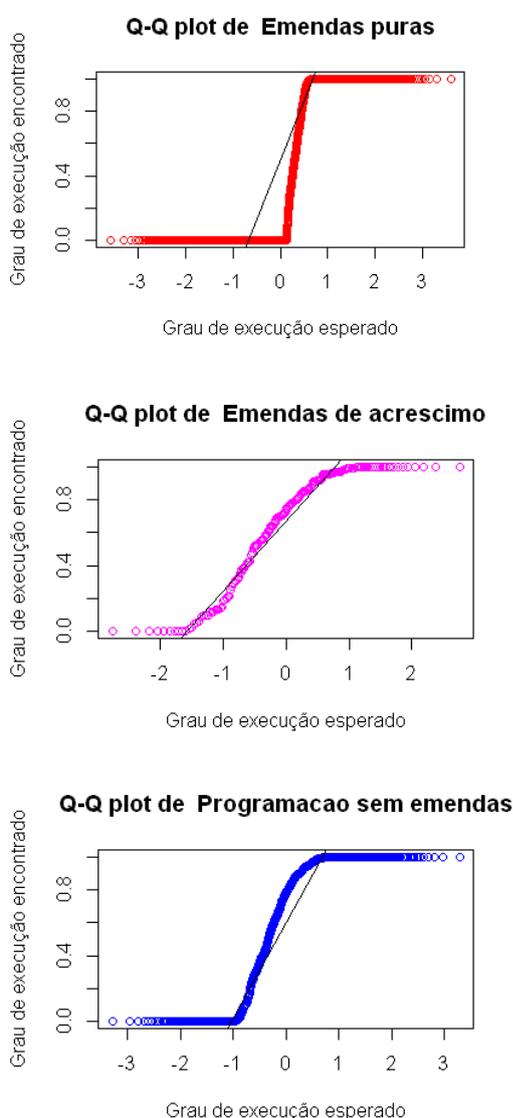


Figura 5 – *Q-Q plot* das três categorias de despesa
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Não obstante a virtual impossibilidade de considerar os três conjuntos de dados como normalmente distribuídos de per si, a aplicação de teste de comparação de médias (“teste t”)

normal). If, however, the test is significant ($p < .05$) then the distribution in question is significantly different from a normal distribution (i.e. it is non-normal)”. (FIELD, 2009, p. 144)

¹² “Alternatively, y can be a character string naming a continuous (cumulative) distribution function, or such a function. In this case, a one-sample test is carried out of the null that the distribution function -which generated x is distribution y with parameters specified by”. (R CORE TEAM, 2014a, p. 1332).

ainda tem sentido estatístico. Pelo Teorema do Limite Central, para qualquer distribuição da população, a distribuição amostral das médias das amostras extraídas dessa população pode ser aproximada pela distribuição normal, à medida que o tamanho da amostra se torna maior¹³. Portanto, se tomarmos os dados de 2013 como uma amostra dos possíveis comportamentos do Executivo com relação aos diferentes tipos de intervenção do Congresso na formação da lei orçamentária, temos uma distribuição teórica da probabilidade desse comportamento (sintetizado pela média do grau de execução) com características de normalidade, permitindo inferir a partir daí uma eventual diferença estatisticamente significativa entre essas distintas condições orçamentárias. O “teste-t” depende apenas dessa premissa (e não da distribuição normal da população ou da amostra respectiva)¹⁴, e portanto pode ser aplicado no caso que estudamos.

Mais especificamente, o “teste t” dirá se a probabilidade da diferença entre as médias dos pares de conjuntos de dados escolhidos ser negativa (medida pela estatística “t”) é superior àquela que seria esperada para a obtenção puramente ocasional ou fortuita dessa diferença em alguma amostra¹⁵. Pela natureza da formulação teórica subjacente, fazemos as hipóteses unicaudais ou unidirecionais (pois temos a direção da diferença esperada na hipótese), e evidentemente trata-se de um teste não-pareado ou independente, pois refere-se a grupos diferentes de observações (e não à aplicação da mesma condição aos mesmos sujeitos em momentos diferentes no tempo).

O “teste t” exige, ainda, uma avaliação prévia da variância das amostras comparadas, ou seja, se são iguais ou não (MERCADO; MACÍAS; BERNARDI, 2009), caso contrário uma aproximação numérica precisará ser feita ao teste¹⁶. Uma primeira impressão baseada na análise exploratória sugere que efetivamente não sejam consideradas iguais. Porém, é conveniente reforçar esta impressão com o teste F aplicado aos pares de conjuntos a serem comparados (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2001). Com efeito, os resultados do teste F indicam uma probabilidade mínima de igualdade de variância (razão entre variâncias = 1) ser encontrada

¹³ Anderson, Sweeney, Williams, 2002, p. 263; Schwartz; Marciano, 2014, p55. Este tamanho da amostra para o qual se aplica a convergência à normalidade não tem uma definição única, mas uma “*rule of thumb*” baseada em estudos empíricos garante que amostras com tamanho de 30 elementos ou mais já atendem a esta condição (KACHIGAN, 1982, p. 111). O tamanho dos conjuntos de dados aqui analisados, evidentemente, supera qualquer limiar que se deseje para o cumprimento dessa condição.

¹⁴ *Both the independent t-test and the dependent t-test are parametric tests based on the normal distribution [...]. Therefore, they assume:*

- *The sampling distribution is normally distributed. In the dependent t-test this means that the sampling distribution of the differences between scores should be normal, not the scores themselves (see section 9.4.3).*
- *Data are measured at least at the interval level.* (Field, 2009, p. 326)

¹⁵ *As with the dependent t-test we can compare the obtained value of t against the maximum value we would expect to get by chance alone in a t-distribution with the same degrees of freedom (these values can be found in the Appendix); if the value we obtain exceeds this critical value we can be confident that this reflects an effect of our independent variable* (R CORE TEAM, 2014A, p. 336).

¹⁶ *var.equal* : *a logical variable indicating whether to treat the two variances as being equal. If TRUE then the pooled variance is used to estimate the variance otherwise the Welch (or Satterthwaite) approximation to the degrees of freedom is used.* (R CORE TEAM, 2014A, p. 1563). Daí a razão para a utilização do teste “Welch t” pelo R em lugar do teste clássico. No mesmo sentido, <<http://www.utdallas.edu/~ammann/stat6V99/node2.html>>.

por acaso, estando esta igualdade fora do intervalo de confiança. Nessas condições, justifica-se o conservadorismo de realizar o teste indicando que as variâncias dos conjuntos testados não são iguais.

Tabela 3 – Teste F¹⁷ de comparação das variâncias das três categorias de despesa

Pares de Categorias comparadas	Estatística F	Num. Graus de Liberdade	p-value	Teste F para comparar duas variâncias		
				Intervalo de confiança (95 %) para a relação entre as variâncias das categorias comparadas		
				Limite inferior	Média	Limite Superior
Emendas puras vs. Emendas de acréscimo	1.828	3116	8.327e-07	1.452748	1.828031	2.250833
Emendas puras vs. Programação sem emendas	1.3138	3116	2.716e-07	1.185523	1.313772	1.451960
Emendas de acréscimo vs. Programação sem emendas	0.7187	985	0.007466	0.5759992	0.7186812	0.9139232

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Feitas essas ressalvas, podemos então realizar o “teste t” independente/não-pareado para cada par de categorias de despesas, unicaudal, com variâncias desiguais, tendo por hipótese nula (H_0) que a média de uma das categorias é menor do que a outra, na direção já indicada¹⁸.

Os resultados apontam que, para alguns dos pares, não é possível rejeitar a hipótese nula.

Tabela 4 – Teste T (Welch)¹⁹ de comparação das três categorias de despesa duas a duas

Pares de Categorias comparadas (“X” VS.. “Y”)	Estatística t	Num. Graus de Liberdade	p-value	Teste T (Welch) para comparar duas amostras		
				Intervalo de confiança (95 %) unicaudal para a diferença entre as médias das categorias comparadas		
				Limite inferior	Média estimada de “X”	Média estimada de “Y”
Emendas puras vs. Emendas de acréscimo	-9.7509	205.694	< 2.2e-16	-0.2183577	0.3785118	0.6414193
Emendas puras vs. Programação sem emendas	-15.51	1871.64	< 2.2e-16	-0.2082883	0.3785118	0.6115235
Emendas de acréscimo vs. Programação sem emendas	1.0439	259.34	= 0.8513	0.07717047	0.6414193	0.6115235

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

No primeiro teste (se emendas puras têm grau de execução menor que emendas de

¹⁷ Função R “var.test”, testando a hipótese nula de que a relação entre a variância das duas amostras testadas é igual a um (ou seja, as variâncias são iguais), em teste bicaudal.

¹⁸ Como já visto, a expectativa de que a média do grau de execução das emendas puras seja menor que a das emendas de acréscimo e que a da programação sem emendas, e a das emendas de acréscimo seja também menor que a da programação sem emendas.

¹⁹ Função R “t.test”, incluindo nos parâmetros as opções: “alternative = c(“less”)”, “paired = FALSE”, “var.equal = FALSE”, “conf.level = 0.95”

acrécimo), temos que o *t-value* é negativo e bastante alto, indicando uma diferença negativa entre a média dos dois grupos, bastante grande em relação ao erro padrão. O *p-value*, como seria de se esperar, é bastante inferior ao nível de confiança de 0,05, indicando muito pequena probabilidade de que os valores comparados sejam obtidos caso a hipótese nula seja verdadeira (ou seja, se os dois grupos têm a mesma média, a possibilidade de uma diferença de médias ser extraída de ambos teria esta mínima probabilidade). O intervalo de confiança para a diferença entre as médias tem por limite²⁰ um número negativo, indicando que se espera que em 95% dos casos essa diferença seja realmente negativa. Assim, há fundamento para rejeitar a hipótese nula, ou seja, a hipótese de que as médias são iguais (corroborando provisoriamente, para uso em futuros testes mais precisos, a hipótese alternativa de que as emendas puras têm grau de execução menor que o das emendas de acréscimo).

No segundo teste (se emendas puras têm grau de execução menor que a programação sem emendas), o *t-value* também é negativo e ainda mais alto (diferença entre as médias negativa e alta frente ao erro padrão). De igual modo, o *p-value* sequer se aproxima do nível de confiança de 0,05 (baixa probabilidade de obtenção, sob a hipótese nula, dos valores examinados). O intervalo de confiança para a diferença entre as médias tem um limite negativo ainda menor (expectativa de que em 95 % dos casos a diferença seja negativa). Aqui também, portanto, há fundamento para rejeitar a hipótese nula (da mesma forma, corroborando provisoriamente a hipótese alternativa de que as emendas puras têm grau de execução menor que o da programação sem emendas).

O terceiro teste (se emendas de acréscimo têm grau de execução menor que a programação sem emendas) é consistente com a suposição teórica de que existem interesses contrapostos: a direção da resposta não é conclusiva. O *t-value* (1,04) é positivo e pequeno, o *p-value* de 0,85 supera bastante o nível de confiança de 0,05 (indicando que a possibilidade de obtenção dos resultados é muito alta mesmo se vigente a hipótese nula). O intervalo de confiança para a diferença entre as médias tem um limite positivo, indicando que uma faixa significativa de valores não-negativos (de 0 a 0,7) tem probabilidade de surgir em 95% dos casos). Destarte, neste ponto o teste falha em rejeitar a hipótese nula, não sendo possível descartar dentro do grau de segurança escolhido de 95 % a possibilidade de que a execução das emendas de acréscimo seja igual ou maior que a programação sem emendas.

Em função desse resultado, estendemos o teste para verificar agora a hipótese de igualdade entre as médias (ou seja, de que o tratamento pelo Executivo das programações preexistentes com valor aumentado pelo Congresso seja igual ao daquelas que o Legislativo ignorou ou mesmo reduziu). As hipóteses nula e alternativa ficam então assim enunciadas:

²⁰ Limite único, no caso, pelo fato do teste ser unicaudal.

$$\begin{aligned}
 H_0: & \quad \text{emendas.de.acrécimo}\$grau.de.execução = \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução \\
 H_1: & \quad \text{emendas.de.acrécimo}\$grau.de.execução \neq \text{programação.sem.emendas}\$grau.de.execução
 \end{aligned}$$

O novo teste tampouco nos autoriza a rejeitar a hipótese nula: mantido naturalmente o valor de *t* em relação ao teste anterior, temos um *p-value* ainda superior ao nível de confiança (probabilidade da ocorrência sob hipótese nula), e um intervalo de confiança que inclui o valor zero (igualdade entre as médias). Portanto, tampouco a suposição de igualdade entre as médias pode ser rejeitada, persistindo a sua plausibilidade para desenvolvimentos posteriores da teoria.

Tabela 5 – Teste T (Welch)²¹ de comparação Emendas de acréscimo vs. Programação sem emendas

Pares de Categorias comparadas (“X” VS.. “Y”)	Estatística t	Num. Graus de Liberdade	Teste T (Welch) para comparar duas amostras				
			<i>p-value</i>	Intervalo de confiança (95 %) unicaudal para a diferença entre as médias das categorias comparadas		Média estimada de “X”	Média estimada de “Y”
				Limite inferior	Limite Superior		
Emendas de acréscimo vs. Programação sem emendas	1.0439	259.34	= 0.2975	-0.02649730	0.08628899	0.6414193	0.6115235

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Estes resultados podem ser visualizados com o gráfico abaixo (FIELD, 2009), no qual são plotados os intervalos de confiança da média segundo a distribuição *t*²².

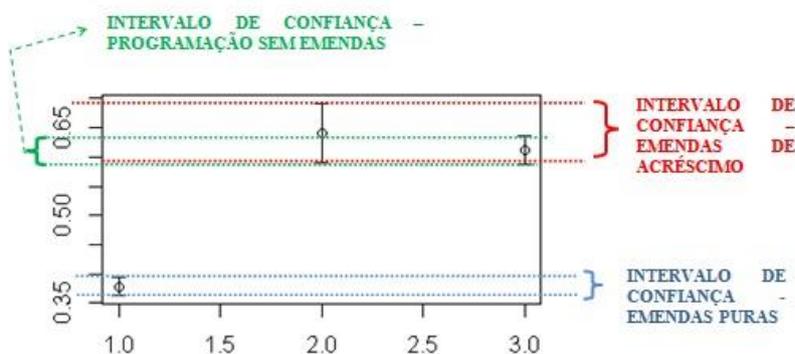


Figura 6 – Gráfico de intervalos de confiança das três categorias em mesma escala
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sistema SIGA Brasil

Fica claro no gráfico o sentido dos testes: dentro do nível de confiança desejado, a média para emendas puras ficará, em 95% das ocorrências, dentro dos limites do intervalo à esquerda, não se superpondo às médias dos outros dois. Já entre os intervalos de emendas de acréscimo e programação sem emendas, há superposição dos intervalos, indicando que a faixa

²¹ Função R “*t.test*”, incluindo nos parâmetros as opções: “alternative = c(“two-sided”)”, “paired = FALSE”, “var.equal = FALSE”, “conf.level = 0.95”

²² Para as emendas puras, a construção do intervalo foi feita aqui segundo um teste bicaudal, para consistência na apresentação junto com as demais (embora o teste de hipótese tenha sido mais rigoroso, unicaudal).

de valores esperados para ocorrência das médias dos dois grupos em 95% dos casos inclui um intervalo em que podem coincidir.

6 A modo de conclusão

O exame procedido no subconjunto de despesas selecionado do orçamento federal de 2013 sugere, portanto, a corroboração provisória da hipótese do tratamento diferenciado por parte do Executivo em relação às despesas introduzidas no orçamento pelo Congresso, ou seja, de que o Executivo, nas circunstâncias mais amplas possíveis de discricionariedade²³, executa uma proporção menor das despesas criadas por emenda parlamentar do que daquelas despesas que já constavam no projeto de lei orçamentária que submeteu ao Congresso²⁴.

Essa constatação é compatível com a abordagem teórica de que a execução das emendas parlamentares (despesas de interesse dos legisladores contidas no orçamento) é utilizada como instrumento de barganha: ficando demonstrada a sua aplicação segundo critérios diferentes dos das demais despesas, permanece de pé a possibilidade de que o fator discriminante dessa diferença seja exatamente o resultado da barganha política por apoio entre os legisladores. De um ponto de vista institucional, isso coloca igualmente a constatação de que, para além da eventual obrigatoriedade de certas despesas proveniente de outras leis materiais, o orçamento contém despesas “de primeira classe” e “de segunda classe” em relação à sua aplicação, sendo essa classificação determinada por critérios que não são os constantes no ordenamento jurídico, mas sim provenientes de discricionariedade administrativa ou política - o que a nosso ver contradiz os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade e independência dos Poderes²⁵.

Quanto a uma eventual diferença entre o tratamento dado pelo Executivo às modificações pelo Congresso do valor das despesas que já constavam da proposta, frente àquelas que permaneceram inalteradas, os testes não são conclusivos, não sendo possível rejeitar que seja o mesmo. Assim, a afirmação sobre uma eventual alteração de tratamento em função da simples alteração pelo Congresso desses montantes necessitaria de uma análise mais fina dos dados. Do ponto de vista teórico, essa diferenciação entre os dois resultados não é implausível: uma despesa inteiramente criada pelo Congresso é uma preferência revelada exclusivamente pelo legislador, enquanto que uma programação já proposta pelo Executivo e modificada pelo Congresso é uma revelação interativa da preferência de ambos; é de se esperar que a interação de duas preferências nitidamente opostas no primeiro caso (o legislador revela interesse por aquela despesa, e o Executivo revela não tê-lo) gere um jogo com contornos mais

²³ Ou seja, ausentes atributos como obrigatoriedade legal da respectiva despesa, ou prévia enunciação de prioridade pelo Executivo na forma da inclusão (também discricionária) no rol de despesas do PAC.

²⁴ Categoria que abrange inclusive as despesas desse rol que foram mantidas pelo Congresso com modificações, quer por aumento, quer por diminuição.

²⁵ O detalhamento deste argumento conclusivo encontra-se em Senado Federal, 2013.

nítidos do que a interação de duas preferências de mesma direção (ambos desejam ou aceitam a despesa), ainda que possam não ter a mesma intensidade ou prioridade na hierarquia de cada agente.

É claro que as conclusões aqui apresentadas são de natureza provisória, tanto pela simplicidade metodológica dos testes realizados quanto pela utilização de dados de apenas um exercício financeiro. Além disso, o universo amostral exclui a parcela das despesas que receberam a sinalização de prioridade por parte do Executivo (a exemplo daquelas incluídas no PAC), o que possivelmente induzirá a uma dinâmica distinta de execução e que deve ser levada em consideração numa avaliação global do conjunto do orçamento dentro das relações entre os Poderes no Brasil. Outras questões apresentam ainda grande potencial interpretativo dentro do eixo analítico aqui escolhido, tais como a aplicação da avaliação aqui procedida sobre as emendas de iniciativa de parlamentares da base do governo e da oposição²⁶ ou os hipotéticos efeitos que venha a ter a adoção das regras introduzidas pela Emenda Constitucional 86, de 2015, que menciona em seu texto serem de execução obrigatória as emendas individuais²⁷. A principal contribuição desta breve análise exploratória, portanto, é a de mostrar a potencialidade que já apresentam os dados orçamentários, em suas atuais condições de disponibilidade, para ampliar a pesquisa empírica sobre a ampla agenda teórica que já está lançada acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro. O uso de métodos estatísticos mais sofisticados e o uso de séries temporais para cobrir períodos mais longos podem trazer à luz indicações relevantes sobre o papel do orçamento nas relações entre o Executivo, os parlamentares (individual e coletivamente) e os partidos políticos, ajudando a responder questões importantes para a compreensão da dinâmica política da democracia brasileira.

Referências

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de

²⁶ Dentro das limitações que existem para identificar a autoria individual das emendas quando da análise do orçamento executado, decorrentes da inexistência de conexão informacional entre as estruturas de dados da elaboração e da execução orçamentária, o que obriga à mensuração da execução de emendas a partir de métodos de estimação agregada como o que foi utilizado neste artigo.

²⁷ Para uma discussão crítica sobre a fragilidade dos fundamentos e potenciais efeitos dessa modificação legislativa, cf. SENADO FEDERAL, 2013 e SANTOS, 2014. De qualquer forma, no período de tempo examinado neste artigo a execução orçamentária não sofreu a influência de qualquer regra dessa natureza.

Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung: FGV, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 92-139.

ANDERSON, David; SWEENEY, Dennis; WILLIAMS, Thomas. **Estatística aplicada à administração e economia**. São Paulo: Pioneira-Thompson, 2002.

ARNOLD, R D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle** (Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm> Acesso em: 19 ago. 2014.

BITTENCOURT, Fernando. **Alocação de recursos e processo decisório parlamentar – os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal 2002-2007**. Monografia (Especialização) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Brasília, setembro/2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/161034>> Acesso em: 19 abr. 2012.

BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (eds.). **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

FIELDS, Andy. **Discovering Statistics using SPSS**. London: SAGE Publications, 2009.

KACHIGAN, Sam Kash. **Statistical Analysis: an interdisciplinary introduction to univariate & multivariate methods**. New York: Radius Press, 1982

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

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

LLANOS, Mariana. Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario. In: BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (eds.). **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.

MAINWARING, Scott P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven; London: Yale University Press, 1974.

MERCADO, Modesto; MACÍAS, Enrique; BERNARDI, Fabrizio. **Análisis de datos com**

- Stata.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-302, 2002.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process.** Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidentialism, coalitions and accountability. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability.** Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011. p. 31-55.
- POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability.** Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011.
- POWER, Timothy; ZUCC, Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010. APSA 2011 **Annual Meeting Paper**, 2011. Disponível em: <SSRN:<http://ssrn.com/abstract=1900803>> Acesso em: 25 nov. 2014.
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.
- R CORE TEAM. **R Data Import/Export: Version 3.1.1** (2014-07-10). S.l.: s. ed., 2014.
- R CORE TEAM. **R: A Language and Environment for Statistical Computing - Reference Index: Version 3.1.1** (2014-07-10). S. l.: s. ed., 2014.
- SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, Aug. 2000.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Adiel. **Caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo.** Monografia (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014.
- SCHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; MARCIANO, João Luiz Pereira. **Análise estatística de dados aplicada à ciência política.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.
- TAQUES, Pedro. **Voto em separado ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006.** 35 p. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=137903&c=PDF&tp=1>> Acesso em: 4 nov. 2014.
- TAQUES, Pedro. **Voto em separado na Comissão de Constituição Justiça e**

Cidadania ao substitutivo à PEC 22-A, de 2000. 23 p. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=137903&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

Artigo recebido em: 23/01/2015

Artigo aceito para publicação em: 11/06/2015



**CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ACERCA
DO DECRETO Nº 8.243/2014 (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)**

**CONVERGENCES AND DIVERGENCES ABOUT DECREE No. 8.243/2014
(SOCIAL PARTICIPATION)**

Ronaldo Quintanilha da Silva*

Resumo: Neste artigo discutem-se as controvérsias sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS), mediante a publicação do Decreto 8.243, de 2014. O corpus de análise inclui discursos parlamentares, artigos publicados por especialistas e juristas e processos que fundamentam os projetos de decretos legislativos apresentados com intuito de sustar os efeitos da PNPS, além de mais de duzentos decretos, a fim de avaliar se é comum o uso desse normativo para criar políticas públicas. Verifica-se que a norma possui pontos de convergência e divergência. De um lado, o principal ponto em comum é a necessidade de aumento da participação social. De outro lado, as opiniões demonstram que há aspectos que precisam ser aperfeiçoados, são eles: a) o processo de elaboração do decreto não cumpriu rigorosamente o ciclo de política pública; b) o processo de elaboração não contou com a participação do Poder Legislativo; c) a escolha pelo decreto autônomo parece não ter sido a mais adequada.

Palavras-chaves: Poder Legislativo; Participação social; Decreto autônomo; Política Nacional de Participação Social.

Abstract: In this article, we discuss the controversy over the National Social Political Participation (PNPS) by the publication of Decree 8243 of 2014. The analysis corpus includes parliamentary speeches, articles published by experts and jurists and processes underlying the project legislative decrees presented aiming to halt the effects of PNPS, and over two hundred decrees in order to assess whether it is common to use this to create regulatory policies. It is found that the standard has points of convergence and divergence. On the one hand, the main

* Tecnólogo em Informática pela Universidade de Taubaté (1999). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (roquintanilha@gmail.com).

point in common is the need for increased social participation. On the other hand, the reviews show that there are aspects that need improvement, they are: a) the process of drafting the decree not strictly fulfilled the public policy cycle; b) the preparation process did not count on the participation of the legislative branch; c) the choice by the autonomic decree seems to have been more appropriate.

Keywords: Legislature Branch; Social participation; Autonomous decree; National Policy of Social Participation.

1. Introdução

Em maio de 2014, foi publicado, pelo Poder Executivo federal, o Decreto 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A norma trouxe em seu texto a definição de vários termos, como sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal entre outros. Também estabeleceu as diretrizes, os objetivos e as competências de conselhos, fóruns entre outras instâncias, bem como de órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A partir da publicação da norma, surgiram reações favoráveis e contrárias. Em menos de dez dias, foi protocolado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 2014, (PDC 1.491/2014), que busca sustar os efeitos do decreto. Em seguida, nas Casas Legislativas, ocorreram debates e audiências públicas sobre o assunto. Na imprensa, muito se falou a respeito do decreto, sendo inclusive tratado no primeiro debate entre os candidatos a presidência da República, promovido pela Rede Bandeirantes de Televisão, no dia 26 de agosto de 2014¹.

Considerando os posicionamentos, constata-se que muitos confirmam a importância da participação social para aperfeiçoar as ações da Administração Pública, em consonância com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Todavia é possível extrair desses conteúdos possíveis falhas, que, em razão da relevância, serão apresentadas a seguir: a) o processo de elaboração do decreto não cumpriu rigorosamente o ciclo de política pública (elaboração – implementação – avaliação); b) ao que parece, o processo de elaboração não contou com a participação do Poder Legislativo, pois o Poder Executivo criou o sistema e programa por meio de decreto; c) e, por último, a escolha pelo formato de decreto autônomo é discutível, por não se enquadrar nos termos da Constituição Federal de 1988.

¹ Foram cinco blocos de debate, dos quais participaram os seguintes candidatos: Aécio Neves; Dilma Rousseff; Eduardo Jorge; Levy Fidelix; Luciana Genro; Marina Silva; Pastor Everaldo. O quinto bloco tratou, entre outros assuntos, do Decreto 8.243/2014. A pergunta foi feita pelo jornalista José Paulo de Andrade e respondida pelos candidatos Aécio Neves e Dilma Rousseff. Disponível em: <[http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/27/confira-a-integra-do-debate-da-band-com-os-](http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/27/confira-a-integra-do-debate-da-band-com-os)

A fim de embasar a análise, inicia-se com a descrição do conteúdo do decreto. Depois, apresenta-se a metodologia empregada. Na sequência, trata-se da repercussão nas audiências públicas, nos plenários das Casas Legislativas e nos artigos publicados. Em seguida, exploram-se os apontamentos e suas respectivas fundamentações, inclusive realça-se a principal característica do normativo: elevar a participação social. Ainda, nessa linha, analisam-se 278 decretos editados pelo Poder Executivo. Ao final, conclui-se pela necessidade de aperfeiçoamentos do processo de construção do decreto, inclusive propondo que seja apresentado pela população, mediante iniciativa popular.

2. Conhecendo a norma

O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, fundamenta sua publicação no art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da CF/1988, no art. 3º, *caput*, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

O art. 1º instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Em seguida, há definição de vários termos, o estabelecimento das diretrizes e a fixação dos objetivos.

No art. 2º, encontram-se diversas definições, entre elas, sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão e conferência. As diretrizes gerais do programa estão no art. 3º. Já seus objetivos listados no art. 4º.

Cabe destacar, dentre os objetivos, o incentivo ao uso e ao desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet.

O art. 7º coloca a Secretaria Geral da Presidência na coordenação do SNPS, logo, ela definirá a composição das instâncias. Os artigos seguintes traçam diretrizes específicas para os conselhos, fóruns, mesas, audiências entre outros. Encontram-se, no art. 10, as diretrizes para formação de novos conselhos: diversidade, critérios, rotatividade, publicidade e outros.

Em suma, o teor do decreto é a participação social, para tanto instituiu uma política e um sistema, que devem interagir com toda Administração Pública e a sociedade civil.

3. Metodologia e análise

Para a confecção deste artigo, buscaram-se no portal da Câmara dos Deputados e do Senado os pronunciamentos, discursos e notas taquigráficas referentes ao tema. Além disso, utilizaram-se artigos veiculados na rede mundial de computadores que abordaram o Decreto 8.243, de 2014, escritos por especialistas e/ou juristas da área de direito e ciência política.

Com objetivo de comparar a estratégia adotada, analisaram-se todos os decretos publicados no período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de maio de 2015, classificando-se em relação ao seu conteúdo em: a) regulamentam lei; b) instituem acordos internacionais; c) tratam de reestruturação de cargos, diárias e passagens entre outros; d) referem-se ao orçamento e programa de aceleração do crescimento (PAC); e) criam programas e políticas públicas.

Dessa forma, pretende-se avaliar se houve falhas na elaboração da política de participação social, a partir de opiniões daqueles que a defendem e dos que são contrários, sobretudo considerando a forma como foi elaborada. E, em seguida, investiga-se em outros normativos congêneres se é prática consolidada a execução de políticas e programas por meio de decretos.

4. Repercussão do debate a respeito do Decreto 8.243

Publicado em maio, não foram poucas as vozes no Congresso Nacional que resolveram debater seu conteúdo. Além disso, apresentaram-se dois projetos de decretos legislativos. O PDS117/14² de autoria do Senador Álvaro Dias, no Senado, e o PDC 1.491/2014³ dos Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, na Câmara.

O decreto legislativo é um tipo de proposição legislativa, que consta do rol do art. 59 da CF/88. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê que a Casa exercerá a sua função legislativa por via, entre outros, do decreto legislativo (art. 108). No Regimento Interno do Senado (RISF), o instrumento está previsto no art. 213. Ele precisa de aprovação nas duas casas por maioria absoluta⁴.

Nesse capítulo, apresentam-se as posições relativas ao decreto, em suas variadas formas: as opiniões publicadas pela imprensa; os pareceres exarados no âmbito dos projetos de decreto legislativo; os discursos no Plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal; as audiências realizadas no Senado⁵ e na Câmara⁶; e artigos produzidos por três de juristas.

² O Projeto de Decreto Legislativo nº 117/2014 foi apresentado em 2/6/2014. Na Comissão de Constituição e Justiça, recebeu o voto pela aprovação e voto em separado. Tal projeto aguarda a deliberação sobre dois novos requerimentos de audiências públicas, conforme consulta realizada em 11/6/2015 no sítio http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988.

³ O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014 foi apresentado em 30/5/2014. A ele foram apensados outros três projetos de teor semelhante: 1.492, 1.494 e 1.495, todos de 2014. Após serem distribuídos para as Comissões de Constituição, Justiça e de Cidadania e para de Trabalho, Administração e Serviço Público, solicitou-se a urgência e os pareceres foram proferidos em plenário pela aprovação, em 5/8/2014. Em 28/10/2014, aprovou-se o projeto, que foi enviado ao Senado. Lá, encontra-se na CCJ, onde recebeu parecer favorável do relator. Informações retiradas do sítio <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em: 11 jun. 2015.

⁴ Exemplo de decreto legislativo, no dia 4 de setembro de 2014, o Senado Federal publicou o Decreto Legislativo 273/2014, que susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (tal decreto tramitou na Câmara e no Senado, sob os números 1.123/2013 e 52/2014). Informações retiradas do sítio <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586952> e <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=148583&tp=1>. Acesso em: 10 set. 2014. Ainda com relação ao PDC, na Câmara dos Deputados, até 11/06/2015, foram apresentados 108 projetos, sendo que a grande maioria objetiva sustar normas que se entendem indevidas. Acesso ao sistema SisLeg da Câmara, em 11 jun. 2015.

⁵ Em 5/8/2014, a Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado Federal realizou audiência, contando com a possibilidade de perguntas do cidadão pelo telefone e sítio na internet. O debate iniciou-se às 09h30min com término às 12h49min. No mesmo dia, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado

4.1. O que foi publicado pela imprensa

De início, destaca-se a ampla repercussão do tema, tanto que não é difícil encontrar artigos opinando sobre o regulamento. Há textos contrários a ele, que o denominam de “ditatorial”, “bolivariano” e “bolchevista” (AZEVEDO, 2014). Outros favoráveis, que destacam o exagero das críticas e fazem a defesa dos termos ali estabelecidos (AVRITZER, 2014).

O jornal *O Estado de São Paulo* publicou um editorial no dia 29 de maio de 2014, afirmando que o decreto estava provocando uma “mudança de regime” e que era um oportunismo do governo Dilma que “desistiu da Assembleia Constituinte”.

A *Folha de São Paulo* lançou o “Entenda o decreto de Dilma sobre política de participação social”, que responde a questões de forma simples e direta, argumentando que o tema é bem menos polêmico do que parece.

O historiador Fernando Horta (2014, p.1) compareceu na TV Justiça⁷, para falar sobre o assunto e publicou artigo em que destaca o conceito de democracia, *in verbis*:

(...) questão de fundo que se coloca é a polissemia da palavra “democracia”. Tal termo carrega um sentido de amplidão e aceitação pelo senso comum que mascara as profundas diferenças interpretativas, morais e práticas que ele carrega. Ninguém, atualmente, é contra a “democracia”, mas muito poucos sabem exatamente o que querem significar quando usam tal conceito.

Em outro ponto, ele explica que democracia não se restringe a eleições, exemplificando que Saddam Hussein fora eleito com mais de 90% dos votos, nem por isso significa a vigência naquele país de um regime democrático. E conclui que “democracia não se constrói sem uma efetiva ‘cultura participativa’”. Nota-se que o decreto intenciona promover justamente essa participação.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Gilson Dipp (2014, p. 1), assinalou o contexto em que está inserida a norma:

Cabe desde logo ter claro que a democracia – com a qual tanto críticos quanto defensores do decreto concordam - não se esgota em edição de leis pelo parlamento nem em eleições para designar os representantes. Como processo diário e contínuo, constitui o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Federal debateu o tema no período das 14h55min às 17h24min. Tanto o áudio quanto o texto estão disponíveis em <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2782> e <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2769>. Acesso em 25 ago. 2014.

⁶ Em 6/8/2014, a Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados realizou sua audiência para debater o tema. Os trabalhos se iniciaram às 14h54min e tiveram seu término às 17h57min. O conteúdo está disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0974/14>. Acesso em 18 mai. 2015.

⁷ Vídeo produzido pela TV Justiça, que tratou do tema participação social, incluindo o Decreto 8.243/2014 (total de 24 minutos). Na ocasião, participaram o doutorando em relações internacionais Fernando Horta e o doutor em Teoria Geral do Direito Fábio Sá e Silva. Disponível em: <http://tv-justica.blogspot.com.br/2014_07_13_archive.html>. Acesso em: 10 jun. 2015.

4.2. Pareceres inseridos nos Projetos de Decreto Legislativo

Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014 (Câmara dos Deputados)

Na justificação, o autor do decreto defende a tese da inconstitucionalidade, em razão da substituição do sistema representativo escrito na CF/1988. Alega também que a Carta Magna previu a situação de participação do cidadão, não carecendo de regulamentação em decreto. Os pareceres da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foram proferidos em plenário, ambos pela aprovação.

Projeto de Decreto Legislativo nº 114/2014 (Senado Federal)

Na justificação do decreto legislativo, o Senador Álvaro Dias afirma que “a Constituição Federal estabeleceu a forma de governo e de Estado e os sistema político de representação popular, cabe a cada um dos Poderes públicos constituídos respeitar e cumprir o que lhe fora estabelecido pelo povo – titular único do poder”.

Já na CCJ, o relator, Senador Pedro Taques, cita Celso Antônio Bandeira de Mello e destaca:

o regulamento a ser editado por decreto e a lei são instrumentos normativos que não se confundem. É inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas *contra* ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico e, consoante esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, “inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da ‘lei regulamentada’, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível ‘afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada (BRASIL, 2014).

Ainda na CCJ do Senado, a Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) argumenta a favor dos termos do decreto legislativo, deixando claro que se trata de um decreto autônomo, portanto, prescinde de lei prévia:

No que respeita ao Decreto nº 8.243, de 2014, devemos consignar que tal diploma legal trata da relação do Poder Executivo com a sociedade civil, dispondo sobre a organização e o funcionamento da administração federal. Não aumenta despesa, nem cria ou extingue órgão público (BRASIL, 2014).

Quanto ao mérito, a Senadora realça:

Por outro lado, no que se refere ao mérito do decreto, cabe assinalar que se trata muito mais de um esforço de sistematização e articulação de instâncias e mecanismos de participação social já existentes, em prol do diálogo e da atuação conjunta com a administração pública federal, do que da criação de novas instâncias e mecanismos com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Traz também dados importantes sobre a atuação dos conselhos:

Sequências de conferências nacionais de políticas públicas a respeito dos mais diversos temas se sucedem hoje no Brasil. Coube o pioneirismo à área de saúde, cuja primeira conferência nacional foi prevista em Lei da década de 1930, e realizou, em 2012, sua décima quarta edição. Houve, entre outros

exemplos adicionais, três conferências nacionais de cultura e outras três de economia solidária. Apenas no biênio 2013-2014, 19 conferências nacionais, sobre educação, saúde, turismo, previdência, pesca, segurança pública, cidades, entre outros assuntos, foram realizadas ou tem sua realização prevista (BRASIL, 2014).

Ao consultar os documentos anexos ao Projeto de Lei do Decreto Legislativo da Câmara (BRASIL, 2014), encontram-se opiniões favoráveis e contrárias.

A Câmara Municipal de Araraquara-SP se pronunciou favorável ao PDC e a sustação dos efeitos do Decreto nº 8.243, de 2014. Já O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Relações do Trabalho (MTE/SRT), cita a Convenção 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que institui como premissa para a definição de políticas públicas voltadas ao trabalho, a consulta tripartite junto a atores sociais. A Câmara Municipal de Olinda-PE aprovou a moção referendando o Decreto nº 8.243, de 2014. Da mesma forma, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) encaminharam moção de apoio aos termos da política nacional de participação social.

4.3. Opiniões de parlamentares em plenário

Na fase de discussão⁸ do PDC, deputados falaram a favor e contra, há relevantes posições, que precisam ser trazidas à tona para explicitar os principais pontos.

O Deputado Marcus Pestana (PSDB-MG), frisou:

Eu conheço e já presidi conselhos. Há uma problematização enorme! Hoje, a ideia de controle social é uma ideia com graves problemas. Existem conselheiros profissionais, conselheiros que estão há 20 anos no posto, conselheiros que, se forem candidatos a Vereador – falam aqui sobre os conselhos nacionais –, não têm 50 votos na sua cidade. Há distorções enormes!

O Deputado Efraim Filho (DEM-PB):

O problema de todo esse debate não está no seu conteúdo, mas no vício de origem, o porquê de a Presidente Dilma ter optado pelo decreto e não por um projeto de lei, em não abrir um canal de diálogo e de comunicação pelo Parlamento.

Já o Deputado Padre João (PT-MG) entende de forma diversa:

O decreto da Presidenta Dilma Rousseff vem aprimorar e não tirar o poder desta Casa. Pelo contrário. Ele possibilita a sociedade ajudar mais este Parlamento. Muito mais. Então, Senhor Presidente, isso é um equívoco.

O Senador Humberto Costa (PT-PE) destaca que o decreto incentiva o uso de várias tecnologias:

Incentivaremos o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e

⁸ A deliberação legislativa (parlamentar) divide-se em discussão e votação.

informação.

Teremos, assim, o desafio de desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis para que eles, como qualquer outro brasileiro, possam também ser ouvidos.

O Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES) discute a forma:

Não me manifesto ainda com relação ao mérito dessa questão. Eu me manifesto com relação à forma. A forma é um tanto autoritária, antidemocrática — avaliou.

Em 28 de outubro de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 foi colocado em pauta. Dando prosseguimento aos extratos dos pronunciamentos, colacionamos abaixo pequenos trechos.

O Deputado Afonso Florence (PT-BA), em defesa da norma, argumenta:

Decreto que apenas organiza um sistema de conselhos que já existem — alguns há muitas décadas, como o Conselho de Saúde; alguns recentes, extremamente bem-sucedidos, como os Conselhos das Cidades — e funcionam na forma da lei para fiscalizar o Executivo, talvez, por isso, ele diga que é subtração das prerrogativas do Legislativo.

Quanto à contribuição para as políticas públicas por parte do cidadão, o Deputado Sibá Machado (PT-AC) assinalou:

Nós entendemos que é uma forma muito importante de a sociedade ajudar até a construir melhores políticas públicas, para que chegue a ela um melhor produto da ação dos Governos, principalmente do Governo Federal.

Em defesa do uso de Projeto de Lei ao invés de decreto, o Deputado Arthur Maia (Solidariedade-BA) falou que “se o intuito do Governo fosse de fato fortalecer a democracia, teríamos a iniciativa de um projeto de lei que tramitasse nesta Casa, democraticamente, ouvindo o Parlamento brasileiro”. Outros parlamentares se pronunciaram, mas reproduzindo os argumentos anteriores.

4.4. Opiniões de parlamentares e especialistas nas audiências públicas

Também é preciso revisitar as sessões promovidas pelas comissões no Senado e na Câmara. No Senado, a Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa realizou sua reunião com a participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão de Legislação Participativa, ambas da Câmara dos Deputados.

Na ocasião, participaram os seguintes convidados: o Ministro Gilberto Carvalho, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; o Prof. José Geraldo de Sousa Junior, Coordenador do Núcleo de Estudos da Paz e Direitos Humanos da Universidade de Brasília (UnB); o Senhor Ronaldo Tamberlini Pagotto, representante dos Movimentos Sociais; e a Senhora Emília Pacheco, Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

O Ministro Gilberto Carvalho destacou que o decreto

não surgiu de uma gaveta, mas foi fruto de um longo processo de discussão, num debate com secretários estaduais, com a participação dos secretários estaduais de quase todos os Estados do País, com a participação de prefeituras, de muitas entidades sociais, e foi submetido a uma consulta pública, via rede, durante três meses.

Próximo ao término de sua fala o Ministro reforça que o Decreto “não cria nenhuma nova instância, ele não cria nenhum conselho novo, não invade competências e não obriga nada a ninguém. Ele apenas faz recomendações”.

O professor José Geraldo de Sousa Junior apresentou importante histórico da participação popular e enfatizou:

Quem criou a participação não foi o dirigente político, não foi o representante Parlamentar, não foi o mediador judicial, não foi o intelectual. Quem criou a participação foi o povo. Como é que o povo criou a participação? Reivindicando a rua, reivindicando o espaço público, reivindicando a esfera de manifestação política, de formação de opinião, o lugar de acontecimento, o lugar onde ele realiza procissão, comício, protesto. O decreto não criou a realidade. Ele criou instrumentos para que a realidade se tornasse inteligível. O decreto atuou no campo do Executivo, orientou os agentes da Administração, para se darem conta de como eles podem lidar concertadamente com esse processo, assim como o Parlamento criou nos regimentos as suas estratégias: legislação participativa, audiências.

Já o Senhor Ronaldo Pagotto explanou que sua análise não se restringiria ao decreto, mas a um contexto bem maior de reforma, incluindo o sistema político.

A Senhora Maria Pacheco, do Consea, discursou sobre o princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas públicas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do Governo, consagrado na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela expressa uma importante conquista da democracia.

Ela continua: “É essa dinâmica que o Decreto nº 8.243 vem aperfeiçoar. Ele tem como diretriz o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, estabelece canais de diálogo positivos em ambientes democráticos.”

O ex-Senador Pedro Simon elogiou a ideia mas não concordou com o momento de apresentação do decreto nem a forma “competia ao Governo mandar um projeto de lei e esse projeto de lei ser discutido democraticamente com a sociedade, via Congresso Nacional”.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a audiência contou com a participação dos Senhores Leonardo Avritzer, Professor de Ciências Políticas da Universidade de Minas Gerais; Dalmo Dallari, Professor da Universidade de São Paulo; José Matias-Pereira, Professor de Administração Pública da UnB; Hermes Rodrigues Nery, Especialista em Bioética pela PUC-RJ, representante do jurista Ives Gandra da Silva Martins e novamente com Sr. Gilberto Carvalho, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Iniciando pelo Ministro, Senhor Gilberto Carvalho, que mencionou importante

referencial legal ao Sistema Nacional de Participação Social, nos seguintes termos:

Portanto, nós temos, no Brasil, já implantado, desde esse período, em todo esse período, um verdadeiro sistema nacional de participação social, criado por leis sucessivas, todas elas passando pelas Casas Legislativas. Os conselhos não são criados, salvo uma ou outra exceção, ao longo da história, a não ser por lei, portanto, passa por esta Casa e deve passar pelas Casas. De modo que o PPA, a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, o último PPA, portanto, no seu art. 4º, inciso II, já previa a criação de um sistema nacional de participação social ou, mais do que a criação, a organização do sistema nacional de participação social.

Em defesa do decreto, o professor Dalmo Dallari é enfático ao afirmar que “outro equívoco muito grave é a afirmação de que o decreto da Presidenta criando a Política Nacional de Participação Social é inconstitucional, porque retira poderes do Legislativo”.

O professor José Matias expõe a necessidade da análise do Parlamento sobre os termos do decreto e conclui:

Pode-se argumentar, por fim, em defesa do conteúdo do decreto, que, em tese, buscaria simplesmente estimular conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. Na realidade, promovem-se mudanças profundas no ordenamento jurídico, contribuindo na forma como está hoje definido no art. 2º da Constituição Federal. E, no meu entendimento, as mudanças propostas tendem a fortalecer as atribuições do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes, que também não é só do Legislativo. Em decorrência, irão contribuir para dificultar o funcionamento da Administração Pública.

O professor Hermes Rodrigues argumenta que o decreto vai muito além:

Decreto altera profundamente a ordem constitucional e o equilíbrio entre os três poderes, pois cria conselhos, em toda parte, com poder deliberativo. Tal alteração não poderia ser proposta por decreto – já está aí a sua inconstitucionalidade. O decreto instaura a democracia direta, que jamais foi pretendida pela Constituição de 1988. O decreto esvazia e desmoraliza o Congresso, e isso, esta Casa não pode permitir.

De forma diversa, o professor Leonardo, não vê inconstitucionalidade na norma “Na verdade, essa é a arquitetura da Constituição de 1988, e é com base nela que foram constituídos no Brasil conjuntos de forma de participação, em relação aos quais, em minha opinião, o Decreto-Lei 8.243 não inova nada. Na verdade, ele sistematiza, reelabora e organiza”.

Em seguida, o professor exemplifica a participação social com as *Town Meetings*, os conselhos de cidades dos Estados Unidos, “os Estados Unidos são a democracia mais bem consolidada, a mais antiga, a que melhor expressa a doutrina democrática e a que melhor expressa a doutrina liberal – ela combina representação e participação”.

Destaca ainda que “a participação produz mais eficiência no Governo, de que a participação é boa para o Governo, de que a participação é boa para a gestão”.

Na Comissão de Participação Legislativa, os palestrantes foram os seguintes: Mais uma vez, o Senhor Gilberto Carvalho – Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República; a Senhora Vera Masagão Ribeiro - Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais –

ABONG; o Senhor André Luís dos Santos - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP; e o Senhor José Antônio Moroni - Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Todos apresentaram os argumentos já mencionados anteriormente.

4.5. Opiniões de juristas

Para finalizar os posicionamentos, vale a pena citar três artigos de importantes juristas. O primeiro do ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Gilson Dipp, que não vê usurpação das competências do Legislativo, tampouco excessos ou abusos. O segundo do Jurista Ives Gandra Martins, que é totalmente contrário e afirma que o decreto amesquinha o Parlamento. O terceiro texto é do ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, datado de fevereiro de 2015, em desfavor do decreto, por entender que não se deve misturar sociedade civil e as estruturas do Estado.

5. A principal convergência e as divergências: possibilidade de aprimoramentos

Cabe iniciar pela concordância de que cada dia mais não se pode afastar a imprescindível necessidade de participação do cidadão nos rumos do país. Quem não se lembra dos “movimentos de junho”,⁹ quando milhares de pessoas estiveram nas ruas para protestar, inicialmente, contra o aumento das passagens de ônibus, em seguida, sobre vários temas, entre eles, serviços públicos de qualidade.

No momento que o sociólogo espanhol, Manuel Castells, esteve no Brasil para a conferência “Redes de indignação e esperança”, eclodia os movimentos de junho. Ao ser questionado sobre o que acontecia na cidade de São Paulo, ele respondeu “fundamentalmente, os cidadãos do mundo não se sentem representados pelas instituições democráticas” (MAIA, 2014, p. 1).

Nesse passo, ao tratar de Reforma Política, em “Os Desafios da Democracia Social”, Hélio Trindade (2003, p. 64-70) nos esclarece que uma das formas de se oxigenar o processo clássico de decisão do poder Executivo passa necessariamente pela instituição de conselhos multidisciplinares, que contenham não só a vontade de partidos políticos, classes sociais ou de grupos empresariais, como também a costura de um pacto voltado para a “construção política”, desenvolvendo-se, no debate, a explicitação de divergências, das múltiplas e legítimas visões, as quais podem engendrar convergências que objetivem celebrar um contrato social a contemplar o desenvolvimento econômico e social do país.

O professor Fernando Horta (BRASIL, 2014) corrobora essa ideia:

⁹ Os movimentos ocorreram durante todo o mês de junho de 2013 e ao final a Presidente da República fez um pronunciamento da carta de compromisso do governo federal, com cinco pactos (1. Transporte público; 2. Reforma política e combate à corrupção; 3. Saúde; 4. Educação; 5. Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-rousseff-propoe-plebiscito-para-reforma-politica-e-pacto-pelo-brasil>. Acesso em 25 ago. 2014.

O decreto 8243, portanto, está em consonância (ainda que tímida) com os desdobramentos dos estudos sobre democracia. Pretende criar canais de participação induzindo, de cima para baixo, um aumento de participação direta (do cidadão ou organização) nas esferas de tomada de decisão do executivo federal.

Não se pode esquecer que a Constituição de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã”¹⁰ (SILVA, 2011, p. 90), justamente, por estabelecer os direitos e garantias, além é claro, de permitir a cobrança pelo cidadão do atendimento desses direitos¹¹.

Nessa linha, o professor Leonardo Avritzer frisou muito bem que a participação social influencia diretamente na melhora na prestação dos serviços públicos. Em complemento, o professor Geraldo de Sousa Junior apresentou um longo histórico de participação social na sua explanação na audiência. O Deputado Sibá Machado entende também que “a sociedade pode contribuir na melhoria das políticas públicas.”.

Ratificando a relevância dessa participação Reinaldo Dias (2012, p. 252), afirma que “A participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população.”.

Nessa linha, o Professor André Del Negri, citando Friedrich Muller, leciona:

Como visto, de acordo com Friedrich Muller, as normas para serem legítimas devem comprometer-se com a democracia, que só será conquistada se todas as fases de produção normativa também o forem. Para tanto, o povo deve ser visto como instância global de legitimidade democrática, já que pela sua participação tudo é criado ou destituído a qualquer momento através do exercício da cidadania, que por sua vez, gera decisões soberanas (DEL NEGRI, 2003, p. 31).

Portanto, é legítimo o pleito do cidadão de estar presente nas decisões importantes da Administração Pública, além de resultar em mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 *apud* SECCHI, 2010).

Em outro trecho, o professor Leonardo, dá exemplos da participação social nos estados unidos, como as *Town Meetings*, os conselhos de cidades dos Estados Unidos.

Há também no decreto a promoção do uso de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por intermédio da internet. Tal iniciativa é referenciada por Manuel Castells:

A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é o soberano (CASTELLS, 2003, p. 128).

¹⁰ Sobre a denominação “Constituição Cidadã”, José Afonso da Silva menciona que tal termo foi empregado por Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Carta Magna de 1988.

¹¹ Segundo o STF: “Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g. art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, §3º; art. 74, §2º; art. 187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224)” (STF, Pleno, ADI 244/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 31.10.2002, p. 19).

Veja que o Deputado Marcus Pestana trouxe um depoimento de experiência própria quando participou de conselhos. Ele relata que os membros permanecem décadas nos fóruns sem alternância, o que não é bom para o funcionamento.

Ives Gandra, em seu artigo, demonstrou a preocupação quanto à formação dos conselhos, como seriam escolhidos os membros e o tempo de permanência (MARTINS, 2014).

Em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que contou com vinte e quatro conselhos, um dos achados é de que os conselheiros participam por um período de até três anos (BRASIL, 2013). Assim, é preciso investigar se existe realmente falta de renovação nesses grupos.

Para enfrentar essa questão, o decreto fixa princípios para formação dos conselhos, sendo um deles, o da rotatividade, não podendo ultrapassar três reconduções, conforme tempo estipulado no regimento de cada um.

Com visto existem muitos registros a seu favor da participação social, porém há críticas, em especial quanto à forma de elaboração da norma.

Desse modo, em prol do maior envolvimento do cidadão, citam-se os deputados Efraim, Padre João, Senadores Ricardo Ferraço e Humberto Costa e o ex-Senador Pedro Simon. Os especialistas José Matias, José Geraldo e Leonardo Avritzer entre outros.

Mesmo assim não se pode colocar em risco a convivência entre os Poderes¹², pois é uma conquista de nosso Estado Democrático de Direito. O Professor Bonifácio de Andrada, deputado federal pelo estado de Minas Gerais, lança dúvidas sobre a estabilidade entre os poderes:

Uma das questões que, sobretudo, provocam preocupações no Brasil de hoje é o relacionamento entre os poderes da República, visto que as limitações e as atribuições de cada um deles, em muitos momentos, são desvirtuadas e, até mesmo, ficam conflitantes, resultando daí graves consequências para a vida institucional.

Nesse contexto, para evitar que se descarte uma política pública que na visão de muitos merecia prosperar, é preciso sopesar princípios estabelecidos na Constituição Federal, pois se vive em um Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/1988) e, por isso, estamos submetidos aos ditames da lei (Art. 5º, II, da CF/1988). Os poderes constituídos possuem competências estabelecidas na Carta Maior, sendo independentes e harmônicos entre si.

Por conseguinte, a partir dos argumentos apresentados na seção anterior, todos fundamentados nas experiências de cada palestrante ou na legislação pertinente, abordam-se três pontos principais em relação ao decreto, os quais precisam ser ajustados, para que os benefícios da participação social sejam efetivamente angariados.

¹² André Ramos Tavares chama atenção: “Deve haver, pois, grande prudência na análise da clausula constitucional da separação dos poderes, para que se construa e preserve a necessária harmonia, fator crucial para existência de mais de

5.1. Provável descumprimento das etapas do ciclo de política pública

De início, constata-se que o documento versa, antes de tudo, sobre política pública¹³. Criar um programa e sistema seja qual for o eixo temático, segurança pública, serviço social, trabalho, educação, saúde ou participação do cidadão, precisa seguir um determinado rito de elaboração utilizado no processo de política pública.

Estudiosos elencam didaticamente cinco passos a serem seguidos para resolver um problema, isto mesmo, os problemas surgem no dia a dia do cidadão, a exemplo da ausência de participação da sociedade na condução de projetos e programas.

A proposta é meritória, segundo o ex-Senador Pedro Simon e o Senador Humberto Costa que vislumbram a necessidade da participação social, ou seja, há carência desse efetivo envolvimento.

As palavras de DIPP (2014, p. 1) ressoam esse posicionamento, “o ato questionado efetivamente veicula ideias de corte político-ideológico, dando acento à participação social, para que a administração pública receba a vitalidade das aspirações de seus integrantes, muitas vezes alijados da participação direta.”

Na tentativa de solucionar essa lacuna, existe um ciclo a ser cumprido, que Frey (2000) denomina de macro etapas, as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas da bibliografia se diferenciam apenas gradualmente, possuindo em comum as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

O mesmo autor propõe a subdivisão, da seguinte forma: 1) identificação do problema e formação da agenda; 2) formulação de políticas; 3) processo de tomada de decisões e adoção de políticas; 4) implementação; e 5) avaliação.

Enrique Saravia explica a necessidade de desmembrar a elaboração da formulação e de participação do Legislativo:

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação na América Latina. É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou **a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica**. Destacou-se. (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32)

No caso do decreto, em uma primeira análise, parece ter ocorrido uma inversão de fases, pois a publicação da norma demonstra que esta política encontra-se em plena fase de implementação e os debates estão ocorrendo posteriormente. Interessante que se trata

um poder (2014, p. 926).

¹³ Cecília Souza (2006, p. 24) em sua revisão de literatura sobre políticas públicas cita diversos autores e afirma que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não

justamente de política de participação popular, mas, neste caso, tem sua gênese no interior da estrutura da administração.

Todavia, ao se verificar o posicionamento daqueles que defendem o decreto, constatam-se várias experiências de participação social. A relatora do PDC 114/2014, por exemplo, menciona conferências nacionais consolidadas, em especial a da área da saúde, cuja data é de 1930. Nessa linha, o Ministro Gilberto afirmou que a norma é fruto de longo processo de discussão com a participação de secretários estaduais, prefeituras, entidades sociais e, ainda, a consulta pública via rede mundial de computadores.

Soma-se a isso, a existência e o funcionamento de dezenas de conselhos, orçamento participativo¹⁴, conferências nacionais entre outros.

De forma diferente, membros do Parlamento alegam que não sabiam do decreto, a saber: ex-Senador Pedro Simon, Deputado Mendonça Filho (DEM-PE) e Senador Álvaro Dias (DEM-PR).

Impende salientar que se a intenção era materializar a política em uma norma jurídica, ela teria que seguir as fases previstas para toda política pública. As reações e dúvidas que surgiram após a edição do decreto levam em alguma medida a conclusão de que etapas de construção da política foram suprimidas ou não foram realizadas em sua plenitude, já que parlamentares alegam desconhecimento da norma.

Com a edição do decreto, saltou-se para a fase de implementação da política nacional de participação social, sem ficar claro se as etapas anteriores foram realizadas. Neste ponto, vale destacar que planejamento equivocado de programas é um dos principais motivos que conduz ao fracasso um projeto, pois desconsidera o problema a ser resolvido e não reúne todos os atores responsáveis¹⁵, ou seja, não se compreende que é um processo decisório construído política e socialmente com todos, na medida do possível.

Evidentemente, os efeitos serão sentidos no momento de se colocar em prática os preceitos e diretrizes do sistema, pois surgirão os obstáculos e as dificuldades, resultantes de um processo falho. Por consequência, ocorrerão o desgaste dos participantes e o descrédito da ideia, que merecia prosperar.

A proposta é retroceder um pouco e elaborar cronograma para submeter o assunto aos

fazer”.

¹⁴ Há vários relatos do emprego do orçamento participativo. O autor de *The Politics Participatory Democracy in Porto Alegre*, Gianpaolo Baiocchi, relata a experiência em Porto Alegre. Além deste caso, Giacomoni (2012, p. 258-269) menciona outros exemplos: Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). No Distrito Federal, publicou-se o Decreto nº 33.712, de 2012, que estabeleceu o Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF). Em seu art. 2º definiu que o Orçamento Participativo é o processo de participação direta da população na definição de prioridades para as despesas em investimentos e serviços públicos executados pelo Governo do Distrito Federal. Fonte: <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br> Acesso em 10 jun 2015.

¹⁵ O Tribunal de Contas da União (TCU) possui um referencial para gestão pública, de onde se extrai: Na rede de políticas públicas, há a dependência mútua entre os diversos atores envolvidos em uma finalidade comum, haja vista que, isoladamente, não conseguem alcançar seus objetivos sem a participação dos demais partícipes. A cooperação entre atores, desse modo, torna-se questão central para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (Hill e Hupe, 2002, *apud*, BRASIL).

conselhos, fóruns, membros da sociedade e do Poder Legislativo. Divulgar via sítio na rede mundial de computadores, com a possibilidade de que os cidadãos possam expor suas críticas e ideias em relação ao texto. Assim, será possível fazer a releitura da norma e acrescentar melhorias e corrigir possíveis falhas.

Dessa forma, esse é a primeira abordagem que se faz ao decreto, a ausência de passos consolidados por outras políticas públicas, que consistem em suma no planejamento, implementação e avaliação, os quais envolvem todos os responsáveis de maneira aberta e transparente, ainda mais quando se trata de política de participação social.

5.2. Ausência de participação do Poder Legislativo

Em segundo lugar, cabe analisar a ausência do Poder Legislativo, uma vez que se optou por decreto ao invés de lei para estabelecer a política pública de participação social.

Nesse contexto, o Deputado Efraim criticou “o porquê de a Presidente Dilma ter optado pelo decreto e não por um projeto de lei, em não abrir um canal de diálogo e de comunicação pelo Parlamento.” Também foi o apontamento feito pelo Deputado Arthur Maia. Na mesma linha, os Senadores Ricardo Ferraço apontaram que “A forma é um tanto autoritária, antidemocrática” e Pedro Simon “competia ao Governo mandar um projeto de lei e esse projeto de lei ser discutido democraticamente com a sociedade, via Congresso Nacional”. Outro participante das audiências, o professor Hermes Rodrigues, é contra o uso do decreto para tal caso. Seguido, com pouco mais de ponderação, pelo professor José Matias.

Em lado oposto, os professores Dalmo Dallari e Geraldo de Sousa Junior alegaram que o decreto atuou no campo do Executivo, orientou os agentes da Administração. Reforçou essa ideia, o professor Leonardo, que não vê erro no uso do decreto.

Vale destacar as palavras do ex-Ministro Gilberto Carvalho “um verdadeiro sistema nacional de participação social, criado por leis sucessivas, todas elas passando pelas Casas Legislativas.” E menciona a Lei do Plano Plurianual que, segundo o orador, art. 4º, inciso II, já previa a criação de um sistema.

A atribuição de legislar é uma das mais importantes funções do Poder Legislativo, não obstante a atuação de outros Poderes. De fato, o Legislativo¹⁶ é protagonista no processo de elaboração das leis. Um poder não deve invadir as competências de outro¹⁷, pois estaria praticando o desrespeito à separação dos Poderes, cláusula pétrea, estabelecida na Carta Magna.

José Antonio Cheibub (2013) cita CROISSANT, que analisa a delegação de poderes justamente em relação à competência de legislar:

O grau com o qual o regime se inclina a delegar poderes legislativos ao

¹⁶ Nelson de Sousa Sampaio distingue quatro tipos de processo legislativo: a) o autocrático; b) o direto; c) o indireto ou representativo, adotado no Brasil; d) semidireto (SAMPAIO, 1996, p. 10-15).

¹⁷ Apesar do protagonismo do Legislativo, Luciana Botelho Pacheco (2009, p. 15) leciona que a produção legislativa “não é feita exclusivamente pelas Casas Legislativas, mas em regime de coparticipação entre os Poderes (...)”.

Executivo pode ser medido considerando-se a frequência com a qual o Executivo usa os poderes proativos de decreto. Quanto maior o uso de decretos presidenciais para criar leis imediatas e permanentes, maior é a transformação do Executivo em legislador supremo e, inversamente, maior é a degradação do Legislativo e sua transformação em um corpo submisso. (CHEIBUB, 2003, p. 73)

O Senador Pedro Taques (PDT-MT) citou Celso Antônio Bandeira de Mello, que considera “inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas *contra* ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico.”

Outro aspecto a considerar é a necessidade de se ter o mínimo de estabilidade, a qual dificilmente seria alcançada por meio de norma infralegal. Adotar a lei seria o mais adequado, porque estaria implantando um projeto de Estado e não de momento. Para que seja alterada, somente mediante outra lei, ou seja, o consenso do mesmo Poder que a editou. Com as regras dispostas em um decreto, os rumos da política ficam a mercê do chefe do Poder Executivo, o qual pode revogá-la a qualquer momento, e, assim, ela deixaria de existir ou, no mínimo, pode alterá-la facilmente prejudicando sua implementação.

A título de exemplo da facilidade de mudanças, cita-se o Programa “Água para Todos”, instituído pelo Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011, para, dentre outros objetivos, implantar equipamentos destinados à captação e armazenamento de água para consumo humano (2015, MDS). Em três anos, a norma sofreu duas alterações por outros dois decretos¹⁸.

Por isso, que o ex-Senador Pedro Simon (PMDB-RS) frisou que o “momento” não era oportuno, em pleno ano de eleição e com possibilidade de troca do Chefe do Poder Executivo. Ao assumir a direção do país, mesmo sendo a mesma gestão poderiam ocorrer mudanças na composição ministerial e novo planejamento, colocando em dúvida os termos estabelecidos no decreto.

A previsão estabelecida na Lei do PPA está correta, pois o plano deve conter as diretrizes para Administração Pública. Transcreve-se abaixo o artigo do PPA:

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:
(...)
II - a ampliação da participação social;

Nota-se que esse planejamento orienta a Administração Pública, mas não tem o condão de substituir a aprovação pelo Poder Legislativo da política ou sistema de participação popular.

Em vez do decreto, havia pelo menos duas opções, que permitiriam maior participação do Legislativo. A primeira seria a Medida Provisória¹⁹, a exemplo do Programa Bolsa Família,

¹⁸ Decretos nº 8.039, de 4 de julho de 2013 e 8.219, de 28 de março 2014 .

¹⁹ É verdade que essas medidas provisórias foram feitas, sob encomenda para o regime parlamentarista; podem elas, contudo, ser utilizadas no sistema vigente, para as situações realmente urgentes e nos casos de relevância. Em sua justificativa, o Parlamento brasileiro proclama que, durante a elaboração da Constituição de 1988, os advogados da inclusão da medida provisória no Texto Constitucional alegavam que o Executivo não poderia prescindir de um instrumento semelhante ao decreto-lei, para fazer face à dinâmica necessária à Administração Pública, diante de determinados fatos que exigem pronta ação desta (SZKLAROWSKY, 2003).

que foi instituído pela Medida Provisória 132, de 2003, convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. A segunda opção seria o regime de urgência de projetos de lei estabelecido pela própria Constituição, o qual necessita de uma mensagem de encaminhamento que consigne manifestação da vontade presidencial em solicitar a urgência (CF/88, art. 64, §§ 1º a 4º)²⁰.

Em razão do afastamento do Poder Legislativo, recai-se no não atendimento ao princípio da reserva legal.

Consoante José Afonso da Silva, o princípio da legalidade significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. Já o da Reserva Legal consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei (SILVA, p. 421).

A Constituição Federal estabelece essa reserva de lei, de modo absoluto ou relativo. Desse modo, temos a reserva legal absoluta quando a norma constitucional exige para sua integral regulamentação a edição de lei formal, entendida como ato normativo emanado do Congresso Nacional elaborado de acordo com o devido processo legislativo constitucional²¹.

Por outro lado, temos a reserva legal relativa quando a Constituição Federal, apesar de exigir edição de lei formal, permite que este fixe tão somente parâmetros de atuação para o órgão administrativo, que poderá complementá-la por ato infralegal, sempre, porém, respeitados os limites ou requisitos estabelecidos pela legislação.

No caso em questão, exigir-se-ia lei formal para o estabelecimento da política, do programa, os agentes, as definições, os processos e noções gerais e, deixando para legislação infralegal, o ato de complementar para dar efetividade e dentro dos limites definidos. Sendo assim uma reserva legal relativa.

O indicado, em se tratando de matéria de interesse da população, seria a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, a exemplo da Lei 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Tal projeto de lei foi apresentado em 5/10/2009 e a lei publicada em 4/6/2010, ou seja, menos de um ano²².

Quando se trata de política pública deve-se também elevar sua elaboração para o Poder

²⁰ A urgência estabelecida pela CF/88 é tratada no art. 204 do RICD e no art. 375 do RISF. As regras de tramitação de Medida Provisória estão na Resolução 1, de 2002-CN. Com relação ao pedido de urgência, pode-se citar a Medida Provisória 669, 2015, que, após ser devolvida pelo Presidente do Congresso Nacional ao Poder Executivo, teve seu texto transformado em Projeto de Lei nº 863, de 2015, com pedido de urgência.

²¹ A instituição dos emolumentos cartorários pelo Tribunal de Justiça afronta o princípio da reserva legal. Somente a lei pode criar, majorar ou reduzir os valores das taxas judiciárias. Precedentes. Inércia da União Federal em editar normas gerais sobre emolumentos. Vedação aos Estados para legislarem sobre a matéria com fundamento em sua competência suplementar. Inexistência.” (ADI 1.709, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 10-2-2000, Plenário, DJ de 31-3-2000.)

A CR não oferece guarida à possibilidade de o governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto. Mantida a decisão do Tribunal a quo, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do DF, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal.” (RE 577.025, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11-12-2008, Plenário, DJE de 6-3-2009, com repercussão geral.)

²² O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 518 de 2009 foi apresentado à Câmara dos Deputados apoiado por 1,7 milhão de eleitores e eleitoras. Tramitou na Câmara pensado a outros projetos de conteúdo assemelhado, a exemplo do PLP 168/1993.

Legislativo, veja o exemplo do Projeto de Lei 6.573/2013, que almeja criar o Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e o Sistema Único do Trabalho (SUT). Apesar de existirem no âmbito da administração pública o programa, orçamento e órgão responsável pelas políticas de trabalho e emprego (Ministério do Trabalho e Emprego), a proposta objetiva instituir o sistema mediante projeto de lei e não por decreto.

Saboia (2001, p. 60-62) explica a função do decreto:

E é tudo muito simples: o ato normativo do Poder Executivo tem de ter apoio direto em lei, seja o Decreto do Presidente da República, sejam atos inferiores, como as portarias, resoluções e circulares. A inovação é matéria reservada à lei, pois só ela, como sabido, pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa – princípio da legalidade.

Ora, se toda política passasse a ser estabelecida por decreto e tal procedimento fosse assimilado pelos estados e municípios, o resultado seria um ambiente instável, sem envolvimento do Legislativo e muito menos do cidadão.

Recomenda-se que a política pública esteja definida em lei porque se está, como dito anteriormente, sob o Estado Democrático de Direito, essa condição impõe que as decisões normativas fundamentais sejam tomadas diretamente pelo legislador. Soma-se a isso, o fato de proporcionar maior estabilidade.

No decorrer dos debates sobre o tema, os deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys, todos do PSOL, apresentaram o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, na Câmara dos Deputados²³ e o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) apresentou o Projeto de Lei nº 309, de 2014, no Senado Federal²⁴, contendo o texto do Decreto 8.243, de 2014. Desse modo, a matéria terá tramite no âmbito do Congresso Nacional. Todavia, com base nos argumentos citados, entende-se que o mais apropriado seria seguir, primeiramente, os passos do ciclo de política pública previstos no capítulo anterior, em seguida, apresentar um projeto com apoio do cidadão e submetê-lo ao Poder Legislativo, por consequência, teria a elaboração da lei.

Portanto, o instrumento utilizado para a materialização da política e do sistema não é o mais adequado. Consequentemente, desrespeitou-se a função típica do legislativo, que é legislar. O conteúdo ali apresentado fica vulnerável e dependente daquele que estiver no exercício da Presidência da República. Se a metodologia for copiada pelos demais entes subnacionais, as consequências serão um aumento excessivo de poder do Executivo em detrimento do Legislativo.

²³ o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, encontra-se na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) aguardando parecer do Relator. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

²⁴ o Projeto de Lei nº 309, de 2014, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aguardando designação do Relator. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118788>. Acesso em: 10 jun 2015.

5.3. Decreto autônomo: não é a melhor escolha

O terceiro aspecto passível de observação é a fundamentação para edição do decreto. Ele foi editado com base na competência do art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da CF/88, no disposto no art. 3º, *caput*, inciso I, e no art. 17 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

Cumprido salientar que decretos são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expreso ou implícito, na lei, conforme Manual de Redação da Presidência da República (MENDES, 1991).

Os decretos são oriundos do Poder Regulamentar, fundamentado no art. 84, IV e VI, da Constituição Federal de 1988. Odete Medauar (2004, p. 134) diz que o poder regulamentar configura um dos modos de exercício do poder normativo no âmbito do Poder Executivo.

Segundo a autora, no direito brasileiro, o Poder Regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do Poder Regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos.

Meirelles conceitua que regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo, por meio de decreto, visando a explicar modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente).

No que tange ao fundamento legal, a Lei 10.683/2003 dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios. O art. 17 traz competências da Controladoria-Geral da União, assim, sem relação direta com o tema. Já o art. 3º, *caput*, inciso I trata do seguinte:

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)

I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; (Incluído pela Lei nº 11.204, de 2005) (BRASIL, 2003).

De acordo com esse dispositivo, depreende-se que compete à Secretaria-Geral a interlocução com entidades da sociedade civil. A importante atribuição de ouvir as demandas da sociedade, na verdade, é um dever de todos que se ocupam da gestão pública. Esse é um dispositivo em consonância com o momento atual de abertura e diálogo com o cidadão, assim, justifica um órgão ligado diretamente à Presidência da República possuir tal competência. Mas isso não o incumbe de “legislar”, ou seja, criar sistemas ou políticas que abrangem toda a administração pública.

Retornando ao processo legislativo, quanto ao aspecto constitucional, verifica-se que tal decreto não regulamenta lei, logo, o disposto no inciso IV do art. 84 não se aplica. Em relação

ao exercício do Poder Regulamentar, o Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.218-DF, frisou:

É cediço na doutrina que ‘a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados’ (BRASIL, 2013, p. 2)

Conclui-se que o Decreto 8.243 não é um decreto regulamentar, mas sim um **decreto autônomo**, o qual deveria se amparar na própria Constituição, conforme se depreende do texto abaixo:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (BRASIL, 2003, n.p).

A senadora Gleisi, em seu relatório, afirmou que “tal diploma legal trata da relação do Poder Executivo com a sociedade civil, dispondo sobre a organização e o funcionamento da administração federal. Não aumenta despesa, nem cria ou extingue órgão público”. O professor Dalmo Dallari também comunga da ideia de que o decreto não é inconstitucional. No mesmo sentido, são as ideias do professor Leonardo Avritzer.

Não obstante a defesa da Senadora Gleisi, mesmo não havendo explicitamente a constituição de órgãos (Ministério, autarquia, etc.) pelo decreto, a instituição de uma política e sistema influenciará diretamente toda a Administração a qual terá que se moldar às diretrizes da política, levando a necessidade de investimentos financeiros²⁵.

Ora, o funcionamento de um Conselho envolve diversos aspectos, suas reuniões precisam ser registradas em atas, pessoas de locais distantes se deslocam para participar das deliberações, eventualmente será preciso contratar consultorias, auditorias, entre outras atividades para a efetiva atuação do conselho e de seus integrantes. Para tanto, o conselho requer no mínimo uma secretaria executiva para auxiliá-lo. Assim, para isso, exigem-se recursos, ou seja, despesas.

Veja, por exemplo, o Decreto 8.219, de 28 de março 2014, o qual fixa competência ao comitê de estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa. Tal fato demonstra a necessidade de recursos financeiros para o efetivo exercício da participação

²⁵ O Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal, é um exemplo de decreto autônomo. Esse normativo não regulamenta nenhuma lei, porque tal vedação se origina dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade. Ele não cria órgãos tampouco despesas. Na realidade, ele pode promover a redução de despesas, uma vez que impede a contratação de pessoas sem o devido critério, por exemplo.

social, que contribui para o controle e aperfeiçoamento da política pública. No mesmo sentido, o deputado Afonso Florence, em sua fala, registra a função de fiscalização dos conselhos.

Nessa linha, a título de exemplo, cita-se o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja instituição se deu pela Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que em seu art. 20, definiu que a Secretaria-Executiva do Conselho será exercida pelo Ministério do Trabalho, e a ela caberão as tarefas técnico-administrativas relativas ao seguro-desemprego e abono salarial. Em outras palavras, para manter o funcionamento do Conselho e dar-lhe condições de atuar são necessárias despesas, caso contrário, a sua criação será inócua.

Durante o levantamento feito dos decretos, a ser apresentado no capítulo seguinte, deparou-se com decretos autônomos, que preenchem os requisitos constitucionais e, de fato, não exigem dispêndios financeiros, um exemplo é o Decreto 8.298 de 15.8.2014, que desativa a 6ª Divisão de Exército.

Conforme dito, o decreto possui falhas em sua fundamentação legal e sua base estaria no art. 86, inciso VI, “a” da CF, configurando-se como um decreto autônomo. Além da característica mencionada acima de fragilidade do decreto, há opiniões divergentes sobre a possibilidade de utilizar o decreto autônomo.

José dos Santos Carvalho Filho, em seu livro, cita grandes administrativistas que são prós a existência do decreto autônomo e os que são contrários. No primeiro grupo, estão Hely Lopes Meirelles, Sérgio de Andréa Ferreira e Diogo de Figueiredo Moreira Neto. No segundo grupo, inserem-se Cretella Jr., Diógenes Gasparini, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Ribeiro Bastos. O próprio autor se inclui, neste último, ao afirmar que “Não conseguimos encontrar no vigente quadro constitucional respaldo para admitir-se a edição de regulamentos autônomos.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 59-60).

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 84), conquanto entenda o restabelecimento do decreto autônomo, a partir da EC 32, ela afirma que foi de “forma muito limitada”.

Podem-se recordar também as palavras de Marçal Justen Filho destacadas por Carvalho Filho (2009, p. 59) no sentido de que a “EC 32 não restabeleceu seu uso”.

Celso Antônio Bandeira de Mello cita Pontes de Miranda ao explicar que “Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional.”. Em seguida, sobre a competência regulamentar assinala que “os regulamentos se destinam à execução de uma lei e que não podem extravasar os termos do que nela se dispõe” (2015, p. 363).

Lucas Rocha Furtado (2007, p. 690) explana que é possível o uso do decreto autônomo, mas em condições limitadas, citando, como exemplo, a regulamentação de algo que não crie direitos nem obrigações.

Contra a existência do decreto autônomo, o professor Diógenes Gasparini não enxerga a

possibilidade de seu uso (2012, p. 177).

Portanto aqueles que entendem a possibilidade do uso do decreto autônomo, não vislumbram muitos casos práticos. Por isso, não se recomenda a aplicação de decreto, tampouco de regulamento autônomo, pelas razões expostas. Caso sejam atendidas as sugestões dos capítulos anteriores, seria possível o uso de decreto regulamentar depois de editada a lei.

Enfim, caso se considere a existência do decreto autônomo, ele não seria portador de força para normatizar assuntos complexos e com a dimensão dos ali postos. Mas, acreditando que tivesse tal atribuição, ele teria que cumprir o previsto na alínea “a” mencionada, ou seja, não elevar despesas nem criar ou extinguir órgãos, o que não ocorreu. Vale lembrar que, ao final, a via do legislativo foi escolhida, pois foram apresentados projetos de lei com conteúdo idêntico ao do decreto²⁶.

6. Não é comum a edição de decreto para tratar diretamente de políticas públicas

De 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014 e de 1º de janeiro a 31 de maio de 2015 foram publicados 278 decretos pela Presidência da República, de um modo geral, eles regulamentam uma lei, pois é necessário operacionalizar, organizar e detalhar os termos da lei, por isso o Executivo tem a sua disposição os decretos. A partir do levantamento, classificaram-se os decretos da seguinte maneira:

Tabela 1 - Decretos publicados (até 31 de maio de 2015)

Assuntos	Quantidade	Porcentagem
Regulamentam leis	118	42%
Acordos	73	26%
Cargos/Diárias	56	20%
Orçamento/PAC	18	6%
Programas	13	5%
Total	278	100%

Fonte: www.planalto.gov.br; elaboração própria.

A partir da tabela, verifica-se que 42% mencionam expressamente a lei que regulamentam. Dentre os que regulamentam lei, há os que listam competências de órgãos e conselhos, como o Decreto 8.202, de 6 de março de 2014, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM)²⁷. Há 20% que também detalham a lei, mas

²⁶ Conforme visto no itens 23 e 24.

²⁷ Existem milhares de conselhos espalhados pelo país, principalmente nas áreas de saúde e educação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou em 2013 um relatório denominado “Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros”, o qual traz diversas questões para debate. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 30 ago. 2014.

tratam especificamente de cargos efetivos e em comissão, valores das diárias entre outros temas ligados as carreiras de servidores públicos. Com relação ao orçamento e PAC são 6%, que têm seu amparo em leis, como a Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁸. Existem 26% que tratam de acordos internacionais. Por fim, restam apenas 5% dos decretos, que versam sobre políticas públicas.

Listam-se abaixo os treze decretos que tratam de políticas públicas:

- a) Decreto 8.204, de 7 de março de 2014 - Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - ProUni.
- b) Decreto 8.207, de 13 de março de 2014 - Altera o Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006, que institui o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.
- c) Decreto 8.219, de 28 de março 2014 - Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, para dispor sobre a criação de Conselhos Consultivos.
- d) Decreto 8.229, de 22 de abril 2014 - Altera o Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, e dispõe sobre o Portal Único de Comércio Exterior.
- e) Decreto 8.235, de 5 de maio de 2014 - Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto no 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências.
- f) Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014 - Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.
- g) Decreto 8.269, de 25 de junho de 2014 - Institui o Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento e seu Comitê Gestor.
- h) Decreto 8.270, de 26 de junho de 2014 - Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências.
- i) Decreto 8.281 de 1º de julho de 2014 - Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências.

²⁸ Ao se publicar a política de participação social, mediante lei, certamente estaria na LOA o programa com recursos financeiros destinados.

- j) Decreto 8.368, de 2 de dezembro de 2014 - Regulamenta a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.
- k) Decreto 8.373, de 11 de dezembro de 2014 - Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial e dá outras providências.
- l) Decreto 8.387, de 30 de dezembro de 2014 - Altera o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS".
- m) Decreto 8.414, de 26 de fevereiro de 2015 - Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa.

Após analisar esses normativos, constata-se que eles tratam de sistema ou programa de política pública diretamente em seu texto não se comparam ao Decreto 8.243/2014, já que fazem referência aos dispositivos de leis os quais regulamentam ou têm comandos pontuais, da forma como faz o Decreto 8.207, que trata do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Frisa-se, aliás, que os normativos editados após o Decreto 8.243/2014, deveriam fazer referência ao formato estabelecido para a participação popular, porém não o fizeram.

7. Conclusão

Diante do exposto, é preciso exaltar a importância da participação social no aperfeiçoamento das políticas públicas e na formatação de novos projetos, uma vez que o cidadão é o usuário dos serviços públicos e conhece bem as necessidades locais, em consonância com o regime democrático e os termos da CF/1988.

O Decreto 8.243/2014 traz à tona esse debate e destaca a participação social como instrumento de melhorias das políticas públicas. Ademais, promove o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet. Ele estabelece ainda princípios para formação dos conselhos: rotatividade e critérios na escolha dos membros.

Em contraponto, existem opiniões divergentes sobre o tema e a partir delas foi possível elencar três pontos, que precisam ser enfrentados.

Quanto às etapas de elaboração da norma, em razão da relevância da matéria torna imprescindível o cumprimento dos passos básicos do ciclo de política pública (elaboração – implementação – avaliação). Todavia com a publicação do Decreto 8.243/2014, saltou-se para a fase de execução, sem contar com a participação de todos os envolvidos na possível resolução do problema, colocando-se em risco o êxito do programa.

Sobre a ausência do Poder Legislativo na construção da política pública, ela pode afetar

um dos pilares da democracia que é a separação dos Poderes (cláusula pétrea), definida na Constituição Federal de 1988, na medida em que ao legislar sobre tema complexo e inovador o Executivo pode ter invadido a competência do Poder Legislativo, órgão incumbido de tal missão. Além disso, uma política pública definida em um decreto fica subjugada às vontades do chefe do Poder Executivo. A criação de políticas públicas necessariamente deve ser feita com a participação do Legislativo, em outros termos, deve haver cooperação entre os Poderes, para que se tenha um mínimo de estabilidade no regramento e se discuta suficientemente a proposta.

Outra anotação decisiva é que a forma escolhida (decreto autônomo) não foi a mais adequada. Esse tipo de normativo possui função limitada e não se vislumbra seu uso no caso em questão. Não se deve instituir um sistema e política de participação social sem a previsão de condições para sua execução, por isso o decreto está em desacordo com o art. 86, inciso VI, alínea “a”, da CF/88. Assim, entende-se que não se acertou na escolha do tipo do normativo para se materializar a política de participação social.

Para enfrentar esses três apontamentos, em prol da necessidade de se ter ativa a presença do cidadão nas discussões sobre as políticas públicas, recomenda-se o retorno das ideias ali colocadas aos conselhos, sociedade civil e membros do Parlamento para que opinem a respeito. Em complemento, outra ação em consonância com as diretrizes defendidas é a divulgação em sítio na rede mundial de computadores possibilitando a participação de todos que se interessarem pela matéria, permitindo o registro de críticas e sugestões para o aperfeiçoamento do texto.

Por fim, entende-se que por se tratar de política de participação social tal projeto deveria ser enviado ao Poder Legislativo, depois de corrigida as observações elencadas, na forma de iniciativa popular contando, desse modo, com a aprovação pela sociedade dos termos ali dispostos.

Referências

- ANDRADA, Bonifácio de. **A perda do mandato**: Câmara dos Deputados e Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em 23 ago. 2014.
- AZEVEDO, Reinaldo. **O decreto bolivariano de Dilma e a farsa dos conselhos “populares”**. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/o-decreto-bolivariano-de-dilma-e-a-farsa-dos-conselhos-populares>>. Acesso em 25 ago. 2014.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. **The Politics Participatory Democracy** in Porto Alegre. Stanford University Press, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e suas alterações. 8. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011. 478 p. (Série textos básicos; n. 39).
- _____. Câmara dos Deputados. **Justificação do Projeto de Decreto Legislativo nº**

1.491/2014 apresentado em 30/5/2014, pelos Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>.

Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 114/2014 apresentado em 2/6/2014**, pelo Senador Álvaro Dias. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988>. Acesso em 28 ago. 2014.

_____. Senado Federal. **Registro do discurso proferido pelo Senador Humberto Costa**.

Disponível

em:<<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/getTexto.asp?s=093.4.54.O&disc=50/1/>> Acesso em: 9 jun. 2015.

_____. Senado Federal. **Registro do discurso proferido pelo Senador Ricardo Ferraço**.

Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/10/Projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

_____. Senado Federal. **Regimento interno**: Resolução nº 93, de 1970 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, 2003. 291 p.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010**. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. **Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 26 ago. 2014.

_____. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 9 jun. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20inclusao-productiva-rural/agua-para-todos>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.218**. Relator: Ministro Luiz Fux. Publicado no D.J.E em 19.2.2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.709**. Relator: Maurício Corrêa. Publicado no D.J.E em 31.3.2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 577.025**. Relator: Ricardo Lewandowski. Publicado no D.J.E em 6.3.2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>> Acesso em 9 jun. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. **O decreto 8.243 e a sociedade civil**. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-decreto-8243-e-a-sociedade-civil-imp-1637776>>. Acesso em: 11 jun 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia Internet: reflexões sobre Internet, negócios e sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CHEIBUB, José Antonio. O Poder Legislativo nas democracias contemporâneas. **E-legis**, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan/abr. 2013.

DEL NEGRI, André L. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Alínea, 2012.

DIPP, Gilson. **Sistema Nacional de Participação Social não afronta prerrogativas**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-11/gilson-dipp-sistema-participacao-social-respeita-prerrogativas>> Acesso em: 18 mai. 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo, Atlas, 2012.

HORTA, Fernando. **O polêmico decreto 8.243, de 2014**. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/o-polemico-decreto-8243-por-fernando-horta/>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

LOPES, Brenner. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (Série Manual de políticas públicas, v.7)

MAIA, César. **Manuel Castells e os indignados brasileiros**. Disponível em: <<http://www.debatesculturais.com.br/manuel-castells-e-os-indignados-brasileiros>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MARTINS, Ives Gandra. **Vocação bolivariana**. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/vocao-bolivariana/>>. Acesso em: 18 maio 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Manual de redação da Presidência da República**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 1991.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 1997.
- PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Novo decreto: não há representação sem participação**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em: 23 ago. 2014.
- SABOIA, Marcelo Rocha. Sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional e seus limites. **Cadernos Aslegis**, v.5, n. 14, p. 60-62, maio/ago. 2001.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>> Acesso em: 30 ago. 2014.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3956>>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Artigo recebido em: 12/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 19/06/2015



**REDES DE DOADORES E FINANCIAMENTO POLÍTICO EM 2014:
DISTINGUINDO DOAÇÕES PARA CANDIDATOS, PARTIDOS E COMITÊS
FINANCEIROS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS**

**NETWORKS OF DONORS AND POLITICAL FUNDING IN 2014:
DISTINGUISHING DONATIONS TO CANDIDATES, PARTIES, AND COMMITTEES
OF CAMPAIGN FINANCE IN THE BRAZILIAN PRESIDENTIAL ELECTIONS**

Emerson Urizzi Cervi
Rodrigo Rossi Horochovski
Ivan Jairo Junckes *

Resumo: O artigo aplica a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS) para caracterizar o financiamento de campanhas nacionais brasileiras a partir das redes constituídas pelos doadores. Os resultados mostram diferenças nas estratégias de arrecadação dos partidos e maior consistência ideológica na formação da rede de doadores partidários, frente aos doadores a candidatos e aos comitês partidários.

Palavras-chave: Financiamento de Campanhas; Eleições Presidenciais (2014); Análise de Redes Sociais.

Abstract: The paper applies the methodology of Social Network Analysis (SNA) to characterize the financing of Brazilian national campaigns from the networks established by donors. The results show differences in fundraising strategies of parties as well as greater ideological consistency in the formation of the party donors' network compared to donors to candidates and party committees.

Key words: Campaign Financing; Presidential Elections (2014); Social Network Analysis.

1 Introdução

O artigo analisa a rede de atores formada pelos doadores e receptores de recursos financeiros que participaram das campanhas nacionais de 2014, ou seja, aquelas que envolveram as candidaturas a Presidente da República naquele pleito. A questão que buscamos

* Emerson Urizzi Cervi é Doutor em Ciência Política, professor do programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e pesquisador nas áreas de Eleições, Comunicação Política e Opinião Pública (ecervi7@gmail.com); Rodrigo Rossi Horochovski (rodrigoh33@gmail.com) é Doutor em Sociologia Política, Mestrado em Sociologia e professor da Universidade Federal do Paraná; Ivan Jairo Junckes é Doutor em Sociologia Política e professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR) (ivanjairojunckes@gmail.com)

responder é como os doadores se posicionaram diante de candidatos, partidos e comitês financeiros naquelas eleições. Partimos da hipótese de que é possível encontrar consistência ideológica entre os doadores em função da tendência de eles formarem grupos coesos em torno de candidaturas e coalizões partidárias, além de indiciar a existência de uma elite político-empresarial com alta capacidade de canalização de seus interesses a partir de doações a candidatos nacionais.

Dinheiro e voto são íntimos. Diversas pesquisas sobre financiamento político revelam a significativa associação entre a quantidade de recursos recebida por candidaturas e agremiações partidárias e sua *performance* nos pleitos (SAMUELS, 2001; SPECK, 2005; FIGUEIREDO FILHO, 2009; PEIXOTO, 2009).

A maioria dos estudos sobre o tema destaca os atributos dos atores. Nessas pesquisas, variáveis como renda, gênero, escolaridade, profissão, filiação partidária, etc. são relacionadas ao desempenho eleitoral de candidatos e partidos. Podemos citar como exemplos de trabalhos desse tipo os estudos de Cervi (2010), Sachet e Speck (2012), Peixoto (2014) e Speck e Mancuso (2012).

Esta investigação apresenta abordagem diversa. Empregamos a metodologia da análise de redes sociais (ARS), na qual o foco recai sobre as relações, os vínculos estabelecidos entre os atores. Para a ARS, atributos individuais, enquanto variáveis explicativas, são complementares aos referidos vínculos, assumindo-se que um ator individual ou coletivo constitui-se não por si só, mas nas relações diretas e indiretas que estabelece com outros atores em variados círculos de sociabilidade, as quais determinam suas posições e papéis (DEGENNE; FORSE, 2007). Nesse sentido, sem reduzir a importância das características dos atores, a metodologia em questão oferece a possibilidade de enriquecer o estudo de como eles são inseridos nas relações sociais, na medida em que "o objetivo principal da análise de redes sociais é detectar e interpretar padrões de laços sociais entre atores" (DEGENNE, 2007, p.5)¹. (DEGENNE; MRVAR; BATAGELJ, 2005, p. 5)².

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, de caráter teórico-metodológico, apresentamos alguns conceitos e as possibilidades de uso da ARS como técnica de análise empírica, inclusive em redes nas quais se transacionam recursos políticos e econômicos, como no caso do financiamento de campanhas. A seguir, compilamos e analisamos os dados relativos ao financiamento das campanhas nacionais nas eleições de 2014 sob a perspectiva da metodologia de redes³. É nessa seção que apresentamos os principais achados. Nas considerações finais, buscamos extrair significados, estratégias dos atores, especialmente dos

¹ "The *main goal* of social network analysis is detecting and interpreting patterns of social ties among actors". (Tradução dos autores)

² "The *main goal* of social network analysis is detecting and interpreting patterns of social ties among actors". (Tradução dos autores)

³ Os dados foram extraídos das planilhas de prestação de contas das eleições de 2014, disponibilizadas pelo Tribunal

partidos, e possíveis desdobramentos desta investigação, especialmente as interfaces da sub-rede analisada com a rede maior, que abrange todos os participantes e recursos daquele pleito.

2 A análise de redes sociais como técnica de pesquisa empírica

O desenvolvimento exponencial da informática nas últimas décadas propiciou forte incremento do uso da metodologia de análise de redes em campos os mais diversos, na medida em que cálculos antes praticamente impossíveis de ser realizados manualmente passaram a ser executados em poucas horas ou até em minutos.

Especificamente no que concerne ao estudo de relações sociais, a metodologia em questão permite investigar grupos de atores individuais e coletivos e, especialmente, os laços que eles estabelecem entre si. A análise do conjunto de vínculos que formam uma rede social revela estruturas de poder relacionadas a um ou mais recursos materiais e simbólicos, sejam eles econômicos, políticos, culturais, informacionais e assim por diante (DEGENNE; FORSE, 2007).

A análise de redes sociais (ARS), assumindo o caráter relacional do real, enfatiza a posição dos atores nos conjuntos de vínculos que conformam os grupos sociais. Parte-se do pressuposto de que

são as posições e os papéis que ocupam os indivíduos no mundo social que lhes abrem a possibilidade de se inserirem nas redes existentes e assim de modificarem eventualmente a forma delas. Não há, portanto, de um lado o mundo da ação organizada e do outro, o mundo das redes (SAWIKI, 2013, p. 24).

Na ARS, cada ator é um ponto, um nó. Quando ele estabelece uma ligação de qualquer tipo com outro ator, forma-se uma aresta, um vínculo entre um par de atores que constitui uma díade, a relação básica dentro de uma rede. As arestas podem, portanto, representar qualquer tipo de conexão entre os atores, como, por exemplo, parentesco, relações diplomáticas entre estados nacionais, vínculos profissionais, constituição de grupos econômicos e transações financeiras, como no caso das doações de campanha objeto deste artigo.

Redes complexas são formadas por uma multidão de atores relacionados entre si em maior ou menor grau e, como afirma a teoria de redes com base em pesquisas empíricas – Degenne e Forsé (2004) descrevem vários exemplos –, têm como características principais serem altamente conectadas e hierarquizadas, o que permite a afirmação de que elas expressam estruturas de poder. A Figura 1 a seguir possibilita uma visualização simples dessas características.

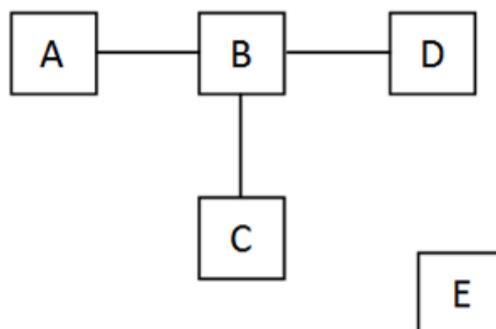


Figura 1 - Exemplo de grafo de rede
Fonte: elaboração dos autores.

A, B, C, D e E são os atores desta rede. Entre A e B há um vínculo direto, do mesmo modo que entre B e C e B e D. Embora não haja caminhos diretos entre A, C e D, todos esses atores estão conectados, já que um é capaz de chegar ao outro por intermédio de B, formando assim um componente. E, por seu turno, está desconectado dos demais.

O componente A-B-C-D é uma sub-rede hierarquizada, pois apesar de todos chegarem a todos, B claramente apresenta uma posição central tanto por ter maior número de arestas/vínculos quanto por estar mais perto dos demais atores e se colocar no meio dos caminhos entre eles. Suprimindo-se B, a rede perderia sua conectividade. A rede de financiamento eleitoral tipicamente apresenta configuração semelhante, pois B poderia ser um financiador comum a ligar os candidatos A, C e D por meio de doações, enquanto E não recebe qualquer recurso financeiro, sendo um ator marginalizado na rede, vale dizer, um componente isolado.

Em função de as redes serem formadas por nós e arestas, respectivamente atores e vínculos mensuráveis, uma série de estatísticas e algoritmos foram desenvolvidos para caracterizá-las em função de diversas variáveis, podendo-se citar, entre outras, centralidade e hierarquia. Por exemplo, na pequena rede que usamos como ilustração, podemos ordenar os atores por centralidade de grau ou número de vínculos: B = 3; A, C e D = 1; E = 0. Além disso, B está mais próximo, a apenas um passo de A, C e D, enquanto que entre estes há dois passos, justamente com B no meio do caminho. Ou seja, B exerce centralidades tanto de proximidade quanto de intermediação, ocupando posição privilegiada na hierarquia desta rede.

Para as análises que compõem o presente artigo, optamos pela aplicação de um filtro, mantendo na rede de financiamento de 2014 apenas as campanhas nacionais – incluindo candidatos a presidente, comitês financeiros nacionais e diretórios nacionais dos partidos – e seus respectivos financiadores. Na linguagem das redes, analisamos uma partição, uma sub-rede⁴.

⁴ Para a apreensão da estrutura de poder mais ampla da rede em exame, é necessário analisar a rede integralmente, com todos os seus atores e vínculos, o que os autores vêm fazendo, seja em trabalhos já publicados ou em fase de avaliação por periódicos.

Nosso foco aqui é bastante específico: inferir as estratégias empregadas de agregação de recursos financeiros pelos diferentes candidatos, partidos e seus respectivos financiadores a partir de algumas estatísticas da rede investigada, especialmente a análise dos indicadores de coesão, tendo como unidade analítica os *clusters* formados pelos principais atores, com especial atenção aos grandes partidos. *Clusters* são conjuntos de nós fortemente conectados, ou seja, que apresentam maior coesão entre si do que com outros nós de uma mesma rede. Os grafos que compõem a Figura 2, a seguir, permitem visualizar esses conceitos.

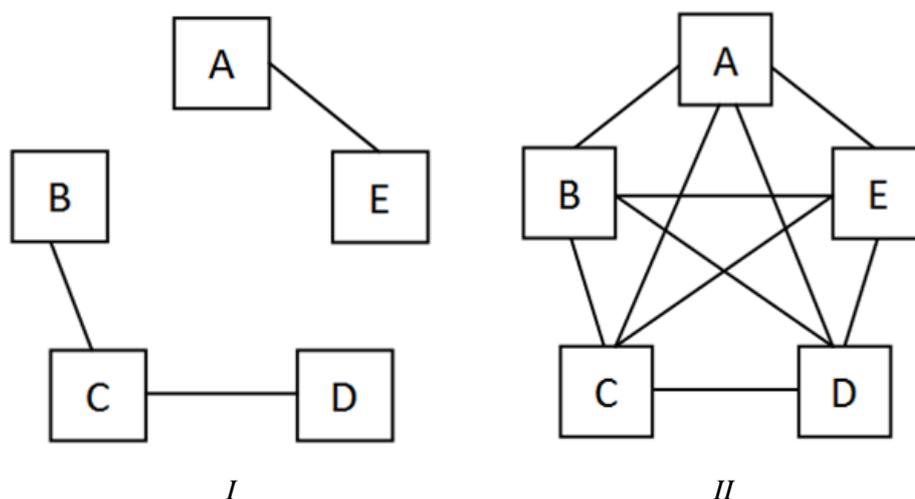


Figura 2 - Redes com baixa coesão (I) e alta coesão (II)
Fonte: elaboração dos autores.

Ambas as redes têm o mesmo tamanho (5 nós), no entanto, coesividades muito diferentes. Enquanto a primeira rede apresenta dois componentes (A, B) e (A, B e C), com apenas três arestas, a segunda é um único componente com o número máximo possível de arestas (10). Todos os nós estão conectados entre si com apenas um passo de distância, ou seja, é uma rede totalmente coesa, um único *cluster*. Os programas de análise de redes sociais utilizam algoritmos⁵ que automatizam o cálculo dos *clusters* que formam redes maiores e complexas, às vezes formadas por milhares de nós e arestas, como é o caso da rede de financiamento ora estudada.

Em virtude de o fluxo de doações ser mais importante para esta investigação do que os vínculos recíprocos entre financiadores e agentes políticos, optamos por uma rede direcional, na qual a direção da aresta da origem para o destino importa nas análises. Fazemos esta menção na medida em que tal decisão afeta os cálculos das estatísticas de rede. Para a coleta dos dados, acedemos às planilhas de prestação de contas do Tribunal Superior Eleitoral⁶. Organizamos os atores e as doações em planilhas de nós e arestas, respectivamente, e empregamos a extensão

⁵ Explicações acessíveis sobre redes e seus cálculos, incluindo sobre como *clusters* são formados, pode ser encontrada em Martins (s.d.).

⁶ Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>.

Node-XL⁷ para a geração das redes, cálculos e grafos.

3 Contexto e sumarização de dados

A resolução TSE 23.406/2014 normatizou a arrecadação e gastos de campanha para as eleições de 2014. No caso das candidaturas a presidente, ela estabelece a obrigatoriedade de três formas de arrecadação: i) pelo próprio candidato, via conta corrente pessoal exclusiva para depósitos e gastos de campanha; ii) o diretório nacional do partido político, que também pode receber doações e realizar despesas de campanha ou, ainda; iii) comitê financeiro nacional para presidente da República. Esse comitê é criado exclusivamente para fazer o controle das receitas e despesas dos candidatos. Todo partido com candidato a presidente precisa constituir um comitê financeiro, que não pode ser comitê de coligação, mas sim de partido⁸.

Com isso, a resolução do TSE define três formas de entradas de recursos nas campanhas eleitorais para presidente, e não apenas pelas contas dos próprios candidatos. Essa possibilidade, como de resto todas as disposições que normatizam o financiamento de campanha, afeta as estratégias adotadas pelos doadores, em especial as pessoas jurídicas, que não raras vezes fazem doações para vários partidos ou candidatos. Além dos partidos com candidatos, até mesmo os que não têm concorrente à Presidência recebem doações através de seus diretórios nacionais para investir em candidaturas próprias nas Unidades da Federação ou para fazer transferências a um dos partidos com candidato a presidente, normalmente integrante da mesma coligação nacional.

Em 2014, se considerarmos os candidatos, comitês e diretórios nacionais partidários, foram doados R\$ 1,82 bilhão apenas à campanha presidencial. Esses recursos foram oriundos de 5.903 doadores, ou seja, os nós da rede nacional, incluindo pessoas físicas, jurídicas, partidos políticos, e recursos próprios. Esses doadores realizaram 8.314 operações de doação, que são as arestas da rede nacional, representando uma média de 1,4 operação por doador. A grande maioria fez apenas uma doação, embora algumas pessoas jurídicas e partidos políticos tenham ultrapassado a casa da dezena de operações. A tabela 1 a seguir sumariza os totais de operações e valores doados por tipo de entrada na campanha e destaca os valores doados aos dois principais partidos da disputa presidencial: PT e PSDB. Ela indica em valores absolutos e em percentuais para facilitar as comparações.

Confirmando uma tendência já apontada pela literatura da área em eleições anteriores, os partidos políticos foram os principais captadores de recursos para as campanhas presidenciais de 2014. Eles receberam R\$ 957,4 milhões, mais da metade (52,5%) de tudo o que foi doado às

⁷ Node-XL é uma extensão com código aberto para o *software* Microsoft Excel produzida pelo grupo de pesquisadores da "Social Media Research Foundation", acessado em: <http://nodexl.codeplex.com/>

⁸ O cargo de presidente é o único que tem a obrigatoriedade de possuir comitê financeiro. Para os candidatos aos demais cargos, o partido pode optar por receber recursos pelo candidato ou pelo próprio partido. No entanto, se optar por comitê financeiro, existem as opções de comitês para cada um dos cargos (governador, senador, deputado federal,

candidaturas e aos diretórios nacionais nesse ano. No entanto, eles não tiveram o maior número de operações de doações. Do total de 8.314 operações de doações, apenas 31,3%, ou 2.605, foram para partidos políticos. As doações para comitês de campanha foram em maior número, com 3.309 operações, representando 39,8% do total. Já o número de doações a candidatos a presidente ficou em 2,4 mil, representando os outros 28,9% do total. Em termos de valores, as doações para candidatos representaram 35,1% do total, ficando em R\$ 641,5 milhões, enquanto as doações a comitês representaram apenas 12,4% do total arrecadado, ficando em R\$ 226 milhões. As diferenças entre os percentuais de operações por tipo de entrada e de valores são explicadas pelo valor médio de doação. Nas operações para os partidos, a média ficou em R\$ 367,5 mil, contra R\$ 267,3 mil para doações a candidatos e R\$ 68,3 mil, em média, para doação ao comitê. O menor valor médio de doações para comitês indica que os grandes doadores optaram por fazer transferências diretamente ao candidato ou aos diretórios partidários nacionais, e não aos comitês de campanha.

Tabela 1 - Sumarização das doações por tipo de entrada para campanhas nacionais

Tipo de Entrada	TOTAL		PT		PSDB	
	N	Valor	N	Valor	N	Valor
Candidato	2.400 (28,9)	641.505.156,8 (35,1)	1.528 (79,6)	350.836.282,0 (64,4)	121 (17,9)	222.925.813,0 (42,2)
Comitê	3.309 (39,8)	226.062.361,8 (12,4)	4 (0,2)	776.737,0 (0,1)	164 (24,2)	140.627.273,0 (26,6)
Partido	2.605 (31,3)	957.497.880,1 (52,5)	386 (20,2)	193.128.845,0 (35,5)	392 (57,9)	165.070.574,0 (31,2)
Total	8.314	1.825.065.399,7	1.918	544.741.864,0	677	528.623.660,0

Coeficientes para N (PT x PSDB): $q^2=984,65$ ($p=0,000$)

Fonte: elaborada pelos autores a partir da prestação de contas ao TSE.

Quando olhamos os dois partidos principais, percebemos diferenças entre eles e deles em relação ao total arrecadado. Em primeiro lugar, tanto PT quanto PSDB concentraram percentuais acima dos totais em doações ao candidato tanto em número de operações quanto em valores. Ou seja, para PT e PSDB, as doações de recursos foram mais personalizadas que no total das candidaturas. Isso era esperado, pois apenas 11 dos 32 partidos que disputaram as eleições em 2014 tinham candidatos à Presidência. Além do mais, há uma concentração de doações aos candidatos com maior perspectiva de bom desempenho. O que os números desagregados por tipo de entrada mostram é que os partidos sem candidatos a presidente recebem um volume significativo de doações para seus diretórios nacionais, enquanto os partidos com fortes candidatos na disputa concentram as doações nos candidatos.

A candidata do PT à Presidência declarou ter recebido R\$ 350,8 milhões em doações à candidatura, o que representa 64,4% do total de R\$ 544,7 milhões declarados pela campanha. Foi a maior fonte de entrada de recursos na campanha. Em termos de número de operações, as

deputado estadual e deputado distrital) ou a opção de comitê financeiro único.

doações à candidata representaram uma participação percentual ainda maior, de 79,6%. A segunda maior fonte de receita da campanha presidencial do PT foi de doações via partido, com R\$ 193,1 milhões, o que representa 35,5% dos recursos e 20,2% das operações de doações à campanha. O PT praticamente não recebeu doações via comitê de campanha para presidente. Foram apenas quatro operações de doações (0,2%) do total, que totalizaram R\$ 776,7 mil.

As finanças da candidatura à Presidência do PSDB apresentaram algumas semelhanças e outras diferenças em relação à do PT. A principal semelhança está no valor total declarado. Se reunirmos as três fontes de entrada, o PSDB declarou ter recebido para campanha nacional R\$ 528,6 milhões, uma diferença de apenas 3% em relação ao seu principal oponente. Outra semelhança está na participação das doações ao partido político. No PSDB elas representaram 31,2% do montante de recursos, R\$ 165 milhões. Porém, a primeira diferença em relação ao PT aparece na participação das doações ao partido em número de operações. No PSDB esse tipo de doação representou 57,9% do total de operações, ou 392 doações. Outra particularidade do PSDB foi a presença do comitê de campanha como fonte de entrada de recursos. Ele representou 26,6% do total de doações, R\$ 140,6 milhões, bem acima da média de todos os partidos, que ficou em 12,4% e é muito superior à do PT, que praticamente inexistiu.

A proximidade das receitas totais de campanha do PT e PSDB e a grande diferença no número de operações, com 1.918 operações de doações ao PT contra apenas 677 para o PSDB, indica uma diferença nos volumes individuais de doações. Em média, as doações ao PT ficaram em R\$ 284.015,5, contra R\$ 780.832,6 para o PSDB, indicando que as doações individuais tiveram valores mais altos no PSDB e em menor número, ao contrário do PT, que tendeu a receber mais doações, porém, em valor individual mais baixo. A média geral foi de R\$ 219.517,1 por operação. Dois pontos precisam ser destacados aqui. O primeiro é o distanciamento do PSDB em relação ao valor médio por operação, o que indica uma tendência de concentração de grandes doadores em poucas operações na campanha presidencial do partido. O segundo, de caráter mais geral, é a impossibilidade de se pensar na influência de doações de eleitores comuns nas finanças eleitorais em que o valor médio por operação ultrapassa os R\$ 200 mil. Por mais que exista variação em alguns casos extremos de poucos doadores contribuindo com valores muito altos, o sistema faz com que os partidos busquem os grandes contribuidores.

Quando olhamos para o total das finanças de campanha nacional de 2014, percebemos que apesar de existirem 32 partidos na disputa, dos quais 11 apresentaram candidatos à Presidência, existe uma forte concentração de recursos de campanha nos dois principais partidos do sistema: PT e PSDB. Do total de R\$ 1,8 bilhão destinado aos candidatos, diretórios partidários nacionais e comitês de campanhas presidenciais, R\$ 1,07 bilhão foi para PT e PSDB, representando quase 60% do total de doações declaradas para as campanhas nacionais em 2014. Se considerarmos apenas as doações para candidatos, a concentração cresce ainda mais. Do total

de R\$ 641,5 milhões doados a candidatos a presidente, R\$ 573,7 milhões foram para Dilma Rousseff (PT) ou Aécio Neves (PSDB), representando quase 90% do total. Todos os demais concorrentes, que representaram quase 1/4 dos votos do primeiro turno, contaram com apenas 10% dos recursos doados a candidatos. A diferença fica em aproximadamente a metade de recursos doados aos comitês de campanha, com PT e PSDB recebendo R\$ 141,3 milhões do total de R\$ 226 milhões doados aos comitês de campanha para presidente. Essa proporção só se inverte nas doações para diretórios nacionais partidários. Juntos, os diretórios do PT e PSDB receberam R\$ 258,2 milhões, o que representa apenas 26% do total doado aos diretórios nacionais de partidos políticos durante a campanha de 2014, R\$ 957,5 milhões.

A tabela 1 mostra o coeficiente do teste de diferença de médias qui-quadrado para as distribuições dos números de doações por tipo de entrada entre o PT e o PSDB. O resultado mostra uma diferença estatisticamente significativa, com coeficiente de 984,65, comprovando que os dois partidos adotaram estratégias distintas de recepção de recursos financeiros. O PT recebeu mais doações em menores valores individuais diretamente à candidata, enquanto o PSDB teve doações de maneira mais equânime entre candidato, partido e comitê financeiro.

Em resumo, as eleições de 2014 tiveram um número muito baixo de doadores, que fizeram grandes doações para a campanha presidencial de 2014. Em um país com 130 milhões de eleitores, ter apenas 5,9 mil doadores individuais (entre pessoas físicas, partidos políticos e pessoas jurídicas) e 8 mil operações de doação para campanhas presidenciais é irrisório. Por outro lado, o valor médio das doações foi bastante alto⁹. Embora com variações, a média por operação de doação ficou acima de R\$ 200 mil. No caso do PSDB a média passou de R\$ 780 mil. Um sistema de financiamento com essas características está, na prática, fundamentado na participação de grandes doadores, e não na difusão de pequenos doadores.

A possibilidade de recebimento de recursos via três tipos de entradas (candidato, partido ou comitê financeiro) dificulta a contabilização do total de recursos destinados às campanhas presidenciais em boa parte das análises feitas corriqueiramente após as prestações de contas, embora a partir de 2012, quando a prestação de contas passou a distinguir os tipos de entradas de recursos, as chamadas "doações ocultas" — via partido político — desapareceram. A questão que permanece está na dificuldade de isolar a campanha de presidente da rede geral de

⁹ Para uma comparação, em 2010, considerando apenas as campanhas nacionais, foram 5,8 mil doadores individuais que somaram 6,1 mil operações de doações a candidatos, comitês financeiros nacionais e a diretórios nacionais de partidos políticos. Ou seja, em termos de número de doadores, houve uma estabilidade nos números de 2010 e 2014, passando de 5,8 mil para 5,9 mil; porém, nota-se um crescimento de cerca de 20% no número de operações, passando de 6,1 mil em 2010 para 8 mil em 2014. Ou seja, entre as duas eleições não houve um crescimento no número de doadores, embora na disputa mais recente os doadores tenham feito mais operações ou doações a mais candidatos do que o conjunto de doadores de 2010. Se compararmos os valores doados entre as duas disputas, descontando a inflação do período, percebe-se uma estabilidade. A média geral de doação ficou em R\$ 167,8 mil em 2015, portanto, cerca de 16% abaixo da média registrada em 2014. Se considerarmos que a inflação acumulada entre 2011 e 2014, pelo IPC, no Brasil foi de 24%, perceberemos que em 2014 os montantes médios reais de doações ficaram abaixo dos de 2010. O total doado às campanhas presidenciais em 2010 foi de R\$ 1,034 bi. Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>.

doadores, visto que no Brasil campanhas de eleições nacionais e regionais são concomitantes. Em 2014, para as disputas nacionais, mais da metade dos recursos foram doados aos partidos políticos, ficando apenas 35% do total de doações destinados diretamente aos candidatos, o que indica a centralidade dos diretórios nacionais na relação com doadores de campanha. PT e PSDB, os dois principais partidos na disputa presidencial, concentraram quase 60% do total de recursos doados às campanhas presidenciais. No entanto, os dois principais partidos representaram menos de 40% do total de operações de doações, o que indica concentração de grandes doadores no PT e PSDB¹⁰.

4 Redes de doações nas campanhas presidenciais de 2014

Na estrutura de uma rede é possível encontrar conjuntos de relações mais intensas, com maior coesão entre nós, em determinadas partições. Essas estruturas são os *clusters*, cuja definição apresentamos anteriormente. No que concerne especificamente às redes sociais, um *cluster* pode ser entendido como um conjunto de atores que, reunidos, formam um subgrupo de interesse ou relações comuns. Ele nos permite identificar similaridades dentro das redes. Existe similaridade quando dois nós têm os mesmos caminhos mais curtos para outros nós. Assim, um *cluster* pode ser entendido como o resultado da tendência para tornar mais densas as relações entre a vizinhança mais imediata dos nós. Segundo De Nooy, Mrvar e Batagelj (2005), os nós que compõem um *cluster* atraem-se mutuamente e tendem a repulsar os nós que se encontram fora do grupo. Amigos se aproximam, inimigos se afastam.

No caso do estudo desenvolvido aqui, um *cluster* de rede dirigida deve se formar quando houver similaridade entre doadores em direção a um partido, comitê ou candidato. Essa similaridade se dará quando houver um número reduzido de doadores a um partido, desde que esses doadores não façam doações a outros candidatos, ou então quando houver muitos doadores que se dirijam predominantemente a um dos candidatos. Como o *cluster* é formado pelos menores caminhos, se um doador faz doações a mais de um candidato, ele tenderá a participar do *cluster* do partido para o qual realizou mais operações. Se um doador faz o mesmo número de doações a diferentes candidatos, ele fará parte do *cluster* com a maior parte de seus vizinhos mais próximos. A hipótese do trabalho é que se os doadores tiverem consistência estratégica, eles tenderão a formar *clusters* consistentes em torno de partidos distintos. Excepcionalmente, se os doadores fizerem doações a mais de um candidato, os *clusters* não apresentarão consistência lógica e o sistema alocará tais doadores de forma aleatória em algum *cluster*. Como testaremos as três fontes de entrada de recursos (candidato, partido e comitê),

¹⁰ O fato de não atrair pequenos doadores não pode ser tomado como pressuposto de incapacidade dos grandes partidos. Pode ser uma estratégia de campanha destes. Tanto PT quanto PSDB podem não se interessar em atrair pequenos doadores para suas campanhas presidenciais, o que não impede que tal estratégia seja adotada pelos dois partidos para os demais cargos.

será possível identificar também diferenças nas consistências de *clusters* para cada uma delas. A hipótese aqui é, se os partidos atuarem como filtros ideológicos, os doadores aos partidos tenderão a formar *clusters* mais consistentes do que os doadores a candidatos. Ou, por outro lado, se os partidos forem usados para evitar relações diretas entre doador e candidato, a consistência ideológica cairá.

O número de *clusters* é um indicador de conectividade e adjacência geral da rede. Além dele, usaremos uma medida para comparar os formatos das redes partidárias: a distância geodésica média. A distância entre os nós de uma rede torna a explicação da forma de conexão mais detalhada. Ela é medida entre nós adjacentes. Se um ponto pode chegar diretamente a outro, com alta proximidade de vizinhança, a distância entre eles será de “um”. Quanto maior a distância média em uma rede, mais demorada é a difusão de informações entre os atores que integram a rede. Então, quanto maior a distância média, menos coesa é a rede. Em redes dirigidas, como é o caso aqui, a distância é medida em uma única direção, no caso, a distância média entre os doadores e o partido do candidato que recebeu a doação. O algoritmo de cálculo da distância geodésica mede a distância média entre cada ponto até o centro da rede centrada a partir do caminho mais curto. Em redes dirigidas, ele indica o número de conexões possíveis entre dois pontos a partir do caminho mais curto. Como a opção é sempre pelo menor caminho, as distâncias são chamadas de geodésicas. Quanto menor a distância média entre nós, mais densa é a rede e consistente é a relação entre seus integrantes – no caso, entre doadores e partido, candidato ou comitê de campanha. Partimos da hipótese de que redes consistentes ou densas expressam maior coesão e indicam existência de uma elite político-empresarial com alta transividade para seus interesses. Como serão testadas as distâncias geodésicas nos diferentes *clusters*, podemos comparar as coesões por partido ou por tipo de entrada das doações.

As redes de doadores para as campanhas nacionais de 2014 foram distribuídas a partir do algoritmo Fruchterman-Reingold, usado para melhor destacar atores centrais de uma rede. Para os *clusters* usou-se o algoritmo de Clauset-Newman-Moore. Ao todo foram gerados quatro conjuntos de redes. O primeiro é formado pela rede geral, incluindo todos os doadores a todos os partidos na disputa nacional. Em seguida foram feitas as medidas apenas para o *cluster* que contém o PT e para o *cluster* do PSDB. Depois, foram gerados os conjuntos de redes de doadores aos candidatos, aos partidos e aos comitês partidários. Para cada um dos *clusters* foram geradas estatísticas de distância geodésica média, número de nós e número de arestas. Os nós representam o número de doadores mais o número de partidos ou candidatos que fazem parte da rede. As arestas indicam o número de ligações entre os doadores e os candidatos ou partidos¹¹. Como um doador pode ter feito mais de uma doação, o número de arestas tende a ser

¹¹ Para fins da análise proposta aqui, quando um doador faz mais de uma operação para o mesmo candidato, cada doação aparece em arestas distintas. Mais de uma doação a um candidato vinda de um mesmo doador não foi reunida (em arestas paralelas), por isso há um número maior de arestas do que de doadores.

maior que o número de nós.

O tamanho dos pontos dos doadores nas redes está dimensionado a partir da proporção da soma do logaritmo do valor de cada doação individual. Já os pontos dos partidos que recebem as doações são do mesmo tamanho, independente do montante de recursos recebidos. Com isso há uma ponderação entre valor da doação e número de doações feitas pelo menor doador. Como o objetivo aqui não é identificar apenas os valores doados, mas a intensidade de relações, representado também pelo número de operações, a somatória do logaritmo das doações individuais permite ponderar o valor da doação pelo número de operações feitas pelo mesmo doador.

Como os diretórios partidários também podem ser doadores para candidatos ou comitês, para diferenciar as legendas, as siglas dos partidos são usadas para os nós que recebem os recursos e o nome completo para quando o diretório do partido é o doador. Por exemplo, o PT representa o nó de entrada dos recursos, podendo ser a candidata do partido à Presidência, o próprio partido ou o comitê financeiro petista. Já quando o diretório aparece como nó doador, a legenda é “Partido dos Trabalhadores”. Uma vez estabelecido o peso da participação de cada doador a partir da somatória do logaritmo das doações, os valores foram padronizados de modo que o menor log foi representado por “um” e o maior pelo valor “20”. Os tamanhos dos pontos nas redes mostram a posição do doador na escala de um a 20, quanto maior o ponto, mais próximo de 20 está o doador. Para tornar mais legíveis as redes, optou-se por incluir as legendas apenas dos partidos que receberam as doações e dos doadores que ficaram no decil superior dos valores padronizados das somatórias dos logs, ou seja, que ficaram entre 18 e 20. As redes de todos os doadores e dos doadores a diretórios nacionais partidários incluem todos os 32 partidos registrados na Justiça Eleitoral em 2014. As redes de doadores a candidatos, por óbvio, incluem apenas os 11 partidos que apresentaram candidatos a presidente do Brasil em 2014. As redes de doadores a comitês nacionais incluem os dez partidos que decidiram abrir comitês exclusivos para financiamento de candidaturas à Presidência¹².

A Figura 3 a seguir mostra as redes e respectivas estatísticas para todos os doadores a partidos, comitês e candidatos a presidente em 2014, seguida pelo *cluster* do PT e do PSDB, os dois principais partidos na disputa. O total de nós, 5.935, inclui os 5.902 doadores individuais apresentados no início do trabalho, somado aos 32 partidos que disputaram as eleições em 2014. As 7.668 arestas indicam que vários doadores fizeram mais de uma operação de doação. A distância geodésica média de 3,35 mostra uma baixa coesão da rede. O algoritmo produziu 12 *clusters* por vizinhança. O alto número de *clusters* ajuda a entender a baixa coesão. A princípio, muitos nós da rede não estão conectados entre si, o que é esperado em redes de doadores

¹² Como a maioria das operações é de pequenas doações, a visualização dos grafos pode dar a impressão de que todos os doadores têm a mesma participação na rede. Na verdade, isso demonstra que há um montante grande de doadores com valores baixos e poucos doadores que fazem operações com altos valores, como se verá nos grafos a seguir.

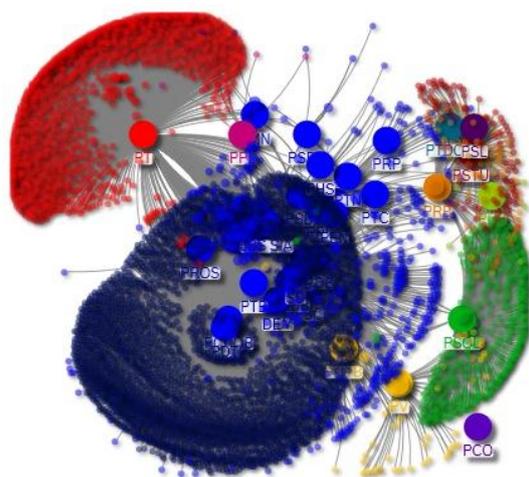
partidários. Do total de *clusters*, apenas dois apresentam mais de um partido político. Há um *cluster* reunindo o PV e PRTB, o que indica proximidade de vizinhança entre doadores destes dois partidos. E existe um *cluster* reunindo 20 partidos políticos (*cluster* 3). Dele fazem parte o PSDB e o PMDB entre os partidos grandes, além de uma série de partidos médios e pequenos de todos os pontos do espectro ideológico. Houve um *cluster* apenas com os doadores do PSB, um para o PSOL e outro com doadores do PT. Os partidos nanicos, tais como PSTU, PSL, PCB e outros, apresentam *clusters* específicos em grande medida em função do baixo número de doadores a cada uma dessas siglas e devido ao fato de os doadores desses partidos doarem a uma única sigla.

No caso dos *clusters* dos dois principais partidos, percebem-se diferenças significativas entre as redes de doadores do PT e do PSDB. A rede do PT é composta por um número maior de nós e mais homogênea. São 1.469 doadores, além do PT como partido que recebe as doações. Dada a homogeneidade dos doadores, a distância geodésica média fica bem abaixo da distância de todos os doadores, em 1,997. Além disso, a rede mostra que não há grandes doadores no conjunto geral de doações ao PT. O número de arestas em 1.511 mostra que apesar de ter um grande número de doadores, em sua maioria cada doador faz uma única operação. Poucos doadores fazem mais de uma doação.

A rede geral do PSDB na Figura 3 mostra-se muito diferente da rede petista. Em primeiro lugar o número de nós é bem inferior ao outro partido, ficando em 649, além do próprio PSDB. Sem contar que fazem parte da rede do PSDB outros partidos, ou seja, além de doarem para o candidato tucano, esses partidos compartilharam os mesmos doadores do partido tucano. Como consequência, espera-se um número maior de arestas, com mais operações por doador no *cluster* do PSDB. É o que acontece: são 1.961 arestas, ou seja, mais de três vezes superior ao número de nós, muito distinto do comportamento dos atores na rede petista. No PSDB os doadores tendem a doar mais de uma vez ao partido, candidato ou comitê. Outra consequência é a menor consistência da rede, com maior distância geodésica média, ficando em 3,193, quase o mesmo coeficiente que o de toda a rede de doadores. Por fim, outra distinção em relação ao PT é que o *cluster* de doadores do PSDB apresenta um grande doador, no caso, o principal doador às campanhas presidenciais em 2014, a empresa JBS S/A.

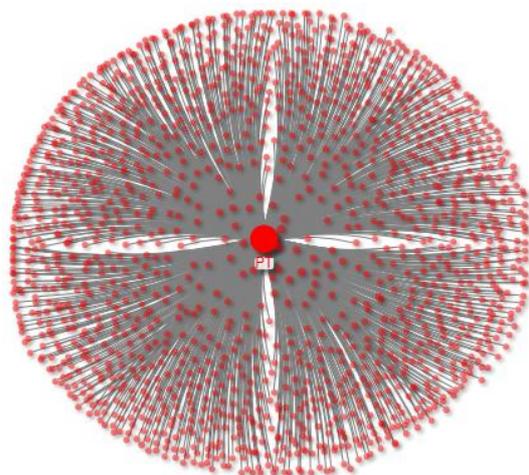
A JBS S/A também doou para o PT, inclusive para o PT o volume de recursos doados foi maior que para o PSDB. No entanto, como para o PSDB e para os demais partidos do *cluster* tucano a JBS doou um volume maior e em número maior de operações, a empresa doadora foi “atraída” pela vizinhança dos doadores do PSDB¹³.

¹³ Tal efeito não teria ocorrido caso usássemos ponderação nas arestas. No entanto, para podermos identificar o pertencimento à rede por parte de doadores que fizeram doações a mais de um candidato, preferimos utilizar arestas não ponderadas. Assim, o doador aparecerá na rede de um candidato para o qual sua doação teve uma participação mais relevante ao candidato, ainda que tenha feito doações a outros concorrentes.

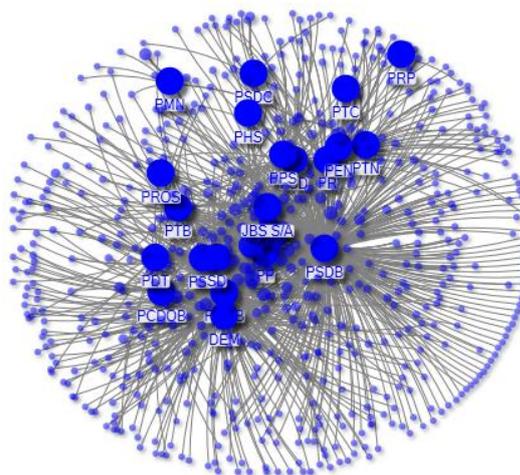


Total de nós = 5.935
 Total de arestas = 7.668
 Distância geodésica média = 3,35
 Nº de clusters = 12

Principais nós (partidos/clusters):
 Cluster 1 = PSB / Cluster 2 = PT
 Cluster 3 = PSDB, PMDB, PCDOB, PSD, PDT, PR, PP, PTB, PSC, PROS, PTN, PRP, PSC, PPS, PMN, PTC, PHS, PEN, DEM, SD
 Cluster 4 = PSOL / Cluster 5 = PSTU
 Cluster 6 = PRB / Cluster 7 = PV, PRTB
 Cluster 8 = PCB / Cluster 9 = PPL
 Cluster 10 = PSL / Cluster 11 = PCO
 Cluster 12 = PTDOB



PT
 Total de nós = 1.470
 Total de arestas = 1.511
 Distância geodésica média = 1,997



PSDB
 Total de nós = 650
 Total de arestas = 1.961
 Distância geodésica média = 3,193

Figura 3 - Clusters da rede completa de doadores a presidente
 Fonte: elaboração dos autores

Como se vê, considerando todos os doadores, a rede do PT é mais consistente, apesar de ser formada por um número grande de doadores, porém, com tendência a não repetição de operações de doações. Já o PSDB, por outro lado, apresenta uma rede com menos doadores e menos coesa. Destaca-se um grande doador de campanha e vários outros partidos que se apresentam como doadores no mesmo *cluster* do receptor PSDB.

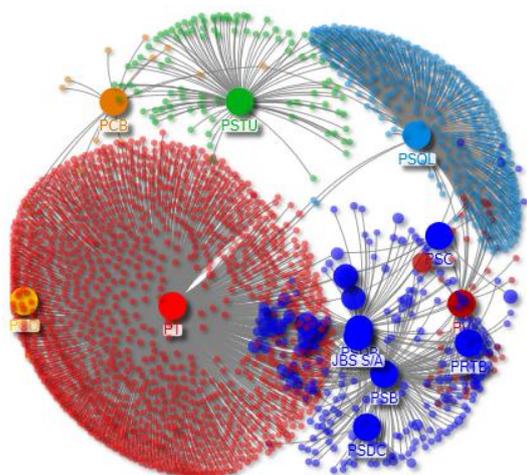
A partir daqui serão analisadas as redes formadas pelos doadores para cada um dos três tipos de entrada de recursos: candidato, diretório nacional do partido e comitê financeiro. O objetivo é verificar diferenças e semelhanças entre as redes por tipo de entrada e entre os dois principais partidos.

A Figura 4 mostra as redes de doações diretamente aos candidatos à Presidência. A primeira rede é a que inclui todos os 11 candidatos e depois são separados os *clusters* do PT e do PSDB. O total de nós de 2.294, menos os 11 partidos com candidatos que compõem a rede, resulta em 2.283 doadores diretamente aos concorrentes à Presidência, pouco abaixo da metade

do total de doadores, indicando ser essa a modalidade preferida de doação. O número de arestas em 2.400, bem próximo do total de nós, indica que poucos doadores a candidatos fazem duas ou mais operações. A maioria fez apenas uma doação. A distância geodésica média alta, de 3,33, já é esperada, dada a baixa conectividade entre doadores de diferentes partidos. O número de *clusters* é que ficou abaixo do esperado, sendo apenas sete e não 11, número de candidatos. Por serem doadores diretos a candidatos, esperava-se uma menor vizinhança entre doadores. No entanto, o *cluster* três contém cinco partidos, dos quais o PSDB e o PSB, que tiveram votações expressivas no primeiro turno. Além deles, fazem parte do mesmo *cluster* o PSDC, PSC e PRTB. Isso indica que os doadores a candidatos desses partidos tenderam a apresentar vizinhança muito próxima na rede, a ponto de o algoritmo colocá-los no mesmo *cluster*. Vale notar também que esse é o *cluster* do conjunto de partidos de oposição à direita. Já o PT e os partidos de oposição mais à esquerda (PSOL, PSTU, PCO, PCB) e o PV formaram *clusters* distintos de doadores diretamente ao candidato. Excetuando PT e PSOL, todos os demais *clusters* são formados por números bem menores e doadores a candidato.

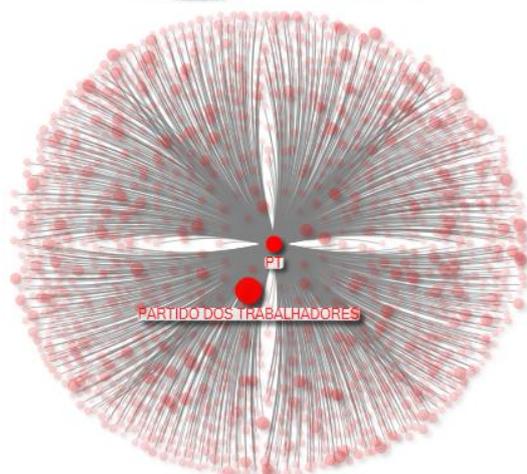
A análise dos *clusters* dos dois principais partidos mostra a manutenção das diferenças percebidas na Figura 4. O PT apresenta o *cluster* mais numeroso, com 1.460 nós, o que representa mais da metade de doadores diretamente a todos os candidatos. Apesar disso, a consistência da rede é alta, pois a distância média geodésica fica em 1,997, e o número de arestas em 1.463 indica que foram poucos os doadores que efetuaram mais de uma operação. O único grande doador que aparece no *cluster* de doações diretamente à candidata Dilma Rousseff é o próprio diretório nacional do Partido dos Trabalhadores. Isso porque o partido transfere parte do que recebe de doações ao diretório para a candidatura a presidente – são as chamadas doações indiretas. A rede de doadores diretos a Aécio Neves, do PSDB, manteve as características anteriores: menor número de integrantes no *cluster*, apenas 262 nós, com tendência de mais doadores com duas ou mais doações (302 arestas) e menor consistência interna, pois o *cluster* apresenta uma distância geodésica média relativamente alta, em 2,860.

Além dos cinco partidos, com PSDB e PSB mais centralizados em função do maior número de nós conectados, aparecem também dois grandes doadores de campanha nesse *cluster*. São eles a JBS S/A – que já aparecera no *cluster* de todos os doadores ao PSDB – e o Bradesco Vida e Previdência. A presença desses grandes doadores no *cluster* indica que eles tenderam a doar diretamente a candidatos para os partidos que integram essa rede, no entanto, isso não significa que elas não tenham doado a outros candidatos ou – principalmente – por outras formas de entrada (partido ou comitê) aos demais concorrentes. Ela mostra apenas que em função das vizinhanças de conectividade, o algoritmo inseriu esses doadores no *cluster* em que se encontram os partidos PSDB, PSB, PSC, PSDC e PRTB.

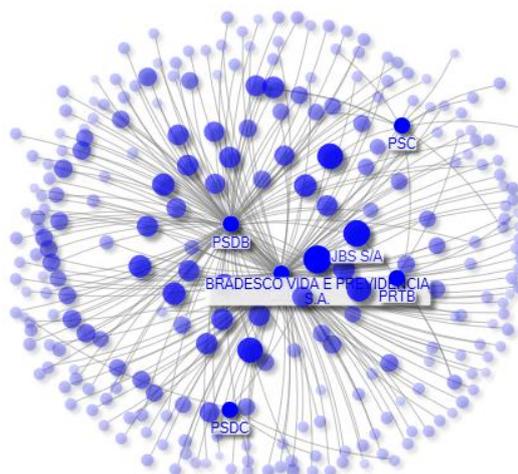


Total de nós = 2.294
 Total de arestas = 2.400
 Distância geodésica média = 3,33
 N° de clusters = 7

Principais nós (partidos/clusters):
 Cluster 1 = PT
 Cluster 2 = PSOL
 Cluster 3 = PSDB, PSB, PSDC, PSC, PRTB
 Cluster 4 = PSTU
 Cluster 5 = PV
 Cluster 6 = PCB
 Cluster 7 = PCO



PT
 Total de nós = 1460
 Total de arestas = 1463
 Distância geodésica média = 1,997



PSDB
 Total de nós = 262
 Total de arestas = 302
 Distância geodésica média = 2,860

Figura 4 - Clusters formados a partir da rede de doadores aos candidatas a presidente
 Fonte: elaboração dos autores

A entrada pelo comitê financeiro da campanha presidencial é outra forma de recebimento de recursos. Todos os partidos com candidatas a presidente são obrigados a abrir esses comitês. Já os demais partidos têm a opção de abri-los, ou não. No caso de 2014, dos 11 partidos com candidatas, apenas PSTU e PCB não declararam doações pelo comitê, e o PDT, que não tinha candidato a presidente, declarou doação via comitê financeiro. A rede com todos os doadores a comitês (Figura 5 a seguir) mostra um formato distinto da distribuição. Ela tem 3.265 nós, que excluídos os 10 partidos, representam 3.255 doadores individuais a comitês financeiros. No entanto, grande parte deles concentra-se em doações ao PSB, que forma o maior *cluster* da rede. O número de arestas de 3.309 indica que para os comitês há uma tendência de apenas uma operação por doador. Porém, o mais curioso na rede de doadores a comitês está na formação dos *clusters*.

São apenas sete *clusters* e um deles inclui PSDB e PT, ou seja, no que diz respeito aos doadores a comitês financeiros, PSDB e PT apresentam vizinhança relativamente alta em

comparação aos doadores a comitês financeiros da maioria dos outros partidos. Além dos dois grandes, fazem parte desse *cluster* o PDT e o PRTB. A explicação para o fato de PSDB e PT estarem no mesmo *cluster* encontra-se no baixo número de doadores ao comitê financeiro petista. Foram apenas quatro doadores ao comitê do PT. Um deles foi a própria candidata, e os outros três são empresas que também fizeram doações ao comitê de campanha do PSDB. O *cluster* mais numeroso, do PSB, indica uma clara diferença na estratégia financeira da campanha do partido em 2014, que priorizou o recebimento de doações via comitê financeiro e não partido ou diretamente ao candidato. No caso do *cluster* formado por PSDB, PT, PRTB e PDT, foram apenas 198 nós com distância média geodésica de 2,495, o que indica baixa conectividade entre os nós. O único grande doador que aparece no *cluster* é a JBS S/A, que fez doações a cada um dos comitês de candidatos dos partidos do *cluster*, além de também ter doado ao comitê do PSB. No entanto, dada a repetição de operações aos integrantes do *cluster* 2, a empresa ficou nesse grupo.

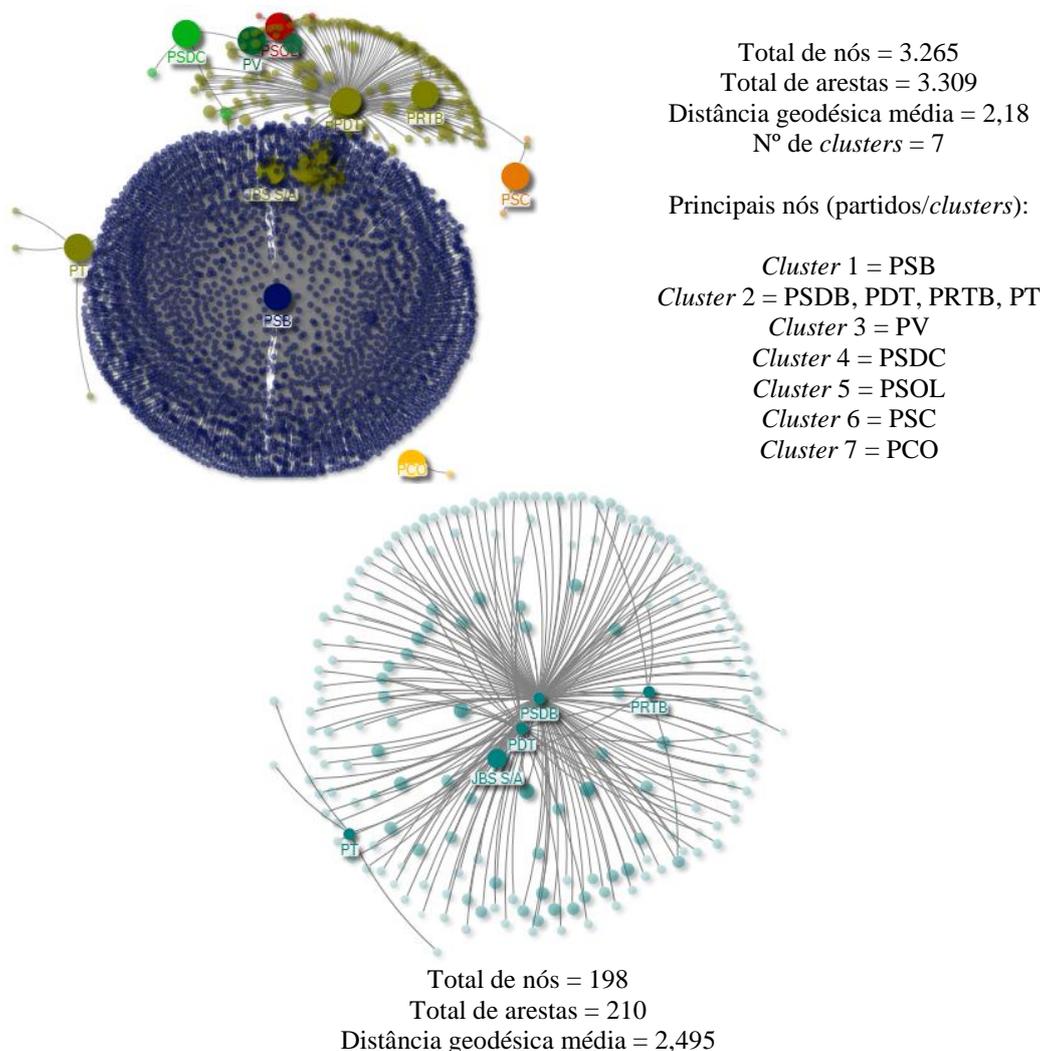
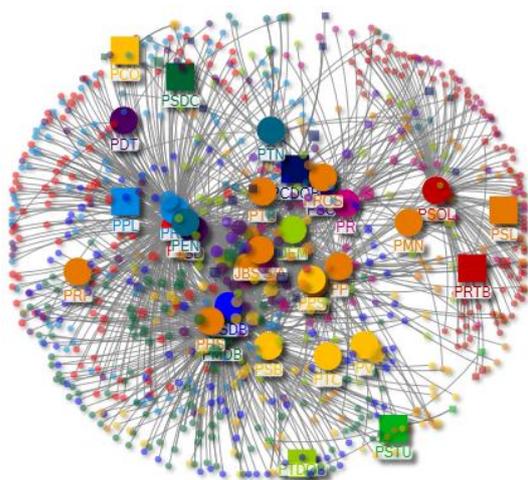


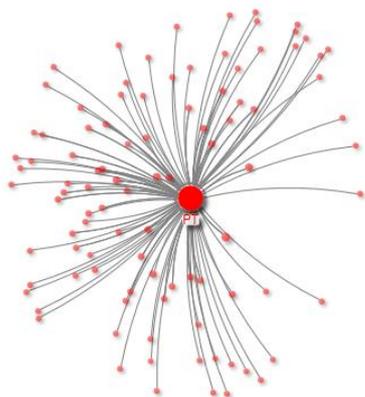
Figura 5 - *Clusters* formados a partir da rede de doadores aos comitês de campanha a presidente
 Fonte: elaboração dos autores

Na terceira forma de entrada de recursos nas campanhas eleitorais, via doação a partido

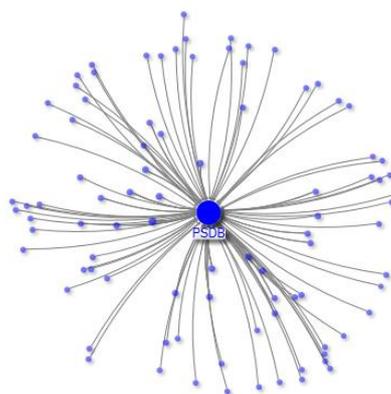
político, espera-se uma maior consistência ideológica entre doadores, com menor interatividade entre os nós. A Figura 6 a seguir mostra que o número de nós na rede de doadores para os partidos políticos é bem menor que o dos dois anteriores. Foram 29 partidos que receberam doações por diretório nacional, se excluirmos esses do total de 847 nós, temos 818 doadores a diretórios partidários. No entanto, o número de arestas é proporcionalmente maior que o dos anteriores, com 2.605 arestas, ou seja, três vezes superior ao número de nós. A distância geodésica média é a mais alta, também, ficando em 3,442, o que indica pouca conectividade entre os doadores a partidos políticos. O algoritmo organizou a rede em 20 *clusters*, portanto, reunindo alguns partidos no mesmo *cluster*. Nesse caso, os partidos grandes tenderam a ficar em *clusters* próprios. Quando há mais de um partido no mesmo *cluster*, eles tendem a estar próximos no espectro ideológico. Ficaram no mesmo *cluster* o PSD, PP, PTB, PROS, PRP, PMN e PHS, todos partidos médios e pequenos localizados em posições mais à direita do espectro ideológico. Outros dois partidos nanicos de direita, PTN e PEN, ligados a grupos religiosos, dividiram um *cluster* específico. Em outro *cluster* encontram-se PSB, PPS, PV e PTC, partidos de centro-esquerda e de oposição ao governo federal.



Total de nós = 847
 Total de arestas = 2.605
 Distância geodésica média = 3,442
 N° de *clusters* = 20
 Principais nós (partidos/*clusters*):
 Cluster 1 = PT / Cluster 2 = PRB
 Cluster 3 = PMDB
 Cluster 4 = PSDB / Cluster 5 = PSOL
 Cluster 6 = PSD, PP, PTB, PROS, PRP, PMN, PHS
 Cluster 7 = PSB, PPS, PV, PTC,
 Cluster 9 = PR / Cluster 10 = PDT
 Cluster 11 = PSC
 Cluster 12 = PTN, PEN / Cluster 13 = PCDOB
 Cluster 14 = PPL / Cluster 15 = PSDC
 Cluster 16 = PSTU / Cluster 17 = PRTB
 Cluster 18 = PSL / Cluster 19 = PCO
 Cluster 20 = PTDOB



PT
 Total de nós = 98
 Total de arestas = 130
 Distância geodésica média = 1,959



PSDB
 Total de nós = 91
 Total de arestas = 107
 Distância geodésica média = 1,956

Figura 6 - *Clusters* formados a partir da rede de doadores aos diretórios nacionais dos partidos
 Fonte: elaborado pelos autores

O *cluster* dos doadores ao diretório nacional do PT apresenta uma distância geodésica média de 1,959, com total de nós de 98 e 130 arestas, indicando ser um *cluster* com densidade, embora com pequeno número de nós. Apesar dos grupos anteriores, o *cluster* do PSDB apresenta características muito parecidas com as do PT. São 91 nós, 107 arestas e distância geodésica média de 1,956. O maior número de *clusters* e as menores distâncias geodésicas das redes de doadores aos diretórios nacionais dos partidos mostram que, como esperado, os doadores partidários tendem a ser mais coesos e consistentes ideologicamente do que aqueles que fazem doações aos comitês partidários ou diretamente aos candidatos, indicando um caráter estrutural das redes de financiamento.

5 Considerações finais

Além da existência de doadores para vários partidos, em especial os que doam grandes quantias ou os que fazem várias operações durante a campanha, as redes de doações exploradas apontam para diferentes graus de consistência ideológico-partidária. Especificamente quanto ao destino das doações, as redes mostram a existência de distintas estratégias nas campanhas presidenciais. As doações para o próprio candidato predominaram para a maioria dos partidos, inclusive para os dois maiores: PT e PSDB. As doações para comitês de campanha apresentaram-se em maior número no geral, porém, muito concentradas no PSB. Ficou evidente uma estratégia de campanha do PSB de concentrar doações no comitê, não no partido e nem no candidato. O que pode explicar isso é a peculiaridade da campanha do partido em 2014. Com a morte do candidato Eduardo Campos e o fato de Marina Silva não ser originária do partido, a campanha pode ter optado por vincular ao mínimo necessário – inclusive nas finanças – a candidatura de Marina Silva ao partido. O número de doações aos diretórios nacionais dos partidos foi menor do que para candidatos ou comitês de candidatura.

Em relação às estratégias dos partidos grandes, os *clusters* mostram algumas diferenças importantes. No PT há mais doadores que no PSDB, e a maior diferença está no *cluster* de doadores ao candidato, em que o PT apresenta uma rede de doadores três vezes maior que o PSDB. Em relação à doação ao comitê de campanha, encontramos outra diferença relevante. O PT registrou apenas quatro operações de doação nessa modalidade, sendo uma da candidata Dilma Rousseff ao comitê e outras três de empresas que também doaram aos comitês de campanha do PSDB, do PSB e de outros candidatos. Por isso, PT e PSDB ficaram no mesmo *cluster* no que diz respeito à modalidade de doação ao comitê financeiro. O PSDB registrou um número maior de doadores ao comitê, fazendo dessa modalidade a segunda mais importante para o partido em número de operações. Quanto às redes de doadores aos partidos, PT e PSDB apresentam características muito parecidas em termos de número de doadores, de operações e de consistência. Esse é o *cluster* mais consistente do PSDB e fica próximo dos *clusters* de doadores à candidata e ao diretório nacional do PT.

Em face dos achados sintetizados acima, inferimos, de um lado, uma relativa não diferenciação ideológica entre os grandes doadores quando estes realizam doações diretamente para candidatos e comitês financeiros. Os interesses dos grupos investidores parecem não ter preconceitos em relação a cores partidárias, priorizando, em seus cálculos, o retorno dos investimentos realizados em termos de desempenho eleitoral, seguindo a lógica de diversificação de carteiras, ou seja, de colocar ovos em várias cestas. De outro lado, doadores que direcionam suas doações diretamente aos partidos aparentemente agem de forma menos estratégica. Neste caso, ideologia importa mais, na medida em que, conforme se depreende dos cálculos de rede, tais doadores aproximam siglas das mesmas famílias. Nesse sentido, a hipótese que orientou o trabalho foi parcialmente comprovada.

Os resultados da pesquisa sinalizam também para a necessidade de continuidade da investigação, principalmente com a análise das relações da rede específica de campanhas nacionais com o conjunto mais amplo de relações forjadas pelas doações de campanha para os demais cargos em disputa nas eleições de 2014.

Referências

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas 2014**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 14 set. 2014.
- CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. Brasília, **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, n. 4, p. 135-167, 2010.
- DE NOOY, W.; MRVAR, A.; BATAGELJ, V. **Exploratory Social Network Analysis with Pajek**, CUP, Cambridge, 2005.
- DEGENNE, A.; FORSÉ, M. **Introducing social networks**. Sage: London, 2007.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. 2009. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. IN: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., Gramado. **Anais...** Gramado, 2012.
- MARTINS, D. (s.d.) **Matemática das redes**. Apresentação de Power-Point. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/dmartins/matemtica-das-redes-parte-ii>>. Acesso em: 19 mar. 2014.
- PEIXOTO, V. M. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.
- PEIXOTO, V. M. Financiamento de Campanhas nas Eleições Legislativas Brasileiras em 2010. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 6, p. 36-54, 2014.
- SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-19, jun., 2012.
- SAMUELS, D. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p. 27-48, Summer, 2001.
- SAWICKI, F. Por uma sociologia dos meios e das redes partidárias. In: MARENCO, A. **Os eleitos: representações e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. Financiamento de campanhas e prestação de contas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 15, p. 135-150, 2014.

Artigo recebido em: 19/05/2015

Artigo aceito para publicação em: 05/10/2015



DA GÊNESE AO FUNCIONAMENTO DE UMA COMISSÃO PERMANENTE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

FROM THE GENESIS TO THE OPERATION OF A PERMANENT COMMITTEE ON THE CHAMBER OF DEPUTIES

Thais Teixeira Santos*

Resumo: Este artigo visa estudar a formação de uma Comissão Permanente no âmbito da Câmara dos Deputados. Avalia-se desde a criação, incluindo motivações políticas e institucionais, até o efetivo funcionamento deliberativo da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência na Câmara dos Deputados, além da estrutura organizacional necessária para isso. Apresentam-se aspectos como o sistema brasileiro de comissões permanentes e a ação de atores legislativos neste contexto. Por fim, pondera-se a resposta dada pela Câmara dos Deputados a uma demanda crescente detectada na sociedade, qual seja, a promoção dos direitos da pessoa com deficiência, com observação sobre a conexão entre os atores envolvidos e o processo decisório.

Palavras-chaves: Comissão Permanente; Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Representação de Grupos Minoritários; Pessoa com Deficiência e representação; Câmara dos Deputados (Brasil).

Abstract: This article aims to study the constitution of a Permanent Committee within the Brazilian Chamber of Deputies. Evaluates since the creation of the commission, including political and institutional motivations, until the effective deliberative acting of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities in the Chamber of Deputies, as well as its organizational structure. Aspects such as the Brazilian system of Permanent Committees and the legislative action actors in this context are presented. Finally, it is considered the answer given by the Chamber of Deputies for the growing demand detected in society, namely the promotion of the rights of disabled, observing the connection between the stakeholders and decision-making process.

Keywords: Permanent Committee; Committee on the Rights of Persons with Disabilities;

* Analista Legislativo - Técnica Legislativa da Câmara dos Deputados (thais.teixeiras@gmail.com).

Representation of minorities; Political representation of persons with disabilities; Chamber of Deputies (Brazil)

1 Introdução

A questão da representação tem enfrentado grandes discussões nos últimos anos. O Congresso Nacional passa por um momento de reformulação organizacional a fim de atender às demandas apresentadas pela sociedade brasileira, cuja característica é de grande pluralidade. No Brasil, o fenômeno do crescimento dos grupos minoritários e a forma como esses grupos têm influenciado o desenho organizacional e o processo decisório da Câmara dos Deputados merecem atenção e podem ser parcialmente entendidos à luz do pluralismo, das teorias administrativas de configurações aplicáveis à estrutura organizacional e das teorias neoinstitucionalistas. A Câmara dos Deputados conta atualmente com 23 Comissões Permanentes – CPs. De acordo com seu Regimento Interno, essas comissões, integrantes da estrutura institucional da Casa, possuem caráter técnico-legislativo e são copartícipes e agentes do processo legiferante. Além disso, têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (BRASIL, 1989).

O modo como a Casa realiza a divisão do trabalho em suas CPs pode ser entendido por meio dos critérios de departamentalização estudados pela Administração. O critério utilizado pela Câmara dos Deputados para organizá-las é o temático. Ademais, à luz das teorias administrativas, sobretudo os estudos desenvolvidos por Mintzberg (2012) a respeito das configurações aplicáveis à estrutura organizacional, podem-se perceber várias formas e estruturas na Câmara. Dentre elas, é interessante destacar a combinação da Burocracia Mecanizada – a qual apresenta um núcleo operacional com tarefas rotineiras e previsíveis –, com a Burocracia Profissional – que, mesmo havendo estabilidade, apresenta complexidade – e a Adhocracia, com alto grau de horizontalização e multidisciplinariedade.

As mudanças pelas quais essa Casa Legislativa tem passado vão ao encontro das discussões mais recentes, que trazem para a arena de discussão, grupos minoritários que não encontravam tanto espaço anteriormente. Nesse contexto, a recém-criada Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CPD, 23ª CP em funcionamento no órgão, é o objeto do presente estudo.

Como exposto anteriormente, as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados obedecem ao critério temático. De fato, algumas Comissões surgiram a partir do desmembramento de outras, a fim de obedecer ao maior critério de especialização. Exemplo disso foi o desmembramento da Comissão de Educação e Cultura em, respectivamente, Comissão de Educação e Comissão de Cultura. No entanto, há de se analisar o aspecto

corroborado pela perspectiva distributivista, na qual determinados atores do Processo Legislativo usam da distribuição de cargos como forma de obter trocas e ganhos políticos.

Esse é um aspecto que mereceu investigação no caso da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência: num primeiro olhar, a Comissão atende tanto ao critério de especialização, como o critério de inclusividade, face às demandas crescentes dos grupos minoritários. No entanto, cabe perquirir qual aspecto do cenário político que foi o motivador desse processo decisório.

O objetivo deste artigo é entender quais passos foram tomados política, normativa e institucionalmente a fim de que uma CP começasse a executar suas atividades. Assim, o estudo da CPD envolveu três aspectos: criação, instalação e funcionamento. Para isso, utilizou-se a pesquisa descritiva, com base em entrevistas e consultas às fichas de tramitação e atas. Houve também revisão bibliográfica e pesquisa documental. Por fim, o estudo de caso da instalação da Comissão.

2 O sistema de Comissões Permanentes

O debate sobre as CPs é antigo e estudado em países de forma diferenciada. Vários autores abordam o tema. Para Joseph-Barthélemy (1894) apud Silva (2007), um sistema de comissões é uma forma de organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão. De acordo com Silva (2007), elas são organismos constituídos em cada Câmara, composto de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres.

Em seu estudo sobre Comissões Legislativas nas Assembleias da América Latina, Montero e Lòpez (2002) classificam-nas como grupos de trabalho, que podem ser organizadas tematicamente, com duração permanente ou temporária, cuja composição se dá por parte dos membros das Casas Legislativas.

Para eles, a organização do trabalho das Comissões dessa forma racional tem dois motivos: facilitar o trabalho do plenário e funcionar como sistema de equilíbrio entre Parlamento e governo. Assim, percebe-se que a divisão do trabalho, também abordada por Mintzberg (2012), é um dos princípios que orientam a organização desses colegiados, a fim de que seus membros possam estudar com mais precisão e foco as proposições que lhes são apresentadas, uma vez que essa tarefa restaria dificultada no Plenário. Cabe destacar que esse modo de trabalhar também se justifica pela grande quantidade de proposições legislativas em trâmite, particularmente na Câmara dos Deputados. Seria muito penoso ao Plenário sozinho estudar todas as matérias antes da deliberação.

Para Krehbiel (1992), autor da literatura estadunidense neoinstitucionalista, o sistema de

CPs serve como medidor do grau de desenvolvimento institucional dos órgãos legislativos. Trata-se de uma capacidade de resposta do Legislativo às demandas da sociedade e, também, uma forma de autonomia frente ao Executivo.

Maltzman (2001) salienta que, de acordo com a Lei de Reorganização Legislativa, as competências das Comissões Permanentes Estadunidenses foram determinadas, caso a caso, com base no *Speaker*. Essa Lei codificou o campo temático de cada Comissão, bem como estabeleceu determinados mecanismos regimentais e normativos. Houve redução de 49 para 18 Comissões Permanentes, da década de 70 para a de 80. Com esse corte, as Comissões puderam direcionar seus trabalhos para assuntos mais políticos. Dessa forma, o autor afirma que foi mais fácil para as comissões consolidarem propostas legislativas que antes estavam fadadas à derrota, face às coalizões partidárias. E dessa forma, a própria Casa e os partidos detiveram maior poder sobre as Comissões.

Os sistemas de Comissões podem ser interpretados, de acordo com Silva (2007), sob o prisma de Sistemas Fracos, Intermediários (Moderado ou Forte) ou de Comissões Deliberantes.

O primeiro sistema é encontrado na Inglaterra. É denominado fraco, pois as comissões apenas examinam questões complexas em seus pormenores, e a unidade do trabalho essencial fica destinada ao Plenário. Apesar de poderem sugerir emendas, esse sistema tem um alcance limitado, pois os projetos já chegam com as grandes definições previamente desenhadas.

No sistema intermediário moderado, adotado principalmente na França, as comissões têm poderes mais delimitados e consideráveis, e podem modificar os projetos, que obrigatoriamente devem passar pelo seu crivo. Incumbe a elas apresentar relatório sobre o texto, o qual servirá de base para as discussões em Plenário. Esse é o sistema adotado pelo Brasil, no qual as comissões dispõem de diversos poderes, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Já no sistema intermediário forte, encontrado nos Estados Unidos, as comissões assumem um papel mais ativo e são centro de definição até mesmo de diretrizes do Congresso Nacional. Conforme descreve Silva (2007), elas podem modificar à revelia todos os textos legislativos e têm completa independência em relação à Câmara, que não dispõe de meios para controlar sua atividade. Ainda de acordo com o autor, no caso americano, as comissões sempre funcionaram como feudos de legisladores poderosos.

Quanto ao sistema de comissões deliberantes, cujo berço é a Itália, houve empoderamento quando se lhes garantiu o poder de decidir definitivamente sobre um projeto de lei. Esse poder, chamado de conclusivo em alguns casos e terminativo em outros, foi reproduzido na Constituição Federal de 1988 em relação à Câmara Brasileira. Porém, o Plenário ainda pode deliberar sobre a mesma proposição, caso haja recurso de um décimo de seus membros.

A forma de recrutamento dos membros da comissão também é variável. O meio mais

usado é a indicação pelas lideranças partidárias. No Brasil, cabe aos líderes partidários a indicação dos membros das CPs. Por essa forma de indicação, pretende-se ressaltar que o lugar nesse colegiado pertence ao partido ou bloco parlamentar.

Polsby (1968) e Clapp (1962) apud Müller (2005), abordando a perspectiva institucional, sublinham o fortalecimento dos critérios endógenos de recrutamento para postos-chave no interior do Legislativo e a influência da organização legislativa na especialização do trabalho do parlamentar. Müller e Meireles (2014) interpretam que, ao longo do tempo, a sedimentação das regras do jogo reduziu os espaços de ingresso lateral e transformou a *seniority* em critério de promoção interna, seja pela deferência prestada por novatos, seja pelo acúmulo de conhecimento específico obtido por determinado parlamentar por meio do trabalho em comissões.

As teorias neoinstitucionalistas da escolha racional – distributivista, partidária, informacional e mais recentemente, a condicional – apresentam olhares atentos sobre as CPs. Maltzman (2001), autor da teoria condicional, pondera que há uma variedade notada nas três teorias anteriores à dele, no que se refere à relação agente-principal. Enquanto na teoria distributivista as comissões ocupam o lugar de agentes que estão fora do Parlamento; a teoria partidária enxerga-as como agentes do partido; e a teoria informacional, por sua vez, percebe-as como agentes do plenário, tendo em vista a divisão do trabalho e a especialização que orientam a disposição delas.

Essa questão da especialização encontra uma ponte com as configurações propostas por Mintzberg (2012), o qual expõe que a especialização das atividades ajuda a moldar a estrutura. Aliada à última teoria em análise, essa pode ser considerada uma justificativa para a quantidade de CPs na Câmara dos Deputados.

Müller (2005) aponta que a linha informacional estudada por Krehbiel (1992) propõe que, quando o pêndulo da assimetria de informações entre plenário e comissões favorece estas últimas, há um destaque do papel delas no processo legiferante. A participação de Deputados nelas acarretaria especialização deles, e fortalecimento das Comissões, de forma que constrangeria os partidos por meio da regra de *seniority*, uma vez que sua violação poderia gerar incertezas nos resultados no Plenário. Paro (2014), por sua vez, salienta que a linha informacional enxerga o relevante papel das comissões como grupo de trabalho específico, contrapondo-se ao monopólio da informação produzida no Executivo, por meio dos ministérios.

Já a vertente distributivista observa o comportamento parlamentar de acordo com o interesse individual, cujo objetivo é a reeleição. Dessa forma, o processo legislativo é influenciado pelas preferências e interesses individuais. Para essa teoria, o recrutamento nas CPs seria realizado segundo as escolhas particulares e pessoais dos parlamentares. Limongi (1994) ressalta que essas escolhas podem vir a atender às necessidades de suas bases eleitorais.

Nessa linha, o sistema de comissões é como eixo estruturador do processo legislativo porque permite a ocorrência estável da troca de apoio necessária à aprovação de políticas distributivistas (LIMONGI, 1994).

Cox e McCubbins (1993) apresentam a vertente partidária, para a qual o partido tem preponderância. No caso, os partidos usam dessa prerrogativa para dissolver conflitos e, portanto, têm grandes poderes na determinação da composição e do andamento dos trabalhos das comissões, inclusive com forte poder de agenda. Para esses autores, elas são uma forma de governo partidário e não podem ser enxergadas de uma forma independente dos partidos.

3 Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados conta atualmente com 23 CPs divididas em áreas temáticas. São elas: de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Constituição e Justiça e de Cidadania; de Cultura; de Defesa do Consumidor; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Desenvolvimento Urbano; de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Direitos Humanos e Minorias; de Educação; do Esporte; de Finanças e Tributação; de Fiscalização Financeira e Controle; de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; de Legislação Participativa; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Minas e Energia; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Turismo e de Viação e Transportes.

A Constituição Federal do Brasil dispõe que cabe às CPs, em função da matéria de sua competência, as seguintes atribuições:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- a) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do respectivo regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa – poder conclusivo das comissões;
- b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- c) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas;
- e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e
- f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988).

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD lista as seguintes atribuições das CPs:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

- I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;
- II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:
 - a) de lei complementar;
 - b) de código;
 - c) de iniciativa popular;
 - d) de Comissão;
 - e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
 - f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
 - g) que tenham recebido pareceres divergentes;
 - h) em regime de urgência;
- III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- IV – convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;
- V – encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado;
- VI – receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 253;
- VII – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VIII – acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, §1º, da Constituição Federal;
- IX – exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art.166, §1º, da Constituição Federal;
- X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;
- XI – exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;
- XIII – estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposição, palestras ou seminários;
- XIV – solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos (BRASIL, 1989).

Dessas atribuições, extraem-se aspectos deliberativos, participativos e fiscalizatórios.

Sobre o aspecto deliberativo, as CPs funcionam como uma réplica do Plenário. Elas têm independência para organizar a sua ordem do dia, com respeito aos regimes de urgência, de prioridade e de tramitação ordinária. Além disso, em regra, os mesmos mecanismos regimentais

aplicáveis ao Plenário também são utilizados nas CPs; como requerimentos de destaque; de adiamento de discussão; encerramento de discussão; manobras de obstrução, com pequenas exceções como a restrição do voto em separado somente em comissões e a inaplicabilidade de emendas aglutinativas nelas.

Quanto ao caráter participativo, as CPs realizam frequentemente audiências públicas, sobre temas afetos à sua especialização. Essas audiências são uma oportunidade de participação da sociedade civil, e, com o advento das tecnologias de informação e comunicação, tornaram-se uma possibilidade de comunicação multilateral entre a Câmara dos Deputados e os cidadãos. Além disso, também são realizados seminários e mesas-redondas para debate de temas, tanto para instrução de proposições, como para fiscalização.

A fiscalização é uma das prerrogativas das CPs e pode ser realizada por meio de proposta de fiscalização e controle, além de requerimentos de informação a autoridades e de convites ou convocações.

Conforme o art. 25 do RICD, o número de componentes das CPs é determinado no primeiro ano de cada legislatura, por meio de Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes. A representação numérica das bancadas em cada CP é estabelecida por meio do quociente partidário: divisão do número de membros do partido pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão (BRASIL, 1989).

Os partidos têm, portanto, papel predominante no funcionamento e na composição da CP, o que corrobora a teoria partidária. Inclusive, art. 23 do RICD prevê que na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa. Assim, o parlamentar que se desvincular da bancada, perderá o lugar no colegiado, ainda que exerça cargo de natureza eletiva na CP (BRASIL, 1989).

Cada partido terá nas CPs a mesma quantidade de membros titulares e suplentes, proporcionalmente à sua relevância numérica na Casa Legislativa. Nesta legislatura, houve flexibilização da cumulatividade das CPs. De acordo com a Resolução nº 1 de 2015, a qual modificou o art. 26 do RICD:

Art.26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

(...)

§ 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo e da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (BRASIL,2015).

As reuniões acontecem, salvo exceções, de terça a quinta-feira e podem ser ordinárias ou extraordinárias. A duração da reunião está condicionada ao tempo necessário para exame da pauta respectiva, a juízo da Presidência, conforme art. 46 do RICD (BRASIL, 1989).

4 Gênese da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência

No trabalho de Brusco (2006), no qual são compiladas informações históricas sobre as Comissões da Câmara dos Deputados, a primeira referência à temática sobre pessoas com deficiência em uma CP da Câmara somente apareceu em 1989, na então Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social.

A Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CPD teve origem no Projeto de Resolução nº 20/2011, da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011). Esse projeto foi apresentado pelos deputados Mara Gabrilli, Rosinha da Adefal e Walter Tosta. Esses deputados são defensores da causa das pessoas com deficiência.

Nas considerações iniciais de apresentação do projeto, os autores ponderam que a deficiência é um conceito em evolução, a qual se torna perceptível na interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras enfrentadas devido a atitudes de pessoas ou ao próprio ambiente, os quais dificultam a participação delas em igualdade de condições com as demais.

Eles também ressaltam as contribuições e potenciais das pessoas com deficiência ao bem-estar comum e à diversidade de suas comunidades, e que a promoção do pleno exercício, pelas pessoas com deficiência, de seus direitos humanos e liberdades fundamentais e de sua plena participação na sociedade fortalece o senso de pertencimento à sociedade e no significativo avanço do desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade, bem como na erradicação da pobreza.

Um ponto importante dessas considerações foi colocar a pessoa com deficiência no centro das decisões relativas a leis, programas e políticas que a afetam diretamente. Além disso, a acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação, à informação e à comunicação, possibilita às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (BRASIL, 2011).

O Projeto de Resolução chegou à Mesa Diretora em 09/06/2014. Após a designação de relator, ficou parado até o arquivamento em 31/01/2015. Conforme ficha de tramitação extraída do Portal da Câmara dos Deputados, houve requerimento de pedido de urgência para o Projeto no dia 20/11/2012 (BRASIL, 2015), o qual foi ineficaz, tendo em vista que a CPD somente veio a ser criada no ano de 2015, no início da 55ª legislatura. Somente em 24/02/2015 foi aprovada a urgência em plenário para a proposição, por meio de requerimento apresentado por um dos autores do Projeto, a deputada Mara Gabrilli (BRASIL, 2015).

No mesmo dia, foi designado o deputado Waldir Maranhão, atual 1º Vice-Presidente da

Câmara dos Deputados, para dar parecer sobre a proposição, a qual foi aprovada com substitutivo na sessão seguinte, no dia 25/02/2015, por meio de requerimento extrapauta. O Projeto de Resolução abarcou outras alterações regimentais, como a porcentagem máxima de composição das CPs e a cumulatividade entre elas. A matéria seguiu para promulgação neste mesmo dia, e publicação no Diário da Câmara dos Deputados no dia 26/02/2015 (BRASIL, 2015). De acordo com a Deputada Mara Gabrilli, a celeridade dada ao projeto na atual legislatura também foi uma das promessas do atual Presidente da Câmara dos Deputados, antes mesmo de ser eleito.

A área de atividade da CPD ficou estabelecida como:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

(...)

XXIII - Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência:

- a) todas as matérias atinentes às pessoas com deficiência;
- b) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas à ameaça ou a violação dos direitos das pessoas com deficiência;
- c) pesquisas e estudos científicos, inclusive aqueles que utilizem células-tronco, que visem a melhorar as condições de vida das pessoas com deficiência;
- d) colaboração com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos das pessoas com deficiência;
- e) acompanhamento de ações tomadas em âmbito internacional por instituições multilaterais, Estados estrangeiros e organizações não governamentais internacionais nas áreas da tutela da pessoa com deficiência;
- f) acompanhamento da ação dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, instalados na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios (BRASIL, 2015).

Na justificação do Projeto de Resolução, os deputados apontaram para o espaço que o tema das pessoas com deficiência ganhou nos últimos anos. Tanto a sociedade civil, como os órgãos públicos voltaram-se com mais atenção para essa demanda. Em entrevista por e-mail, a deputada Mara Gabrilli afirmou que o parlamento brasileiro está dando exemplo para o mundo inteiro da importância em se discutir esse tema, porque não diz respeito só à pessoa que tem uma deficiência, mas sim a qualquer brasileiro.

Pelo menos na última década, a Câmara dos Deputados deliberou sobre o tema mais do que nos anos anteriores. No plano nacional, pode-se citar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada, ratificada e promulgada pelo Estado Brasileiro, que ganhou *status* de emenda constitucional, conforme art. 5, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Ademais, houve a aprovação das leis 10.048/00 e 10.098/00 (BRASIL, 2000), que garantem a prestação de serviços acessíveis e a promoção da acessibilidade. Já o decreto 5.296/04 (BRASIL, 2004) regulamenta os artigos dessas leis, criando importante agenda pública de promoção da acessibilidade. No âmbito do Executivo Federal foi criada a Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) responsável pela

articulação e coordenação das políticas públicas voltadas para as pessoas com deficiência.

Ainda dentro da estrutura da SDH/PR, há também o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – (CONADE), órgão superior de deliberação colegiado criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência.

De acordo com a Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência, 45.606.048 de brasileiros, ou seja, 23,9% da população têm algum tipo de deficiência – visual, auditiva, motora, mental ou intelectual. Ainda de acordo com a Cartilha, a prevalência da deficiência varia de acordo com a natureza. A deficiência visual apresentou a maior ocorrência, afetando 18,6% da população brasileira. Em segundo lugar está a deficiência motora, com ocorrência de 7%, seguida da deficiência auditiva, em 5,10% e da deficiência mental ou intelectual, em 1,40% (OLIVEIRA, 2012).

No Congresso Nacional há uma quantidade numerosa de proposições relativas ao tema. Na última legislatura, uma pesquisa rápida no sítio da Câmara dos Deputados com as palavras-chave “pessoas com deficiência”, gerou cerca de 1.000 itens, dentre projetos de lei, requerimentos, propostas de emenda à constituição e outros. Já no Senado, a mesma pesquisa no mesmo período retornou 121 proposições, devido à característica revisora. Nessa legislatura, são cerca de 200 proposições, de fevereiro até maio de 2015, em tramitação na Casa sobre o assunto (BRASIL, 2015).

5 Funcionamento da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência

A aprovação da Resolução aconteceu no dia 25/2/2015, e a primeira reunião da CPD ocorreu uma semana depois, no dia 4/3/2015, dirigida pela Coordenação de Comissões Temporárias. Nessa primeira reunião, a CPD ainda não tinha lugar fixo, nem sala, nem plenário, e nem Secretário-Executivo. No entanto, a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados permitiu que a reunião acontecesse. Havia a indicação parcial dos membros da CPD pelos partidos. Na ata da primeira reunião, foi consignado o funcionamento pleno da CPD (BRASIL, 2015). No entanto, a ata não registrou aspectos administrativos, mas tão somente, aspectos legislativos.

Após essa primeira reunião, a Diretoria-Geral providenciou sala para a nova Comissão, no térreo do anexo II. A sala designada para a secretaria da CPD é mais próxima à entrada do anexo II, com vistas a observar as questões de acessibilidade. Em continuação aos trabalhos no sentido de se dotar a CPD de condições organizacionais para funcionar, a nomeação da atual Secretária-Executiva da CPD ocorreu no dia 6/3/2015. O Plenário escolhido para as reuniões foi o sete (BRASIL, 2015).

Em consulta realizada no dia 17/3/2015, à página eletrônica da CPD, não havia histórico

e nem informações relativas à organização dela. Em tramitação, havia apenas cinco requerimentos, os quais foram incluídos na pauta da reunião do dia 18/3/15.

Sobre a distribuição de proposições, a Presidência da Câmara dos Deputados determinou, em resposta a requerimento da CPD, a redistribuição de proposições à CPD, as quais devem cumprir o despacho inicial de tramitação e após, serem remetidas a ela para análise.

Na primeira reunião, realizou-se a eleição para o cargo de Presidente, tendo sido eleito o Deputado Aelton Freitas, PR/MG. A Deputada Mara Gabrilli, uma das autoras do Projeto de Resolução para criação da CPD, esteve presente na reunião e afirmou que tudo o que se fizesse em prol das pessoas com deficiência seria, em última instância, revertido para a melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2015).

Na segunda reunião da CPD, realizou-se a eleição para os cargos dos três vice-presidentes, tendo sido eleitos os deputados Zenaide Maia, PR/RN; Eduardo Barbosa, PSDB/MG e Carmen Zanotto, PPS/SC; conforme a Ata da Reunião. Na continuidade dos trabalhos, houve deliberação de requerimentos. Todos eles visavam à realização de audiências públicas, a fim de se debaterem assuntos desde pisos de financiamento de serviços socioassistenciais até sobre a prestação de informações relativas aos preparativos dos Jogos Paralímpicos (BRASIL, 2015).

Na reunião marcada para o dia 25/3/15, foram pautados dois requerimentos os quais objetivavam a avaliação de assuntos como cuidados urológicos para Pessoas com Deficiência, bem como sobre a sua empregabilidade. Essa reunião foi acompanhada por intérprete de língua brasileira de sinais – Libras. Além disso, na oportunidade, foi realizada homenagem em virtude da comemoração do dia da síndrome de *down*. Estiveram presentes diversas entidades como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE (BRASIL, 2015).

Em consulta realizada ao sítio da CPD no dia 24/04/2015, perceberam-se alterações. A página já consignava a maior parte das informações, como Presidência, Notícias, Notas Taquigráficas, Informações sobre Audiências Públicas, bem como links para a ficha de tramitação do Projeto de Resolução que deu origem à CPD, bem como para o Programa de Acessibilidade da Câmara dos Deputados.

Depois desse início, os trabalhos da Comissão adotaram um ritmo. Até o dia 20/05/2015, foram realizadas seis reuniões deliberativas, todas para deliberação de requerimentos e oito audiências públicas sobre temas variados. A média foi de uma reunião ou audiência por semana (BRASIL, 2015).

Em tramitação na CPD, no dia 21/5/2015, havia 30 itens, sendo um Projeto de Decreto Legislativo, 14 Projetos de Lei, 1 Projeto de Lei Complementar e 14 Requerimentos (BRASIL, 2015).

A primeira reunião deliberativa da CPD com projetos em pauta foi realizada no dia

27/5/2015. Tratava-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 57/2015 – da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que aprovava o texto do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para ter acesso ao Texto Impresso, e o Projeto de Lei 485/2015, que visa estabelecer reserva de vagas destinadas a pessoas com deficiência nos concursos seletivos para ingresso em cursos de instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio. O resultado da votação foi a aprovação unânime de todas as matérias (BRASIL, 2015).

A CPD estabeleceu o regulamento de procedimentos internos, o qual sugere que as Reuniões Ordinárias sejam realizadas às quartas-feiras às 14h, e as audiências públicas às terças-feiras às 14h ou às quintas-feiras às 9h30. O procedimento disponível na internet para consulta também afirma que a pauta da CPD será preferencialmente divulgada às segundas-feiras anteriores à reunião até as 17h, além de estabelecer que só serão apreciadas as matérias cujo Relator estiver presente à reunião. No entanto, excepcionalmente, no caso de matérias em que haja consenso, ou a pedido do Relator ou do Autor, será indicado Relator *ad hoc*. Para audiências públicas, o regulamento sugere até quatro expositores, a fim de se aproveitar melhor o tempo e o debate do tema.

6 Estrutura Organizacional para o funcionamento da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

O Ato da Mesa nº 9, de 3 de março de 2015, estipulou a estrutura administrativa da CPD. Para viabilizar a instalação dessa nova Comissão, o Ato da Mesa determinou a extinção de Cargos de Natureza Especial em diversas Comissões como a de Constituição, Justiça e Cidadania; de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; a de Cultura, entre outras (BRASIL, 2015).

Para possibilitar o funcionamento da CPD, foram destinados para ela, cargos específicos como o de Secretário-Executivo da Comissão, Chefe de Serviço da Comissão e Chefe da Seção de Gestão de Proposições. Além disso, foram destinados Cargos de Natureza Especial a fim de dar suporte técnico aos trabalhos da Comissão.

Entre as atribuições da Secretaria da Comissão, está a de prestar apoio administrativo aos trabalhos da CP; prestar assessoramento técnico-regimental ao Presidente e demais membros do colegiado; coordenar as atividades relativas ao processo de tramitação da proposição na CP verificar os requisitos regimentais para realização de eventos (BRASIL, 2015).

O Secretário-Executivo da Comissão é a figura que personaliza em primeiro lugar essas atribuições. Durante toda a reunião, ele se senta ao lado do Presidente e o auxilia. É o responsável por fazer o roteiro de fala do presidente; orientar sobre a designação de relatores; a

organização da pauta; receber requerimentos, pareceres, votos em separado e organizar eventos como audiências públicas.

O Chefe de Serviço da Comissão é o responsável por controlar os expedientes e as atividades realizadas pela Secretaria da CP. O Chefe da Seção de Gestão de proposições é o responsável pela pauta, pela abertura de prazo para emendas, designação de relatores e a ordem do dia.

A CPD encampou o Programa de Acessibilidade da Câmara dos Deputados, o qual foi criado em 2004. Entre as realizações conseguidas por meio desse programa, estão sanitários reformados e adaptados nos prédios que compõem o complexo arquitetônico da Casa; plenários de Comissões reformados e adaptados; construção de rampas de acesso; sinalização visual e em *braille*; maquete tátil do Congresso Nacional para visitantes; sessões plenárias e diversos programas da TV Câmara transmitidos com interpretação de Libras, entre outros (BRASIL,2015).

Ademais, para possibilitar o funcionamento da CPD, conforme explicitado no subitem anterior, a Diretoria Geral providenciou sala no térreo do anexo II. O Plenário escolhido foi o 7 e a data para realização das reuniões foi às quartas-feiras, às 14h.

7 Conclusão

São aspectos importantes de se refletirem quando se avaliam a estrutura organizacional e o processo decisório legislativo: o que se controla, onde se decide, quem decide, e quais influências sobre quem decide.

A estrutura de uma Casa Legislativa revela como a política é feita. E a organização em sistemas de Comissão Permanente visa atender a uma demanda de especialização de atividades, com a finalidade de promover ganhos de tempo e de especificidade no estudo de proposições.

Enquanto uma abordagem estruturalista foca na estrutura e organização, e enquanto a abordagem funcionalista visa à atividade desenvolvida, conjugar as duas abordagens aprimora a percepção sobre o legislativo. Ressalte-se que, em se tratando de ambiente legislativo, mais permeado pela política do que os Poderes Executivo e Judiciário, interesses definem estruturas de organização e exercício de poder. O conflito se dá dentro das instituições, pois os atores reconhecem sua interdependência. Ademais, diferentes configurações implicam diferentes processos decisórios.

No entanto, outros aspectos merecem também ser avaliados. Tendo em vista que toda decisão implica custos políticos, o processo decisório merece ponderação. A deputada Mara Gabrielli, em entrevista por e-mail, afirmou que a criação da CPD foi possível graças à sensibilidade do atual Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Eduardo Cunha. Ressalte-se que a deputada em questão é também membro da atual Mesa Diretora, e ocupa o cargo de 3ª Secretária.

Sobre isso, cabe ponderar sobre os modelos de tomada de decisão, sobretudo o Modelo Orgânico proposto por Lousada e Valentim (2011). Antes de identificar esse modelo, os autores estudaram quatro outros (racional, processual, anárquico e político). Sobre o modelo político, primeiramente identificado por Allison (1971), para compor o Modelo Orgânico, toma-se do modelo político mecanismos de apoio à decisão, ou seja, os atores ocupam diferentes posições e exercem diferentes graus de influência, de modo que as decisões não resultam em uma escolha objetiva, mas ao contrário, resultam da influência dos atores.

De fato, Lousada e Valentim (2011) apontam que o objetivo principal é colaborar com o processo decisório organizacional e definir os gestores responsáveis por essa tarefa. As autoras constataam que a informação orgânica se constitui em um dos elementos responsáveis pela sobrevivência das organizações, visto que desempenha papel extremamente importante para o processo decisório. Ressalte-se que a informação orgânica é insumo e produto de processos.

Uma questão que dificulta a aplicação desse modelo ao contexto político é justamente a sua vertente advinda do modelo político, tendo em vista que muitas vezes, os objetivos pessoais ultrapassam os organizacionais e, às vezes, prejudicam a própria organização. De fato, a importância orgânica da informação resta diminuída perante esse contexto. De fato, a análise da criação da CPD denota que os atores envolvidos foram mais importantes, atentando-se esses para clamores e demandas observadas na sociedade, e percebidas também por outros Poderes, como por exemplo, o Executivo.

Freitas e Kladis (1995) propõem um estudo sobre modelos e dificuldades do processo decisório. Para os autores, há dificuldades em cada uma das fases. Na fase da inteligência, pode haver dificuldade para identificar, definir ou categorizar o problema. Na fase da concepção, pode haver dificuldade de gerar alternativas, de quantificar e descrever as alternativas ou de estabelecer critérios de desempenho.

Essas dificuldades se encontram no contexto do legislativo, tanto na área política e legislativa quanto na área administrativa, especialmente no que diz respeito à implementação de uma nova Comissão Permanente. Na primeira, a própria natureza da atividade acaba por embaçar o espectro da decisão. Quanto à segunda, tendo em vista o desenvolvimento das atividades com vistas à consecução das atividades legislativas, percebe-se a maior dificuldade no estabelecimento de critérios de desempenho.

Já na fase da escolha, pode haver dificuldades de se identificar o método de seleção, de organizar e apresentar a informação e de selecionar alternativas. No que se refere ao *feedback*, pode haver dificuldade em processar novas informações. Há ainda dificuldades de acordo com o nível (operacional, tático e estratégico) em que são tomadas as decisões. O estudo de Maia (2010) conclui que:

Considerando que a perspectiva informacional argumenta em favor da melhoria do nível de informação para a eficiência do processo decisório, é

razoável estabelecer relação entre a prática desse modelo e os serviços de provimento de informação no âmbito parlamentar, como apoio ao processo de desenvolvimento de expertise, de disseminação das informações, bem como de percepção dos anseios majoritários da sociedade (MAIA, 2011, p. 19).

Em outro ponto dessa conclusão, no que se refere ao produto da tomada de decisão analisada, o sistema de comissões do legislativo divide a responsabilidade pela tomada de decisão em diferentes órgãos e atores, retirando a centralidade do Plenário. Igualmente, esse sistema encontra reflexo no Poder Executivo e seus ministérios. Para a eficácia organizacional legislativa, o sistema de comissões proporciona um estudo mais acurado da matéria, tendo em vista a quantidade numerosa de proposições em trâmite na Casa.

Entre os principais papéis das comissões, têm-se a distribuição do processo deliberativo, podendo haver ganhos de qualidade; ganho de tempo na tomada de decisão; estudo mais qualificado sobre a matéria; melhor aproveitamento do parlamentar em face de sua área de trabalho; diluição da responsabilidade do plenário e potencialização da participação da sociedade.

Segundo Santos (2002), quanto mais descentralizados forem os trabalhos legislativos, maior poderá ser o grau de liberdade dos deputados na busca de seus próprios interesses, o que pode aumentar a dificuldade enfrentada pelo Executivo em conseguir a cooperação de sua base de apoio.

Não obstante, o maior parlamento da América Latina sinaliza ao mundo respeito a um grupo minoritário quando dá papel de destaque a sua causa, especialmente quando eventos de grande relevo internacional serão sediados no Brasil, como, por exemplo, as Paralimpíadas.

De acordo com Carneiro (2009):

Os legisladores, com frequência, são compelidos a tomar posição em relação a conflitos sociais em torno de valores (aborto, uso de células-tronco, maioria penal, direitos de minorias, etc.) e, dessa forma, direcionam suas atividades legislativas em conformidade com a posição assumida. Nesses casos, os grupos que se encontram inseridos nos debates ou lutas pela prevalência de determinados valores percebem a “vitória legislativa” como uma forma de reconhecimento da superioridade ou da prevalência social de sua concepção valorativa. (CARNEIRO, 2009, p. 184)

O Brasil se encaixa no modelo de sociedade pluralista, as quais, de acordo com Lijphart (2003) são compartimentadas por questões ideológicas, linguísticas, religiosas, culturais, étnicas ou raciais – as quais terão subgrupos separados.

Nesse sentido, a criação de uma Comissão específica para a questão da pessoa com deficiência pode indicar o fortalecimento de um grupo minoritário. A atuação dos deputados propositores do projeto de resolução foi fundamental para que o projeto saísse do papel. Além de dar visibilidade ao tema, inclusive internacionalmente. Para Enriquez (2007), os grupos minoritários são portadores de um projeto comum, ou seja, isto implica que o

grupo tenha para si uma autorrepresentação e um conjunto de valores inerentes, assim a ação grupal ganha o sentido preciso de passagem do projeto à sua realização. A conexão que se faz, é o fato de esse grupo minoritário estar representado por Deputados, que, no caso específico da criação da CPD, estão posicionados estrategicamente em cargos centrais no processo decisório legislativo ou na influência nele.

No início dos trabalhos da CP em análise, percebe-se nitidamente uma valorização das competências mais participativas do que deliberativas. Trata-se do início do funcionamento da comissão, a qual merece observação aproximada a fim de averiguar a sua possível consolidação e afirmação, à medida que novas proposições sobre o tema chegarem a ser propostas. O fato de uma Comissão Permanente não chamar tanta atenção e passar despercebida pode facilitar o trâmite de projetos de lei. Um exemplo disso foi o PL 328/2011, sobre fornecimento de fraldas descartáveis, o qual foi aprovado com tranquilidade na CPD, tendo enfrentado, porém, grande resistência em outras Comissões mais antigas, como a de Seguridade Social e Família e a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Outros critérios são usados para a definição da agenda legislativa. A temática de pessoas com deficiência é um tema sobre o qual os deputados dificilmente atuarão contra.

No entanto, o que se tem observado na Câmara dos Deputados, é por vezes, o esvaziamento dos poderes das Comissões, causando o seu enfraquecimento. Apesar de se tratar de comissão especial, o episódio no qual o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, avoca para o plenário a competência que antes era da Comissão da Reforma Política, corrobora essa conclusão, a qual vai de encontro ao postulado de Silva (2007), no sentido de se seguir a tendência internacional de fortalecimento do sistema de comissões.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 86/2015. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.asp> Acesso em: 6 maio 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.
- _____. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação do Projeto de Resolução da Câmara nº 20/2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492263>> Acesso em: 8 abr. 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. **Ata da 1ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência realizada em 4 de março de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1318066.htm>> Acesso em: 12 mai. 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. **Ata da 2ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa dos**

Direitos da Pessoa com Deficiência realizada em 18 de março de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em:
<<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1310785.htm>> Acesso em: 14 mai. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Ata da 12ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência realizada em 27 de maio de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em:
<<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1340497.htm>> Acesso em: 27 mai. 2015.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6724>> Acesso em: 27 de abr. 2015.

CARNEIRO, A. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro; Brasília, 2009.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House of Representatives.** Berkeley; Los Angeles, University of California Press, 1993.

ENRIQUEZ, Eugène. **As figuras do poder.** São Paulo: Via Lettera, 2007a.

ENRIQUEZ, Eugène. Estruturas de legitimidade das organizações, modelos de gestão e ações dos sujeitos individuais e coletivos. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia Fischer. (Org.). **Análise das organizações: perspectivas latinas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007b.

FREITAS, H.; KLADIS, C. M. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**, a. 2, n. 8, p. 30-34, mar. 1995. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/gianti/files/artigos/1995/1995_028_rev_decidir.pdf> Acesso em: 14 abr. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

GABRILLI, Mara. **Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência.** Brasília, 23 abr. 2015. Entrevista concedida por e-mail a Thais Teixeira Santos em 23 abr. 2015.

HIRST, P. Q. Pluralismo. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization.** Michigan: University of Michigan Press, 1992.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 16, n. 1, p.147-164, jan./mar., 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pci/v16n1/a09v16n1.pdf>> Acesso em: 16 maio 2015.

MALTZMAM, F. **Competing principals: committees, parties, and the organization of Congress.** Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** Trad. Ailton Bomfim Brandão. 2. ed. 7 reimp. São. Paulo: Atlas, 2012.

MONTERO, Mercedes G.; LÓPEZ, Francisco S. **Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica.** WP núm. 212. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Disponível em:

<<http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp212.pdf?noga=1>> Acesso em: 5 jun. 2015.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005

MÜLLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados: 1994 – 2010. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília, 2014. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014.

OLIVEIRA, L. M. B. **Cartilha do Censo 2010: pessoas com deficiência**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência, 2012. Disponível em:

<<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2015.

PARO, João Pedro. **Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 237-246, 2002.

SCHEPSLE, Kenneth. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. In: FAN, J. (org.), **Political Science in History**. New York: Cambridge University Press, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Artigo recebido em: 13/10/2015

Artigo aceito para publicação em: 05/11/2015



ADEQUAÇÃO DO CONTEÚDO DO PLENARINHO A SEU PÚBLICO-ALVO – 7 A 14 ANOS

ADEQUACY OF THE CONTENT OF PLENARINHO TO ITS TARGET AUDIENCE – 7 TO 14 YEARS

Adriana Magalhães Alves de Melo*
Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa

Resumo: Plenarinho é o portal infantil da Câmara dos Deputados do Brasil, que visa contribuir para a formação cidadã de crianças de 7 a 14 anos. O principal desafio é a criação de produtos e conteúdos de modo que possam atrair este público. Também há a dificuldade de lidar com um público bastante heterogêneo, incluindo desde crianças recém-alfabetizadas até pré-adolescentes. Para tentar entender melhor suas necessidades e aquilo que já conhecem sobre o tema, foi organizado um grupo focal com dez crianças entre 9 e 12 anos. Neste relato, são apresentadas as informações levantadas durante esta intervenção.

Palavras-chaves: Educação; Democracia; Internet; Criança; Adolescente.

Abstract: Plenarinho is the website of Brazilian Chamber of Deputies which aims to contribute to the civic education of children from 7 to 14 years. The major challenge is to design educational products and contents in order to make politics and its issues attractive to them. Another difficulty is to adapt the same subject to very heterogeneous publics since the website intend to communicate with newly literate children as much as with pre-teens. Trying to better understand needs and thoughts of this target audience, a focus group with 10 children aged from 9 to 12 was organized to listen what they know about politics. This report presents the findings of this intervention.

Keywords: Education; Democracy; Internet; Child; Teenager.

1 Introdução

Qual é o papel do Parlamento? Elaborar normas jurídicas, fiscalizar o Executivo?

* Adriana Magalhães Alves de Melo é Jornalista e Mestre em Educação pela UnB. Trabalha no portal Plenarinho desde 2009 (amamelo@gmail.com). Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa é Psicóloga com Especialização em Psicopedagogia e mestranda em Engenharia de Mídia para Educação (Programa Erasmus Mundus). Trabalhou no portal Plenarinho de 2009 a 2014 (analustosa17@gmail.com).

Apenas isso? Esse tipo de pergunta está na base de uma discussão que permeia o atual perfil das instituições legislativas brasileiras. Aos poucos, o entendimento que se vai construindo é o de que além de fazer leis e de fiscalizar, o parlamento brasileiro tem uma função importantíssima na sociedade: a educação para a cidadania. Essa importância é tão atual que está destacada nas missões do Congresso Nacional brasileiro: “contribuir para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia representativa”. Isto demonstra o comprometimento da instituição com a capacitação política dos cidadãos.

A partir desta conscientização, vêm surgindo várias experiências de programas institucionais de educação para a democracia, como Escolas de Cidadania e assemelhados, tanto no nível federal, como no estadual e no municipal.

A educação para a democracia comporta duas dimensões: a formação para os valores republicanos e democráticos e a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis, pois numa sociedade verdadeiramente democrática ninguém nasce governante ou governado, mas pode vir a ser, alternativamente - e mais de uma vez no curso da vida – um ou outro. (BENEVIDES, 1996).

Neste sentido e ainda aproveitando os ensinamentos de Benevides, pode-se dizer que a educação para a democracia e a cidadania que o parlamento quer oferecer não pode ser confundida, de forma alguma, com a simples instrução cívica, que consiste no ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão. Trata-se de CONSCIENTIZAR o cidadão sobre o seu papel.

A educação para a cidadania que se quer com esses programas institucionais é formar cidadãos conscientes, que saibam desde cedo qual é a sua responsabilidade na construção de um país que seja sempre melhor do que este que temos hoje.

Para atender aos mais jovens, a Câmara dos Deputados criou, há dez anos, o portal Plenarinho (www.plenarinho.leg.br). O programa foi concebido em 2002, quando um grupo de servidores apresentou o projeto de um portal infantojuvenil da Câmara dos Deputados, no extinto concurso Câmara em Ideias, que visava estimular os funcionários a contribuir para o aprimoramento das atividades administrativas e legislativas da Casa.

O Plenarinho foi ao ar pela primeira vez em 2004. O produto lançado resultou do trabalho de um grupo de servidores e educadores. O público alvo teria entre 7 e 14 anos (alunos do Ensino Fundamental), com o programa sendo conduzido por uma equipe de apresentadores composta de sete personagens, com idade variando entre 8 e 9 anos. Os assuntos abordados tratariam do papel do Poder Legislativo na democracia brasileira e de conceitos relacionados ao exercício da cidadania — representatividade, participação popular, voto, direitos da infância e adolescência — e a grandes temas que afetam a infância, como trabalho infantil, exploração sexual, entre outros, assim como notícias sobre as propostas legislativas que afetam a infância e que estão em discussão na Câmara e no Senado.

Desde então, o portal foi reformulado uma única vez, em 2006, com a reorganização de seu conteúdo. Os assuntos, no entanto, foram mantidos, assim como as imagens e os personagens que os ilustram. É importante ressaltar que na ocasião não houve qualquer tipo de consultoria e todas as modificações foram feitas de forma intuitiva, baseadas na experiência da equipe e no contato com os usuários.

Do ponto de vista tecnológico, o rápido avanço de novas ferramentas e as frequentes atualizações dos sistemas de navegação da Internet impõem a necessidade de constante reorganização e reestruturação do portal. Para se promover uma segunda reformulação, um novo desafio - desta vez ligado ao conteúdo - se faz presente: o desenvolvimento de um produto capaz de dialogar com um grupo etário tão amplo e díspar como o que constitui o público-alvo do portal, na faixa etária entre 7 e 14 anos.

Essa questão avulta de importância a partir dos frequentes comentários que o portal recebe do público pré-adolescente (11 a 14 anos), que ratifica a excessiva elasticidade etária a quem se destina o programa. Na opinião desses, as imagens apresentadas são mais afeitas ao universo infantil. No entanto, quando se quebra a resistência à imagem, o mesmo grupo é capaz de usufruir do texto, sendo capaz de aprender sobre o tema tratado.

Dessa forma, percebe-se uma inadequação do texto apresentado no portal com o layout dele. As imagens são direcionadas à faixa etária inicial do público-alvo, enquanto que o conteúdo é mais assimilável pelo público pré-adolescente. Não se pode propor uma renovação no portal sem o trabalho de se adequar o conteúdo e a imagem à faixa etária do público-alvo do portal.

Outros pontos confirmam com mais precisão que texto e desenho estão apresentados no portal de modo incongruente:

- o aprofundamento teórico com relação à construção de *sites* voltados para o público infantojuvenil e a segmentação do seu conteúdo;
- a resistência dos mais velhos em aderir aos programas propostos pela equipe, sob o argumento de que já não são mais crianças.

Uma hipótese levantada pela equipe, que poderia justificar esta diferença, está ligada à própria discrepância que existe dentro do grupo etário com o que se pretende trabalhar. Crianças com idades entre 7 e 14 anos estão em estágios de desenvolvimento cognitivo bastante diferentes e, de modo geral, o que afeta um grupo, não afeta o outro.

Como o portal está, mais uma vez, diante da necessidade de ser reformulado, a resposta à questão da adequação da imagem em relação ao texto torna-se fundamental para nortear suas ações.

Uma resposta possível seria seguir a tendência atual de turmas famosas das histórias em quadrinho, como as da Mônica e da Luluzinha, que “adolesceram” seus personagens e puderam tratar de temas afetos a esta fase da vida de modo mais pertinente. Mas, mais uma vez, seguir

esta tendência sem um estudo que a confirme como solução para o problema apresentado, seria tentar resolver o impasse atual de maneira intuitiva. Afinal, como ter certeza de que este caminho é suficiente para promover a adequação de conteúdo almejada? Esta turma adolescente ficaria inserida no portal com as configurações atuais ou seria importante construir um novo portal com uma identidade visual voltada para os adolescentes? Ou ainda, uma turma *teen* continuaria atraindo os usuários mais novos, uma vez que as crianças menores se espelham em grupos de idades superiores às suas, ou conseguiria de fato conquistar os adolescentes? É isso o que este trabalho pretende investigar.

Diante da crescente demanda por novos conteúdos e formatos, além da própria necessidade de reformulação do portal, faz-se necessário um trabalho de pesquisa que permita entender se há, ou não, a pretensa adequação entre o público-alvo do Plenarinho e a linguagens visual e textual usadas.

Com esta discussão, pretende-se promover uma aproximação, de maneira cada vez mais efetiva, dos objetivos do Plenarinho: a educação para a cidadania e a formação de valores sociais, humanos e políticos do cidadão do futuro no contexto da sociedade democrática.

Os objetivos do artigo são os seguintes: (a) identificar se o grau de desenvolvimento cognitivo das crianças que representam o público-alvo do Plenarinho está adequado à linguagem visual e textual usada no desenvolvimento do site; (b) pesquisar o surgimento e o uso das turmas adolescentes nos quadrinhos e a importância dessa mídia (quadrinhos) na infância atual; (c) verificar como as diferentes faixas etárias que constituem o público do portal se identificam com personagens ilustrados.

2 Metodologia

Em primeiro lugar, foi realizada uma revisão de bibliografia sobre as áreas ligadas ao nosso objeto de trabalho: a comunicação direcionada às crianças e o próprio desenvolvimento cognitivo delas.

Em seguida, foi utilizada a técnica do grupo focal com crianças que conhecem o Plenarinho, para analisar como está sendo feita a recepção do *site* e de todos os produtos nele contidos.

3 Teorias de Desenvolvimento Cognitivo da faixa etária do Plenarinho

A escolha dos alunos do Ensino Fundamental como público alvo do Plenarinho (crianças com idade entre 7 e 14 anos) criou, em sua origem, um problema que ainda não foi resolvido: criar um produto capaz de dialogar com um grupo etário tão distinto. As diferenças de desenvolvimento físico, afetivo, psicossocial e cognitivo entre essas idades estão retratadas na própria organização das séries escolares, que dividem o atual Ensino Fundamental em duas fases. Os antigos primário e ginásial são hoje denominados de Ensino Fundamental I, que vão

do 1º a 5º ano; e de Ensino Fundamental II, que se estendem do 6º ao 9º ano.

Essa divisão não acontece sem fundamentação. Ela está apoiada justamente na diferença de desenvolvimento cognitivo entre os subgrupos etários de 7 a 10 anos e de 11 a 14 anos. As segmentações são feitas também por diversos estudiosos do desenvolvimento infantil. Ainda que muitos autores diverjam com relação a como se dá o desenvolvimento cognitivo, todos são unânimes em apontar a distância que há entre a inteligência de uma criança de 7 anos e de um adolescente de 13, 14 anos.

No caso deste artigo, ficarão de fora os estágios iniciais, uma vez que não se tem por objetivo a descrição de todas as etapas, mas a ilustração das diferenças entre as idades que constituem o público-alvo do Plenarinho.

Para Jean Piaget (1959), importante teórico do desenvolvimento infantil, dos 6 aos 11 anos, a criança estaria no estágio operatório-concreto, período em que começa a construir conceitos através de estruturas lógicas, consolida a conservação de quantidade e constrói o conceito de número. Seu pensamento apesar de lógico, ainda está preso a conceitos concretos, não fazendo ainda abstrações. Por volta dos 12 anos, a criança entraria no estágio operatório-formal, fase em que constrói o pensamento abstrato, conceitual, conseguindo ter em conta as hipóteses possíveis e os diferentes pontos de vista, sendo capaz de pensar cientificamente.

Vygotsky, médico e psicólogo russo, defendia que o homem já nasce equipado com certas características próprias à espécie, mas as funções psicológicas superiores - consciência, intenção, planejamento, ações voluntárias - dependem da aprendizagem (OLIVEIRA, 2003). Para ele, existem três fases básicas na formação de conceitos e cada uma possui estágios distintos: formação de conjuntos sincréticos, pensamento por complexos e formação de conceitos.

Segundo Campos (2005, p. 23),

Na primeira fase, a criança tende a misturar diferentes elementos numa mesma imagem desarticulada e instável devido a alguma impressão. As palavras são um conglomerado vago e sincrético de objetos isolados. Na fase de pensamento por complexos, os objetos isolados associam-se na mente da criança não apenas devido às suas impressões, mas também às impressões que de fato existem entre os objetos. Na fase de formação de conceitos, a criança agrupa os objetos com base num único atributo, é necessário abstrair, isolar elementos e examinar separadamente; a síntese deve combinar-se com a análise. É o agrupamento com um grau máximo de semelhança, com base em um único atributo, como por exemplo, o redondo. Pode-se dizer que a formação de conceitos é o que precede o conceito potencial. As fases percorrem um percurso não linear, a terceira fase (formação de conceito) não aparece necessariamente após o desenvolvimento completo da segunda fase (pensamento por complexos)".

Henri Wallon, psicólogo francês, defendia que a ideia do desenvolvimento como uma construção progressiva em que se sucedem fases com predominância alternadamente afetiva e cognitiva (DANTAS, 1990).

Por volta dos seis anos, teria início o chamado estágio categorial em que a criança passa

a dirigir seu interesse para as coisas, para o mundo exterior. O meio começa a ganhar preponderância no processo cognitivo.

Na adolescência, a crise pubertária rompe a tranquilidade afetiva que caracterizou o estágio categorial e impõe a necessidade de uma nova definição dos contornos da personalidade, desestruturados devido às modificações corporais resultantes da ação hormonal. Este processo traz à tona questões pessoais, morais e existenciais, numa retomada da predominância afetiva. (GALVÃO, 2007, p.44-45)

Todos os pesquisadores citados definem, portanto, diferenças estruturais entre crianças que fazem parte do público-alvo do Plenarinho, que é de 7 anos a 14 anos. A conclusão é que não se pode tratar da mesma forma públicos tão diferentes. O desafio é definir a melhor estratégia para atingir aos dois públicos.

3.1 Turmas infantis “adolescidas”

Desde 2008, a turma de quadrinhos mais famosa do Brasil, a Turma da Mônica, apresentou uma versão adolescente. Os personagens da Turma da Mônica Jovem são os já conhecidos Magali, Cascão e Cebolinha, mais velhos.

Maurício de Sousa, o criador da Turma, diz que envelhecer a turma já era uma ideia antiga, que foi sendo construída aos poucos.

Maurício diz que conseguiram preencher três faixas diferentes de público: o adulto que lia a revista desde jovem; as crianças menores, que querem ser a Turma da Mônica Jovem; e o próprio jovem, que quer verificar se os personagens jovens falam a mesma língua deles.

O próprio Maurício fez uma constatação da mudança observada em seus leitores no decorrer das cinco décadas da Turma da Mônica. Numa entrevista (TEIXEIRA, 2009), ele diz que, antes, adolescentes de 14 anos ainda liam e gostavam de seus gibis. Hoje, observa que crianças de 7 anos já deixam de tê-los como referência, passando a pensar a Turma da Mônica como coisa de criança. Hoje em dia, com 10 anos, a criança já se assume como jovem. Por isso a defasagem dos personagens essencialmente infantis, como a Turma da Mônica original, entre as crianças. “São os pré-adolescentes, meninos e meninas com preocupações e vontades diferentes daquelas que havia quando a Mônica foi publicada pela primeira vez. A infância, portanto, encolheu”, diz Maurício de Sousa (TEIXEIRA, 2009, p. 19). Ele observa que as crianças pequenas se projetam nos personagens jovens. Querem ser iguais a eles.

A revista Turma da Mônica Jovem em pouco tempo se mostrou um sucesso absoluto de vendas, como demonstra 1,5 milhão de exemplares vendidos nas quatro primeiras edições. Esse sucesso, porém, não é unanimidade entre os estudiosos.

O professor Nildo Viana, doutor em Sociologia, numa entrevista dada a uma reportagem do Jornal Brasil, diz que a transformação da turma é uma estratégia mercadológica (A ADOLESCÊNCIA..., 2010)

Na mesma reportagem, o viciado em quadrinhos e publicitário Marcelo Engster diz que grande parte das características principais da Turma foi destruída. De fato, a Mônica já não é gordinha nem baixinha, já não implica com o Cebolinha, que já não fala “elado”.

Percebe-se, portanto, a dicotomia entre a fala do autor (e de vários outros autores que “adolesceram” suas turmas), que destaca o desenvolvimento infantil como motivo para a adolescência dessas crianças, e alguns estudiosos que acham que tudo não passa de jogada de marketing. É nesse diálogo, tentando tirar suas próprias conclusões, que o Plenarinho entra, tendo em conta que o mercado e o marketing, definitivamente, não são objetivos do portal, que é público e sem fins lucrativos.

3.2 Educação em Quadrinhos

Há muito tempo, as histórias em quadrinhos passaram a ser estudadas por profissionais de comunicação e linguística. Os especialistas salientam a interdisciplinaridade que pode ser explorada através dos quadrinhos. Isso pode ser verificado na sua presença em livros didáticos e em provas de vestibulares, por exemplo, onde os quadrinhos estampam questões das mais variadas disciplinas, como matemática, português, geografia e conhecimentos gerais.

Diante desse panorama, Schildberg (2010) acredita que as histórias em quadrinhos se consolidam como relevante e imprescindível instrumento pedagógico. Ela lembra que, por meio das historinhas, o leitor encontra um meio prazeroso de entrar em contato com a narrativa.

Sendo as revistas de histórias em quadrinhos um material que aborda diferentes temas, é aplicável em qualquer área. Cada HQ oferece várias possibilidades informacionais passíveis de serem discutidas em sala de aula. As informações por elas passadas são absorvidas na própria linguagem dos estudantes, muitas vezes dispensando demoradas e tediosas explicações, por parte dos professores (SCHILDBERG, 2010, p. 27).

Além disso, a introdução das HQ na sala de aula aumenta a familiaridade com os meios de comunicação, e, principalmente, com a leitura. A isto tudo se alia o fato de que a leitura de quadrinhos exercita o pensamento e a imaginação das crianças.

4 Grupo Focal

4.1 A escolha do método

Para verificar a percepção de crianças e adolescentes da faixa etária do Plenarinho sobre o conteúdo do *site*, foi escolhido o método de Grupo Focal. Isso porque o grupo focal é o instrumento de pesquisa qualitativa que permite “favorecer a livre expressão dos pensamentos e sentimentos dos informantes, permitindo emergir os significados relacionados ao tema” (GUI, 2003, p. 3). Com o grupo focal, não se busca, portanto, o consenso, mas favorecer a participação de cada um, privilegiando a pluralidade de ideias.

Dias (2000, p. 4) ensina que,

Sob o ponto de vista do participante, a reunião é completamente flexível e

não estruturada, dando margem à discussão sobre qualquer assunto. Entretanto, sob a perspectiva do moderador, a técnica não é tão flexível assim. Antes da reunião propriamente dita, há um planejamento sobre o que deve ser discutido e quais são os objetivos específicos da pesquisa.

Em primeiro lugar, vamos fazer algumas ressalvas referentes à realização desse grupo focal. A idade das crianças, 9 a 12 anos, dificultou um pouco o trabalho, porque as crianças nessa faixa etária costumam responder com monossílabos. Observamos que um dos motivos para que isso tenha ocorrido foi o contato restrito que as pesquisadoras tiveram com o grupo (apenas uma reunião). Por causa desse contato superficial, não pode ser estabelecida uma relação de confiança, que permitisse uma maior elaboração das respostas pelas crianças.

Escolhemos uma data (14 de dezembro) em que as crianças já estivessem de férias, para que pudessem participar da reunião sem a preocupação com horário de aula e dever de casa. Se isso foi uma vantagem, por outro lado, a data também impossibilitou novo contato, já que muitas delas iriam viajar em seguida. É bom ressaltar que metade das crianças manifestou interesse em continuar contribuindo com o Plenarinho, através de um conselho editorial que seria formado futuramente, justamente para discutir o conteúdo do portal.

4.2 Desenvolvimento do Grupo Focal

No dia 14 de dezembro de 2011, foi realizado um grupo focal com 10 crianças voluntárias. As crianças foram selecionadas através de um convite feito por meio dos veículos de comunicação da Casa aos servidores e demais funcionários. Foi realizado também um contato com a coordenadora dos servidores terceirizados para incluí-los na iniciativa, garantindo a heterogeneidade dos membros do grupo, uma vez que o Plenarinho se destina a crianças de todo o país, com diferentes realidades econômicas e sociais.

Compareceram 10 crianças, (seis do sexo masculino, quatro do sexo feminino) com idade entre 9 a 12 anos, todas cursando entre o 3º e o 7º ano do Ensino Fundamental.

Durante o desenvolvimento do Grupo Focal, uma das investigadoras atuou como mediadora, enquanto uma segunda, observadora.

Antes do início das atividades, a mediadora apresentou o *site* Plenarinho às crianças e explicou seu objetivo. Na ocasião, as crianças foram perguntadas se já tinham ouvido falar sobre o Congresso, a Câmara e os deputados. Em seguida, as perguntas destinavam-se a identificar quantas delas já conheciam o Plenarinho.

Para as primeiras perguntas, a maior parte já tinha tido algum contato com os termos Congresso, Câmara e Deputados. Duas delas sabiam que os deputados faziam as leis, que trabalhavam na Câmara. Nenhuma soube diferenciar o Congresso das duas Casas que o compõem, fazendo, por vezes, confusão na hora de se referirem a um e outro como se fosse a mesma coisa. Das afirmações esparsas, chamou a atenção o comentário de uma das crianças que disse que os deputados “roubavam”. Os demais participantes ficaram calados e não quiseram se

manifestar.

Quanto ao portal, quatro afirmaram que já tinham tido contato com ele. Uma delas foi levado pelo pai a entrar, outra disse que o Plenarinho foi o primeiro *site* que acessou na vida, provavelmente também levado pela mãe, servidora da Câmara e colaboradora frequente do portal. Outra criança também afirmou que conhecia o *site* porque vinha acompanhar a mãe à Câmara e usava computador na Casa, acessando o Plenarinho. E outra disse que a mãe a apresentou ao *site* dizendo a ela para ver se achava alguma coisa legal.

Esses dados precisam ser avaliados à luz do fato de as crianças terem um vínculo próximo com a Câmara o que facilita a exposição prévia a conteúdos ligados ao legislativo.

Identificamos uma diferença no domínio do assunto relativa ao tipo de vínculo de trabalho dos responsáveis pelas crianças (servidores ou terceirizados). As crianças que mostraram maior conhecimento e desenvoltura no tratamento do tema foram os filhos de servidores que possuem um vínculo estável com Casa.

Esse primeiro momento serviu também para criar um ambiente de maior proximidade entre as investigadoras e as crianças, que passaram a se sentir mais à vontade na hora de se manifestar.

A seguir, daremos início à fase de exploração do portal propriamente dito.

4.2.1 Sistema de Buscas e Usabilidade

Atividade 1

Como o objetivo da pesquisa era analisar a usabilidade e a facilidade do *site* para o seu público-alvo, foi lançado o primeiro desafio para as crianças: encontrar um determinado texto sobre publicidade infantil no *site*.

Em 2 minutos, duas crianças haviam encontrado a matéria, fazendo buscas. Em mais 5 minutos, todas elas haviam encontrado, algumas indo pela busca, outras pesquisando nas pastas e outras com a ajuda do colega ao lado.

Todas as crianças afirmaram que tinha sido difícil encontrar o conteúdo indicado. Elas se queixaram do fato de o mecanismo de busca não estar facilmente identificável e ainda sugeriram um sistema de correção ortográfica. Atualmente, se a palavra pesquisada é digitada com algum erro, o sistema não apresenta qualquer resultado. Se a criança não souber que se trata de um erro ortográfico, vai achar que não existe tal conteúdo no portal.

Quase todas citaram que poderia ser igual ao Google, com o resultado e um pequeno texto sobre a página encontrada.

4.2.2 Adequação do Texto ao Público-Alvo

Atividade 2

Leitura do texto que foi alvo da busca, “Publicidade infantil: mocinha ou vilã?” (2012),

constante da página do Plenarinho e reproduzido a seguir:

‘Publicidade infantil: mocinha ou vilã?’

Ligar a televisão é para ser um momento de lazer, distração e até informação, não é mesmo? Mas, que tipo de efeito a TV realmente provoca em nossa **cachola**? Você sabia que as crianças são, muitas vezes, expostas a conteúdos de violência, drama e de comportamentos ruins? As propagandas direcionadas ao público infantil dividem opiniões sobre o uso da televisão.

O **Projeto de Lei** do deputado Luiz Carlos Hauly, do PSDB, do Paraná (PL 5.921/01), promove uma discussão sobre o assunto. Tal proposta proíbe qualquer tipo de publicidade destinada ao público infantil.

O deputado falou ao Plenarinho e afirmou que é dever do Estado, da sociedade e da família, cuidar para que as crianças não sofram abuso da propaganda. "A proposta é radical. Mas a Constituição garante a proteção da criança de todas as formas. Um dos efeitos é, por exemplo, quando os pais não têm condições para comprar aquilo que é oferecido. E a criança cresce e pode procurar o que lhe foi negado de formas perigosas", complementou o deputado.¹

A coordenadora-geral de Supervisão e Controle do Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor (DPDC), Andiará Maria Braga Maranhão, apoiou a ideia. Ela afirmou que existe um **consenso** de que todos os consumidores são vulneráveis, mas o grupo das crianças precisa de proteção especial.

Uma das opiniões contra o projeto foi a do ex-deputado Osório Adriano, do DEM do DF. Ele critica o excesso de regulamentos e fiscalização na atividade econômica do país. Para ele, as famílias devem ter o poder de decidir o que é mais conveniente para seus filhos. O projeto agora está em análise na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara.

A propaganda e a alimentação infantil

Uma pesquisa realizada pela Universidade de Brasília (UnB) revelou que 71,6% do total de propagandas de alimentos na televisão são de guloseimas, salgadinhos de pacote, refrigerantes, misturas de bolos e sucos em pó. Isto significa que a alimentação das crianças pode estar sofrendo influências da propaganda.

Segundo o **Projeto de Lei** (PLS150/09) que **tramita** no Senado, os consumidores têm direito de saber todas as informações sobre os **valores nutricionais** do produto e limita a publicidade, entre 21h e 6h, de comidas com quantidades exageradas de açúcar ou gordura.

Tudo isso para tentar diminuir o efeito da propaganda sobre a criança. E tem mais! Os produtos deverão ter mensagens de alerta sobre possíveis efeitos colaterais desses alimentos e não devem vir acompanhados de brindes, brinquedos ou filmes infantojuvenis.

Mensagens subliminares, o que é isso?

Mas, o que são mesmo as mensagens subliminares de que tanto se fala quando o assunto é propaganda? Bom...são aquelas transmitidas de forma indireta, que aparecem de forma tão **discreta** que não nos damos conta. E, pensando nisso, o deputado Walter Brito Neto, do PRB da Paraíba, apresentou o **Projeto de Lei** (4068/08). O objetivo é impedir que uma pessoa consuma aquilo que não quer porque está sendo convencida inconscientemente. A ideia é **banir** as propagandas consideradas artificiais ou enganosas.

É claro que quem não fica contente com toda essa história são os **publicitários**! Eles acham que não é fácil classificar as mensagens abusivas ou não. É o que diz o publicitário Flávio Galvão: "A publicidade utiliza várias técnicas juntas: tem psicologia, tem sociologia, tem tanta coisa envolvida que é difícil você estabelecer um **critério** absoluto, é complicado isso", explica.

Mas o colega de profissão, André Ramos, pensa diferente. "Nesse segmento infantil, é

¹ Entrevista publicada em 12/03/2009

difícil estabelecer uma **legislação** que dê equilíbrio ao assunto. É claro que quem vai sofrer com a proibição das propagandas será a indústria, mas sou a favor. Podemos fazer publicidade voltada para os pais e não para as crianças, que são muito mais sensíveis ao que oferecemos", conclui o debate.

A leitura do texto levou cerca de 10 minutos. No texto, em negrito, estão os termos que foram indicados pelas crianças como de difícil compreensão. Abaixo estão registradas algumas falas das crianças sobre o que acharam.

R1 – "Ficou legalzinho. Eu gosto de ler, podia colocar explicando melhor essas coisas. Não entendi quase nada. A reportagem está falando do direito das crianças."

R2 – "Eu achei legal, tá falando um pouco sobre televisão, aquelas coisas que passam, propagandas. Eu não entendi direito não. As palavras não estão difíceis."

R3 - "Eu achei um pouco interessante o pequeno parágrafo. O texto fala de crianças, televisão, propaganda. Eu concordei com essa parte aqui da pesquisa da UNB, que a maioria das propagandas que passa na televisão é de salgados, balinhas, doces... "

R4 – "Eu achei esse texto muito legal, muito interessante." R4 citou as mensagens subliminares, dizendo que entende mais ou menos o que são, mas lendo o texto deu para entender melhor. "O texto tem um tamanho bom, mas as letras estão pequenas."

R5 - Achou o assunto interessante. "É preciso ter alguém para escrever sobre isso para crianças, textos mais leves."

R6 - Achou o texto bom e fácil. "Gostei mais do início e faria o texto um pouco menor." "Se o texto for legal, eu vou até o fim lendo a matéria."

R7 - Achou que as propagandas estão influenciando as crianças a comerem muita porcária, "por exemplo, balinha, essas coisas assim." "A matéria ficou legal, deu para entender o texto."

Uma das crianças que disse ter achado o texto um pouco difícil, leu apenas uma parte pequena e abandonou a atividade.

Com relação às ilustrações do texto, uma criança disse que nem todo texto precisa ser ilustrado. "Se for para criança, sim, mas pré-adolescente não quer texto com ilustração". Outra criança falou que às vezes a ilustração atrapalha, porque as pessoas olham para a ilustração e não prestam atenção ao texto. Uma delas sugeriu que o texto tenha também uma história em quadrinhos que o explique melhor. As demais crianças gostaram das ilustrações e acham que ajudam a entender um pouco o que está escrito.

Atividade 3

As crianças foram orientadas a analisar a seção de Notícias do Plenarinho, mantida em posição de destaque na página principal. Em seguida, foram perguntadas sobre o que acharam das notícias ali publicadas.

Uma criança disse que quando entra num *site*, vê somente o que está na página inicial. Mas ela não clica na notícia para ler o que tem lá. Duas crianças disseram que até leem notícias, mas é a parte mais colorida da *home* (ilustrações que servem de *links* para reportagens, jogos e demais atividades do portal) que chama mais a atenção.

Duas crianças disseram que é importante ter as notícias escritas para crianças, porque de um modo geral elas veem notícias em jornal de gente grande.

Atividade 4

As crianças foram orientadas a navegar livremente pelo portal, anotando aquilo que mais gostassem.

Nesse momento, aproveitamos para observar como as crianças navegavam e que comentários faziam sobre o que encontravam. A maior parte entrou diretamente na seção de jogos e não saiu mais. Três entraram em outras seções, tal como Sala de Leitura – em que estão as revistas em quadrinhos do Plenarinho –, e TV Plenarinho, em que estão as animações. Todas permaneceram nas seções ligadas à diversão.

Após a atividade, as crianças falaram sobre o que lhes interessa quando estão navegando num *site*. Disseram que só entram em *sites* pra acessar jogos e só procuram textos se for para fazer alguma lição de casa. Também gostam de ver vídeos engraçados e ler revistas em quadrinhos.

Atividade 5

A última tarefa das crianças foi ler dois exemplares de revistinhas do Plenarinho: um sobre Trabalho Infantil e outro sobre a turma jovem do Plenarinho. O objetivo era avaliar o uso de personagens da mesma faixa etária das crianças ou de faixas etárias maiores nos produtos do portal.

As crianças afirmaram gostar das duas turmas, mas a maior parte disse preferir a turma jovem. As crianças sugeriram misturar as duas turmas no portal.

A moderadora perguntou se eles acham que aprendem mais vendo uma história em quadrinhos ou lendo um texto. A maioria respondeu “com texto”.

Uma das crianças voltou a falar que uma história em quadrinhos para ilustrar um conteúdo pode tirar a atenção da criança. Todos os demais, no entanto, afirmaram que a presença de uma história em quadrinhos ajuda a entender um assunto difícil.

Na opinião de todo o grupo, as crianças menores (de 7 e 8 anos) conseguem, sim, aproveitar o *site* tal como se encontra. Já para os mais velhos, seria interessante reordenar o *site* ou então organizar os produtos por idade (dividindo a faixa etária).

4.2.3 Avaliação do Grupo Focal

As primeiras manifestações das crianças sobre os trabalhos dos parlamentares refletiram o senso comum segundo qual os deputados são ladrões. As crianças reproduziram esse pensamento, que certamente escutam dos pais ou na TV. Essa manifestação recorrente sobre os aspectos negativos da Câmara reforçam o papel do Plenarinho no sentido de promover a conscientização precoce das crianças acerca do papel do Legislativo e da responsabilidade de cada um na hora do voto.

Quatro das dez crianças presentes afirmaram que já conheciam o Plenarinho. Três delas foram levadas pelos pais a entrar no *site* e apenas uma o achou navegando pela Internet. Isto nos faz pensar que ainda que não se pretenda aqui fazer uma generalização, que são os adultos os maiores responsáveis pela entrada das crianças em sites de caráter educativo.

Não é possível fazer qualquer inferência sobre acesso ao Plenarinho em particular por se tratar de um grupo composto por dependentes de servidores e de funcionários da Casa, o que facilita o conhecimento do *site* e o interesse em conduzir os filhos até ele.

Os comentários das crianças coincidem com as impressões da equipe que desenvolve o conteúdo do portal. Seria importante conduzir novos estudos, desta vez com grupos maiores de crianças, com o objetivo de aprofundar a discussão sobre as modificações que devem ser realizadas. Uma saída interessante seria a criação de um conselho editorial mirim que pudesse contribuir de modo permanente com a equipe do portal. Não se pode perder de vista que, ainda que adultos possam ter conhecimento sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças e usar estas informações para desenvolver conteúdo infantil, eles não podem substituir os pequenos e raciocinar como eles.

4.2.4 Sistema de buscas e usabilidade

Ao lançar o desafio para as crianças fazerem uma busca no *site*, observou-se que elas, com certa dificuldade, encontraram o que queriam através da busca no Plenarinho (em dois minutos, apenas duas crianças haviam encontrado). As diversas críticas ao sistema de busca do *site* indicaram o que pode ser feito para melhorar o sistema do próximo portal. Não se pode desconsiderar o fato de que a própria forma de categorizar as informações é diferente entre adultos e crianças, o que corrobora a ideia de se ter um conselho editorial mirim permanente junto à equipe do portal.

4.2.5 Texto sobre publicidade infantil

A leitura do texto e os comentários foram importantes para mostrar que a linha editorial do portal tem privilegiado detalhes que não são lidos pelas crianças. Termos difíceis de serem compreendidos mesmo por uma só criança indicam a dificuldade da equipe de se dirigir ao público infantil de forma adequada, levando em conta sua capacidade de leitura.

Além disso, ficou claro que saber sintetizar a informação de modo a permitir sua compreensão é muito mais importante do que fornecer detalhes que serão ignorados pelas crianças durante a leitura.

Neste caso, um conselho editorial mirim também seria de grande valia.

4.2.6 Públicos distintos

As crianças citaram a diferença entre a parte gráfica do *site* e a textual. Falaram bastante sobre diferenças entre crianças menores e maiores na navegação de um portal. A fala das crianças e a observação de sua forma de navegação confirmam a necessidade de se repensar o portal, no sentido de tratar de forma diferenciada públicos bem distintos. Uma possibilidade seria dividi-las em dois grupos: um com crianças de 7 a 10 anos e outro com crianças de 11 a 14 anos. Para que isso se dê de modo bem fundamentado, é preciso fazer novos estudos sobre adequação de conteúdo, forma e linguagem para cada um dos públicos de maneira a confirmar se o segmento etário assim configurado atende às diferentes necessidades cognitivas, afetivas e sociais.

5 Conclusão

A Internet não é apenas uma ferramenta de trabalho: é uma nova forma de enxergar o mundo. Equipes que desenvolvem portais educacionais são obrigadas a repensar permanentemente suas estratégias em função da rede mundial de computadores. Não é o caso apenas de permitir uma conexão com o mundo por meio das tecnologias disponíveis. No atual momento, devem-se promover condições para que o indivíduo se conecte com o mundo de forma ativa e participativa.

O ambiente infantil do século 21 é muito diferente daquele em que não existia a Internet. As crianças do século 21 são conectadas desde o nascimento, e os desenvolvedores de portais devem estar atentos a esta nova forma de interagir com o mundo. Crianças não podem ser encaradas como “adultos em miniatura”, mas como seres complexos, cujas especificidades merecem ser respeitadas. Justamente por isso devem estar integradas aos processos de desenvolvimento dos produtos que por elas serão consumidos.

Os psicólogos que estudaram o desenvolvimento humano citados neste artigo, bem como as evidências apresentadas por turmas “adolescidas” e pelas referências observadas no grupo focal, evidenciam a urgência de se trabalhar o público-alvo do Plenarinho de forma diferenciada. O desafio do portal permanece o de conjugar esforços no sentido de que se torne atraente tanto para um quanto para o outro grupo, mas sem perder de vista seu caráter pedagógico.

Um caminho possível seria a criação de dois portais, de modo a adaptar os produtos criados aos interesses e às necessidades cognitivas das diferentes faixas etárias. Seja com

relação à organização e categorização do conteúdo, seja com relação ao tipo e à quantidade de imagens a serem utilizadas, ou mesmo com relação ao tipo de diversão proposta, é preciso ter claro aquilo que queremos ensinar e aquilo que eles são capazes de aprender. Isso é fundamental para que o Plenarinho cumpra seu objetivo de disponibilizar produtos que contribuam efetivamente para a construção de valores cidadãos.

Referências

- A ADOLESCÊNCIA dos quadrinhos. **Jornal Brasil**. 30 set. 2010. Disponível em <<http://jornalbrasil.com.br/noticia/a-adolescencia-dos-quadrinhos.html>> Acesso em 25 nov. 2015.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação para a Democracia**. 1996. Disponível em: <http://www.hottopos.com/notand2/educacao_para_a_democracia.htm>. Acesso em: 29 jul. 2010.
- CAMPOS, Zoraide R. **“Brincadeira é coisa séria” no desenvolvimento infantil**. 2005. 55f. Monografia (Pós-Graduação em Educação Infantil e Especial). Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.avm.edu.br/monopdf/39/ZORAIDE%20RODRIGUES%20DE%20CAMPOS.pdf>> . Acesso em 13 out. 2014.
- DANTAS, Heloísa. **A infância da razão**. São Paulo: Manole Dois, 1990.
- DIAS, C. A. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. **Informação e Sociedade: estudos**, João Pessoa, v. 10, n. 2, 2000.
- GALVÃO, Isabel. **Henri Wallon: uma concepção dialética do desenvolvimento infantil**. 16. ed., Petrópolis: Vozes, 2007.
- GUI, Roque Tadeu. Grupo focal em pesquisa qualitativa aplicada: intersubjetividade e construção de sentido. **Revista Psicologia**, Florianópolis, v. 3, n. 1, 2003.
- OLIVEIRA, Marta Kohl de. Pensar a Educação: Contribuições de Vygotsky. In.: CASTORINA, José Antonio et al. **Piaget – Vigotsky: Novas contribuições para o debate**. 6. ed., São Paulo: Ática, 2003.
- PIAGET, J. **A linguagem e o pensamento da criança**. Trad. Manuel Campos. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- PUBLICIDADE infantil: mocinha ou vilã?. Plenarinho. 16 mai. 2012. Disponível em <http://www.plenarinho.leg.br/educacao/Reportagens_publicadas/publicidade-infantil-mocinha-ou-vila/>. Acesso em 25 nov. 2015.
- SCHILDBERG, Maria da Conceição Carvalho. **Os novos personagens de Maurício de Sousa e a (con) formação da subjetividade do aluno-leitor**. 2010. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais e Letras) - Universidade de Taubaté, Taubaté.
- TEIXEIRA, Duda. A Mônica já quer namorar. **Revista Veja**. São Paulo, 04 fev. 2009. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/040209/entrevista.shtml>>. Acesso em 27 set 2011.

Artigo recebido em: 13/11/2014

Artigo aceito para publicação em: 19/06/2015